

Gestión escolar: un asunto de mercado, de Estado o de sociedad. Algunas experiencias internacionales

*Fernando Mejía**

*Adriana Olvera***

En todo proceso de cambio de gobierno hay cosas que se relevan, otras que se olvidan y otras que entran en estado inercial. En el presente régimen, en las discusiones actuales y en los foros públicos se pasa por alto un asunto referido a la gestión escolar y, dentro de éste, a la autonomía de las escuelas (como una de sus condiciones), que se encuentra estrechamente relacionado con los esquemas de su financiamiento.

En este artículo abordaremos el tema de la gestión escolar desde varios frentes: el financiero, los colectivos escolares, los proyectos escolares, la evaluación y la certificación, entre otros. Partiremos del análisis de tres estructuras básicas de gestión: estadocéntrica, mercadocéntrica y policéntrica. La distinguiremos como un problema situado en dos niveles: el del sistema educativo y el escolar; detallaremos las características de los modelos desde el mercado llevados a cabo en varios países y hablaremos, en particular, de la experiencia policéntrica mexicana, que contempla la gestión (articulada con elementos curriculares y de desempeño docente en el aula), como un asunto central que incide en la organización de la escuela, el sistema educativo y la sociedad.

* Director general del Centro de Estudios Educativos.

** Investigadora del Centro de Estudios Educativos.

El análisis que presentamos a continuación deja atrás las posturas teóricas que hasta ahora han debatido el tema de la gestión como un asunto entre dos polos, Estado y mercado, para situar a la escuela y a la sociedad como protagonistas del proceso de autonomía escolar y, por tanto, de la democratización del sistema educativo.

LA GESTIÓN ESCOLAR “ESTADOCÉNTRICA”

Ésta ocurre en un sistema donde existe un “Estado educador”, el cual se caracteriza por ser también el monopolizador de la violencia. Desconfía de la sociedad civil y de sus individuos. Establece un contrato social en torno a un mínimo de derechos, que no obstante incumple. Se organiza como una estructura de élites, con clientelas tradicionales. Tiene como eje básico una fuerte autoridad central –sistemas presidencialistas, dictatoriales o de partido–. Las relaciones sociales se construyen a través del paternalismo, con fuertes características “patronal caudillescas”. Las comunidades son fenómenos homogéneos y, por lo tanto, sus políticas son de masas y de plena sumisión.

La educación se presta de manera ineficiente porque ha sufrido los efectos de la *apropiación del productor* (otro tipo de privatización). Se presenta un monopolio por parte del Estado que le permite ejercer una fuerte manipulación sobre el sistema. Esta situación impide que la educación adquiera su estatus de *pública*.

Un Estado se convierte en “educador” cuando pretende utilizar el servicio social de la educación para sus fines políticos; mediante ese servicio determina qué es “verdad” y qué no. El núcleo de la gestión está en el plano central. No existen comunidades escolares.

El Estado (generalmente corporativo) concentra los elementos estructurales del sistema:

- a) formación y capacitación de docentes;
- b) diseño y elaboración de materiales y métodos (incluido el currículo);
- c) asignación de recursos financieros con lógicas corporativas y no equitativas.



El sistema educativo es proveído y prestado desde el ámbito central, que hace las veces de planificador, ejecutor y controlador; es juez y parte. La escuela, el entorno y la comunidad se pierden de vista. Su responsabilidad hacia la ciudadanía parece haber quedado en el plano de “abrir las escuelas”; se hace responsable de los insumos pero no de los resultados. La equidad es entendida exclusivamente en torno al acceso.

Como consecuencias de este tipo de gestión, la educación es manipulada por las élites políticas y sectoriales; la sobrepolitización del sistema hace que se satisfagan las demandas de los grupos organizados y no las de las escuelas. La calidad y la equidad no se hacen presentes; por el contrario, se genera un sistema de exclusión, puesto que una educación que posibilite la movilidad social está reservada para quienes se mantienen en el poder.

LA GESTIÓN ESCOLAR “MERCADOCÉNTRICA”

Ésta se da cuando la gestión escolar se organiza mediante modelos de cuasi mercados; es decir, que en ámbitos que no son de mercado se desarrollan los mecanismos necesarios para su existencia: plena información, medios de pago, competencia, oferta y demanda, entre otros.

Esta vertiente es atribuida a lo que se conoce como “Nueva Derecha”, la cual está conformada, analíticamente, por el *neoconservadurismo* (ámbito político) y el *neoliberalismo* (ámbito económico). El neoconservadurismo busca reducir el tamaño del Estado a un mínimo de provisión de seguridad pública, relaciones internacionales e impartición de justicia. Su estructura organizacional es de élites tecnocráticas. El neoliberalismo, por su parte, hace uso de la teoría económica neoclásica, cuyo razonamiento es que el mercado abierto constituye el instrumento que mejor asigna todos los recursos. Los servicios sociales entran a la lógica del mercado, pues éste es el que mejor asigna el “precio competitivo”. La “elección” se torna el punto focal.

Este tipo de gestión implica un nuevo papel del Estado que se basa en la llamada Nueva Administración Pública (*New Public Management*), la cual propone que este agente se transforme de




proveedor a comprador de servicios; de objeto de juicio y evaluación a evaluador.

La preponderancia del mercado se expresa, en lo educativo, cuando se pretende que el sector privado preste el servicio: la gestión debe ser privatizada. Esto se puede constatar en los diversos modelos de privatización de la gestión escolar en el mundo: Estados Unidos, Australia, Inglaterra, Chile, Nicaragua, Colombia, entre otros.

La idea central de este tipo de gestión es que la competencia entre los establecimientos educativos proveerá *eficiencia* a la educación.

A continuación presentamos algunos de los modelos:

- a) La asignación de bonos (cheque o *vouchers*).
- b) Pago *per cápita* a una asociación privada que se hace cargo del establecimiento.
- c) Plena autonomía financiera, incluidos recursos para la contratación de maestros.



Una de las fuentes que considera este esquema es la llamada “Gestión de Calidad Total”, la cual pretende aplicar la ideología de lo privado a lo público. Su punto de partida y prioridad son las necesidades de los clientes; por tanto, los procesos de la institución se encuentran orientados a lograr su satisfacción; se considera que ésta es susceptible de medición y de análisis, y el cliente es el árbitro final. Este hecho constituye una verificación desde donde se sitúa la idea de que los procesos deben estar sometidos a la mejora continua para asegurar la calidad (Bolívar, 1999: 3).

La “Gestión de Calidad Total” ha sido implementada desde dos ámbitos, uno gerencial o técnico, en el cual se ponen en marcha técnicas y procedimientos que pretenden la mejora de la organización, y otro retórico, que por la vía del discurso busca convencer de diversas premisas (como la que considera que la calidad es responsabilidad de todos), y que van encaminadas a legitimar lo que se pretende desde el ámbito gerencial. Sobre este asunto, Bolívar señala:

El discurso de la calidad funciona, además, como un discurso moral, que apela a la responsabilidad de los actores del funcionamiento de las organizaciones, culpabilizándolos de su crisis o fracaso

e induciéndolos a que sean más productivos. Al tiempo, oculta y desplaza los problemas centrales de la educación, particularmente los vinculados a la financiación de la educación, a problemas de eficacia y eficiencia del propio sistema educativo... La lógica económica se sobrepone a la política educativa (*ibid.*: 4).

Como consecuencia, se presenta la desarticulación de los profesores como agremiación; la necesidad de que los directores y maestros adquieran habilidades administrativas; la promoción por parte de las escuelas como vendedoras de servicios educativos; la homogeneización de las escuelas de acuerdo con parámetros de eficiencia; además, la comunidad educativa del entorno se comporta como un mercado y sus individuos como consumidores.

En suma, con esta gestión es probable que se alcancen los parámetros de eficiencia impuestos desde el mercado, pero ellos no tienen la capacidad de lograr la equidad.

LA GESTIÓN ESCOLAR "POLICÉNTRICA": DESDE LA ESCUELA



Éste es un sistema societal caracterizado por la distribución del poder entre los diferentes actores. Su principal característica es que no hay centro. El Estado ya no es el regulador, el mercado tiene su espacio de desarrollo, la propiedad privada tiene una función social y la sociedad se establece en redes de confianza y solidaridad. La satisfacción de las necesidades-derechos básicos del individuo es condición necesaria para el desarrollo de personas con autoestima y respetuosos de los demás y de la sociedad en general. Las comunidades se agrupan organizada y autónomamente en torno a consideraciones clave para su desarrollo. El objetivo es la afirmación de un individuo como centro decisorio insustituible de la organización comunitaria. La gestión "policéntrica" tiene en el núcleo del acto educativo del sistema a la escuela, a todas y a cada una de las escuelas.

La construcción de esta gestión se emprende de una manera democrática y participativa. No se puede suponer, dentro del modelo, que ya están las bases de la participación democrática. Se requiere una estrategia para que estos componentes se incorporen como un

asunto a *construir*. Hay que tener muy claro que los actores en las escuelas ya no deberán ser *clientes*: ni del Estado, ni del mercado.

La gestión policéntrica dota de nuevos roles a la escuela, entre ellos destacan:

- autonomía técnica-pedagógica del establecimiento educativo;
- fuerte cultura escolar;
- tiempo de conversar e intercambiar experiencias educativas;
- transferencia de recursos que permitan una administración más ágil en los asuntos centrales de la escuela (capacitación, infraestructura, materiales didácticos, etcétera);
- director presente y en todo (académico, técnico, humano, administrativo);
- calidad humana y profesional del profesor que cumple un rol fundamental para la efectividad escolar, hace uso efectivo de los recursos pedagógicos y tiene una presencia diaria y constante;
- sensibilización positiva respecto a la educación por parte de los tutores hacia los niños y las niñas;
- comunidad más activa en los asuntos centrales de la escuela.

Para su construcción, los mecanismos dependerán de una serie de criterios culturales, sociales, económicos y políticos, algunos de los cuales son descritos por Bolívar y es preciso tener en consideración:

- a) Ciudadanos que participan, en lugar de clientes o consumidores, que votan con los pies, es decir, que llevan a sus hijos a otras escuelas mejor “rankeadas”.
- b) Gestión democrática de la escuela, en lugar de líderes “*manager*”.
- c) Recuperar el término “buenas escuelas”.
- d) El foco de la innovación puesto en el centro escolar como organización (*ibid.*: 6).

La gestión policéntrica conduce a la defensa y preservación del carácter público de la educación, el cual, de acuerdo con lo expuesto por Bolívar, está sustentado por los siguientes principios:

- a) participación y control democrático,
- b) educación democrática,
- c) educación laica,
- d) integración de ciudadanos (*ibid.*: 7).

En resumen, cada tipo de gestión conduce a una escuela diferente, y por tanto a individuos y sociedades que dan prioridad a asuntos y necesidades que también son distintas. En este sentido, la gestión escolar es un punto estratégico para conducir cambios en la escuela, sus actores y su entorno.

CUADRO I. Tipos de gestión escolar y sus características

	<i>Estadocéntrico</i>	<i>Mercadocéntrico</i>	<i>Policéntrico</i>
Actor que ejerce el poder	Élites centrales	Élites económicas	Comunidades escolares de autogestión
Necesidades que cubre	Básicas (abrir la escuela)	Preferencias de carácter excluyente	Educación como asunto público
Tipo de organización social	Cientelas políticas	Consumidores individuales	Grupos organizados y autónomos
Cómo se ve la escuela	No se ve	Eficiente e inequitativa	Eficiente y equitativa



Cabe advertir que, en las últimas décadas y en términos generales, los modelos en América Latina han planteado incentivos económicos para su logro, propios de la Nueva Derecha, acercándose a un esquema de gestión mercadocéntrico.

No tiene sentido pensar que la forma de gestionar la educación, en todos sus ámbitos, deba hacerse de manera corporativista y populista para ser *cliente* del Estado. Pero tampoco se vale pensar que la única manera es la impuesta por la Nueva Derecha: ser *cliente* del mercado. Es decir, en educación, sería un error pasar de ser un “cliente” político a ser uno económico.

Tampoco se puede caer en la falsa disyuntiva de considerar que lo viejo es malo y lo “nuevo” es bueno. El cambio es ineludible, y no se puede optar por no cambiar; pero el sentido del cambio, su coordinación y rumbo no están definidos ni mecánica, ni automáticamente.

La gestión del sistema educativo deberá ser pública, con una organización en la cual la escuela y su entorno adquieran relevancia, y esto no se consigue a través de una gestión centralizada ni de mercado.

Una gestión policéntrica incorpora, dentro de la comunidad, una forma de entender su participación: como beneficiaria y responsable de un servicio social y no como consumidora de un bien de mercado. Entendida así, la escuela puede ayudar a construir una sociedad más equitativa.

REFLEXIONES EN TORNO AL FINANCIAMIENTO DE LA ESCUELA

Hemos señalado que la gestión involucra el financiamiento, y ambos son piezas clave para lograr la autonomía escolar. El financiamiento de la escuela está relacionado con las decisiones de gasto que toma el Estado. En este sentido, es un error considerar que aquello que eroga por concepto de educación tiene carácter de gasto, pues en realidad se trata de una inversión, con un impacto y una posibilidad de recuperación en el largo plazo.

Existen diversas modalidades de financiamiento de la escuela. Algunas de ellas, propuestas por la Nueva Derecha, establecen mecanismos de control para los recursos destinados. Es el caso de las evaluaciones y demás formas de rendición de cuentas, donde priman los criterios contables más que los educativos. Por su parte, el financiamiento directo no da evidencia de problemas; éstos están más relacionados con la oportunidad, magnitud, confianza y destino de los recursos transferidos. En otras palabras, es una buena apuesta financiar, de manera directa, a las escuelas para que, mediante un proyecto escolar construido socialmente, se ordene el gasto de acuerdo con las necesidades de cada una. El problema es que, cuando esa transferencia se hace en tiempos inapropiados, la cantidad de los recursos no se acompasan con la magnitud del trabajo que implica la administración de los mismos.

El financiamiento es un asunto relacionado directamente con la autonomía. En este sentido, McGinn (2002) ha argumentado que la autonomía escolar (y con ello la innovación educativa) es inversamente proporcional a la cercanía o la lejanía que tenga el Es-



tado de las escuelas: cuanto más cerca, menos autonomía y mayor dependencia. En México existe evidencia suficiente para mostrar que las políticas de gestión escolar se diseñan con base en una imagen construida desde el centro, en su mayor parte divergente de la realidad que vive la escuela. Lo anterior implica que la educación está en un esquema “estadocéntrico” (Sarmiento, 1997).

Ante esta situación, en la escena pública se han presentado ciertas voces que, desde la sociedad civil, reclaman legítimamente más autonomía para las escuelas. Dentro de ese paraguas de autonomía, se traslucen intenciones de crear esquemas de mercado (“cuasi mercados”) como mecanismos para mejorar la gestión escolar. El algoritmo es simple: mayor autonomía financiera = mayor autonomía en la gestión.

Los anteriores esquemas de financiamiento no son los únicos existentes; sin embargo, podemos considerarlos como los extremos en los que se mueven las propuestas contemporáneas. Desde nuestra perspectiva, un esquema que promueva la gestión de manera colegiada al interior del establecimiento educativo y que involucre a la comunidad aledaña contribuye a la toma de decisiones en el ámbito escolar, la cual puede conducir a una sana autonomía financiera.

A continuación presentamos un modelo de gestión escolar operado a través de la descentralización.

UN MODELO DE GESTIÓN EN LA ESCUELA

En este apartado hacemos una descripción de los elementos más relevantes de un modelo de gestión en el ámbito escolar. Para ello utilizamos el documento titulado “Gestión escolar: un estado del arte de la literatura”, en el que Alvaríño y sus colaboradores (2000) presentan un panorama acerca de la evolución y el estado reciente de las investigaciones, así como los planteamientos sobre la gestión escolar. Cabe aclarar que abordaremos algunos puntos similares a los tratados en el apartado anterior porque los ámbitos de análisis son diferentes. En aquél nos referimos, sobre todo, al sistema educativo en general, y en éste, a la escuela en particular.

Los autores parten de la premisa de que “la gestión es un elemento determinante de la calidad del desempeño de las escuelas,



sobre todo en la medida que se incrementa la descentralización de los procesos de decisión en los sistemas educacionales” (*ibid.*: 1).

Su argumentación va encaminada a demostrar que cierto tipo de gestión en los planteles produce resultados exitosos en cuanto a sus intenciones educativas; así, plantean que:

En efecto, la reciente literatura sobre escuelas efectivas resalta la importancia de una buena gestión para el éxito de los establecimientos. Ella incide en el clima organizacional, en las formas de liderazgo y conducción institucionales, en el aprovechamiento óptimo de los recursos humanos y del tiempo, en la planificación de tareas y la distribución del trabajo y su productividad, en la eficiencia de la administración y el rendimiento de los recursos materiales, y por cada uno de esos conceptos, en la calidad de los procesos educacionales (*idem*).

Como puede notarse en los términos utilizados por los autores, la escuela es una organización que debe tender a convertirse en una administradora eficiente de los insumos a los que tiene acceso (y somete sus productos a pruebas donde se certifica su calidad). Así, parece que la educación se convierte en un sistema de producción de individuos a quienes se les aplicaron los insumos antes descritos.

También es una idea extendida, al menos discursivamente, el logro de la eficiencia de la organización escolar a través de medidas de control y gestión extraídas de la esfera privada. Las escuelas se dedican a ofrecer productos diferenciados en función de la “calidad educativa” y para satisfacer determinados nichos de mercado.

Para los autores, la literatura internacional marca la pauta en las formas de gestión en los siguientes temas: procedimientos de acreditación de escuelas; premios y castigos al desempeño; asistencias focalizadas; mayores exigencias de *accountability*; modelar procesos a través del *benchmarking*;¹ mecanismos de intervención de la comunidad escolar, los empresarios y agentes externos, para generar “exigencias” y “apoyo” para el mejoramiento de la gestión (*idem*).

Igualmente, plantean dos momentos en la literatura: uno que presenta los resultados de las primeras investigaciones, donde se

¹ El *benchmarking* es un sistema de promoción o comunicación de experiencias “exitosas”.



muestra que los factores socioeconómicos iniciales eran determinantes en el desempeño de los educandos, así como los factores asociables al mismo, relevando la gestión; y otro que contempla los factores de gestión inmersos en las políticas de descentralización, *accountability*, y la relación escuela-comunidad (modelo propuesto).

En un primer momento, presentan una serie de trabajos considerados relevantes en el análisis. Así, del enfoque centrado en las desigualdades, retoman los trabajos de Coleman (1969) y Jencks (1972), los cuales mencionan que:

la escuela aporta poco en la reducción de las distancias iniciales entre estudiantes ricos y pobres; la calidad de la educación incide poco sobre el futuro desarrollo profesional; los resultados escolares se explican por el contexto social y entorno familiar (los demás factores son secundarios); existen escasos antecedentes de que las reformas educacionales puedan modificar esta situación; y la igualdad sólo puede lograrse mediante la redistribución social de la riqueza (*ibid.*: 5).

Otras investigaciones ofrecen contrapeso a esta postura. Tal es el caso del enfoque centrado en factores de incidencia escolar, que pretende medir la injerencia de la escuela en la vida social y familiar de la comunidad donde se ubica; es decir, las escuelas producen un “valor agregado”. Esta capacidad de provocar cambios en los estudiantes se debe, según los trabajos de Mortiño y colaboradores (1988), a la política educativa del establecimiento, la enseñanza en el aula, y al funcionamiento global del centro educativo (*ibid.*: 8-9). En las instancias de decisión de los establecimientos están los directivos, para los cuales no existe un planteamiento de clara relevancia de su papel. Según Alvaríño y sus colaboradores, algunos estudios manifiestan que los directores de las escuelas son pieza fundamental para la efectividad de éstas. En otro estudio (en Holanda), la mayor injerencia está en la organización escolar y en el sistema de toma de decisiones y no en el director.

En una investigación para Estados Unidos y Gran Bretaña, dentro de los factores más relevantes para explicar los rendimientos de los estudiantes se encuentran: liderazgo profesional firme, visión de metas compartidas, ambiente favorable de aprendizaje,



concentración en la enseñanza y en el aprendizaje, expectativas elevadas, refuerzo positivo, seguimiento del proceso, derechos y responsabilidades, enseñanza intencional, organización para el aprendizaje, y cooperación familia-escuela (Sammons *et al.*, 1995, citado en Alvariño *et al.*, 2000: 9-10). Otros estudios, no referidos por los autores, coinciden con estas conclusiones, como el caso del *Data Envelopment Analysis* (DEA), desarrollado en Inglaterra, el cual, a través de la construcción de un modelo *input-output*, consigue calcular los factores de eficiencia en las escuelas.

Existen diversos estudios realizados en España, en los que se llegó a resultados similares a los anotados anteriormente. Según Alvariño (*ibid.*: 10-11), en los retomados por Arancibia (1992), Espinoza (1995), Zárate (1992), Servat (1996) y el propio Alvariño (1999), se presenta una serie de elementos comunes en las “escuelas efectivas”, que pueden condensarse en los siguientes: un director presente y en todo (en lo académico, técnico y humano), autonomía técnica pedagógica del establecimiento, existencia de una fuerte cultura escolar, calidad humana y profesional del profesor que cumple un rol fundamental para la efectividad escolar, presencia diaria y constante del docente, sensibilización positiva hacia los niños, las niñas y los tutores sobre la educación, efectiva utilización de recursos pedagógicos por parte de los maestros, y tiempo de conversar e intercambiar experiencias educativas.

La lista anterior no da cuenta de las formas de conseguir cada aspecto. Es decir, puede ser un listado que apunta a unos criterios, posiblemente favorables en los establecimientos. No obstante, habría que indagar más acerca de los mecanismos usados en estas escuelas para su obtención; esto es, de qué factores depende cada uno de ellos. Igualmente, se debe hacer una diferenciación de los factores en cuanto a su ámbito (escuela, sistema educativo, entorno), para así poder establecer los “responsables” de cada uno. Habría que aclarar si realmente la escuela provee un “valor agregado” en sus estudiantes; si modifica los determinantes socioeconómicos, no como excepción, sino como regla dentro del sistema.

De todos modos, cabe destacar que existen algunos factores cuyo ámbito es la escuela, pero que no son de su competencia exclusiva. Por ejemplo, la calidad humana y profesional y la efectiva utilización de los recursos pedagógicos por parte de los docentes



dependen, de manera significativa, de su formación inicial y de su actualización pedagógica. Por otro lado, la posibilidad de conversar e intercambiar experiencias educativas es un asunto que se facilita si se tienen espacios para ello, como una red de escuelas que permita dicha conversación. Habría que adaptar las experiencias a las realidades de un asunto social a través del *benchmarking*, que parecen haber tenido éxito en modelos productivos en serie.

Por otro lado, en España también se han hecho estudios acerca de las escuelas ineficaces o que han perdido eficacia. En ellos, se destacan como factores significativos:

falta de visión (los profesores no participan de un proyecto común), ausencia de liderazgo (directores con bajas expectativas, poco comprometidos), y resultados disfuncionales entre los profesores (reactivos, poca confianza en sí mismos, inestables, con bajas expectativas personales y en referencia a sus alumnos, dificultades en el manejo conductual de la clase) (Alvariño *et al.*, 2000: 12).

Pero al igual que con los factores promotores de buenos resultados, estos últimos pueden tener maneras de intervención desde diferentes ámbitos. No es claramente efectivo pensar que los factores positivos puedan ser transferidos a los establecimientos poco eficaces. No es un problema de transferencia sino de la manera como se puede lograr que las escuelas poco eficaces se modifiquen desde su lógica interna. El alto compromiso de los actores por su institución no es un asunto fácil de transferir: depende de aspectos de motivación personal, lo cual rebasa los meramente laborales.

Estos resultados, así como otros en diferentes países, indican que los factores externos influyen de manera sustancial en los resultados, pero al mismo tiempo las instituciones escolares tienen “la posibilidad de alterar variables escolares para producir los cambios propuestos” (*ibid.*: 12). Con base en un trabajo de Arzola y Langouët (1996-1999), Alvariño y colaboradores plantean que las variables de gestión se pueden diferenciar en dos niveles: uno compuesto por lo que es común a las escuelas, y otro por variables particulares de la organización y cultura específicas de la unidad escolar, dado su contexto (*idem*).



De este enfoque se establecen tres ámbitos que inciden en la gestión:

- 1) *Las variables de origen o iniciales*: identifican a los estudiantes según sus condiciones de origen: nivel socioeconómico, “entorno cooperativo”² y cultural en que vive el alumno. Éstas tienen posibilidad de modificarse sólo a través de políticas públicas de gran alcance que modifiquen la distribución de la riqueza. ¿Qué pasa con las opciones sociales de redistribución? Quizás con el entorno cooperativo, y en algo el cultural, su existencia sea previa y además no de fácil construcción por políticas macro-sociales. Los autores hacen referencia al Banco Mundial mencionando que el efecto de la escuela en el mediano plazo es significativo, ya que aumenta la productividad y la flexibilidad de la fuerza laboral.³
- 2) *El nivel de las variables curriculares*: son las condiciones estructurales del sistema educativo: currículo de las asignaturas, métodos y materiales de apoyo, formación y capacitación de docentes, entre otros. Las reformas de los sistemas educativos en los países tendrían injerencia en el mediano plazo.
- 3) *Las variables de gestión y organización escolar* suelen apoyarse en las reformas educativas generales, pero su funcionamiento dependería, en gran parte, de los ambientes internos de los planteles. Ésta es la más relevante ahora ya que, según los autores, produce efectos en el corto plazo (*ibid.*: 12-13). Así, lo que prima es la eficiencia.

Las piezas fundamentales en la gestión son las relaciones entre los distintos niveles, los efectos interactivos intermedios, las relaciones recíprocas, la planificación cooperativa, la coordinación entre unidades y redes de apoyo. Cabe advertir que los modelos de gestión tienen un fuerte componente de autogestión que, según los autores, basados en la Organización para la Cooperación

² El concepto de “entorno cooperativo” se usa a cambio del término “capital social”, ya que este último no es propio de la actividad social que desarrolla la educación, dado que el capital social se encuentra asociado a las variables económicas y no al ámbito educativo.

³ Con esto se evidencia, una vez más, que los intereses de este organismo son primordialmente elevar la capacidad productiva de los países (para lograr el crecimiento económico), y para ello hacen uso de todos los elementos que tienen a su alcance, en este caso, la educación.

y el Desarrollo Económicos (OCDE) (1992), se desarrolla en un contexto compuesto por tres elementos simultáneos: la descentralización, la *accountability*, y el fortalecimiento de la relación entre el establecimiento y la comunidad (*idem*).

LA DESCENTRALIZACIÓN

De acuerdo con Alvariño y colaboradores (2000), el motivo central para emprender una política de descentralización hacia las escuelas es que, “quienes son, en último término, los responsables del proceso de enseñanza-aprendizaje y sus logros –profesores, alumnos y tutores– necesitan participar en la decisiones claves de la escuela” (*ibid.*: 15). No obstante la importancia de lo anterior, la manera de procurar una real participación en las decisiones clave por parte de los directamente implicados no debe entenderse como que son los únicos responsables de los resultados, ni la manera de gestionar el tema es a través de la creación de mercados educativos. Es preciso evitar que, en aras de mejorar la calidad de la educación, ésta se vea inmersa, exclusivamente, en las lógicas impuestas por los empresarios para convertirla en un espacio diseñado, de manera preponderante, para la formación respecto al trabajo.

Es necesario no confundir los propósitos de la política con los medios para lograrla. Con los medios con que se buscan los fines se determinan estos últimos. Es decir, si para lograr una autonomía en las escuelas se emplean mecanismos de mercado, los resultados de ellos serán primordialmente comerciales y no sociales.

Por ejemplo, los autores muestran que, en Estados Unidos, las medidas de política con que se desarrolla la gestión del sector educativo son predominantemente de mercado: i) acreditación basada en resultados (competencia entre establecimientos); ii) premios y castigos en resultados (incentivos monetarios y no monetarios a los mejores establecimientos, como si fuera la más primaria relación de estímulo respuesta); iii) asistencia técnica focalizada (que busca compensar los establecimientos más desfavorecidos); y iv) excepciones legales para dar mayor flexibilidad a la innovación escolar.

De los anteriores mecanismos, se nota que los dos primeros son, claramente, estrategias de competencia, principio básico de



la economía de mercado. En este mismo sistema educativo se busca la “administración basada en la escuela”, y aunque hasta el momento no se tiene evidencia de que las escuelas mejoren por este hecho, se sigue promoviendo internacionalmente; a la fecha ha sido implementado en Canadá, Estados Unidos, Inglaterra, Australia y Nueva Zelanda, y de él se dice que:

La administración basada en la escuela no es una solución mágica capaz de resolver todos los problemas en la administración de sistemas escolares. Sin embargo, cuando se le implementa bajo las condiciones apropiadas de desarrollo de competencias y en el contexto de una asignación de responsabilidades entre niveles del sistema escolar sensible a los contextos locales, ofrece una estrategia, entre otras, que parece tener un impacto positivo y mensurable en los resultados de aprendizaje estudiantil (Caldwell, 2005: IV).

La política pública no logra, por sí misma, mejorar las condiciones de las escuelas; se requiere un compromiso serio por parte de los actores, el cual no se consigue sólo con normas e incentivos. El compromiso se adquiere si existen las condiciones propicias de cooperación para emprenderlo, y para lo cual los elementos de competencia entre escuelas, incluidos en las políticas, entorpecen su construcción.

Alvaríño y colaboradores (2000) consideran que deben seguirse incorporando lógicas de administración privada para el sector público. Además, coinciden con promover los incentivos y la capacitación en administración a profesores y directivos; observan que debe ponerse a disposición de los implicados tres elementos: conocimiento (técnico, de gestión, competencias interpersonales y de resolución de conflictos), información (sobre logros de alumnos, de otras escuelas y recursos disponibles) y premios (que reconozcan el esfuerzo extra y que apoyen los mejoramientos logrados). A pesar de que estos elementos puedan promover las gestiones de las empresas privadas, no hay que olvidar que la educación no es un mercado, sino un bien público meritorio (para todos y cada uno de los ciudadanos).

Las razones por las cuales la educación no es un mercado son varias y de diversa índole, entre otras:



- a) Debe estar en constante regulación.
- b) Los consumidores no tienen las mismas posibilidades de elección ni cuentan con la misma información y/o aspiraciones.
- c) No está claro por qué se debe primar por alcanzar la eficiencia, en lugar de otros valores definidos intrínsecamente en cada escuela (Bolívar, 1999: 6).

De acuerdo con la teoría de la Hacienda Pública, los bienes sociales (entre ellos la educación), generalmente, son *no rivales*⁴ en consumo; por lo tanto, no es factible su *exclusión*; por ello, sus preferencias no se revelan de manera voluntaria, “puesto que el número de participantes es habitualmente grande, la aportación de cualquier consumidor significará una pequeña diferencia en la provisión total. Sabiendo esto, los consumidores encontrarán que les interesa actuar como usuarios que no pagan” (Musgrave y Musgrave, 1992: 59). De cualquier forma, a través de los impuestos la ciudadanía ya ha pagado por el servicio para todos.

ACCOUNTABILITY ESCOLAR

Según Alvariño y colaboradores (2000), las tendencias de la “rendición de cuentas escolar” ya no sólo se circunscriben a los resultados de las pruebas estandarizadas aplicadas a los estudiantes. Se requieren evaluaciones integrales que sirvan, al mismo tiempo, para el aprendizaje y la autovaloración de la propia unidad escolar. Los resultados deben contribuir a superar las debilidades identificadas; mejorar la obtención de información, de la cual la propia escuela será la fuente; hacer públicos los resultados para que los usuarios tomen las decisiones de manera informada,⁵ y el aprendizaje por parte del sistema, para que se tomen las decisiones de intervención propias del sistema.

⁴ Bienes *no rivales* son aquéllos en los que la participación en los beneficios del consumo de cualquier individuo en una sociedad no reduce los beneficios obtenidos por los demás. Los bienes están disponibles para todos, sin que haya interferencia entre ellos. Por lo tanto, no resulta eficiente emprender una política de *exclusión*, ya que el costo adicional de un consumidor es igual a cero. Se reitera, entonces, que generar un mercado con el fin de hacer más eficiente la prestación del servicio no tiene validez, ni siquiera económica.

⁵ Siempre y cuando al evaluación sea en la totalidad de las escuelas y existan mecanismos claros para su difusión.



De los modelos descritos por estos autores, los que se identifican como los más prometedores son los que se estructuran desde la voluntariedad en la entrega de la información y en la difusión de los resultados, más que aquellos en los cuales la entrega es regulatoria (*ibíd.*: 24) (e incluso existen aquellos cuya regulación condiciona el financiamiento).

Para mejorar la gestión educativa es primordial establecer un sistema de información en las escuelas, que permita a la comunidad tomar decisiones (no exclusivamente la de irse a otra escuela). Este sistema es una ayuda para el personal del plantel con el fin de continuar con su Proyecto Escolar.⁶ Éste contendría mecanismos de seguimiento y evaluación de las metas propuestas, además de un componente pedagógico democrático.

El modelo de “valor agregado” de las escuelas parece ser el nodo en el cual se estructura el sistema de información (que comprende, además de otros, los resultados en las pruebas estandarizadas de rendimiento escolar). Según Alvaríño y colaboradores, estos modelos tienden a subrayar:

- 1) El conocimiento que los propios centros educativos generen sobre sí mismos y sus procesos, condición para poder impulsar iniciativas que contribuyan a superar las debilidades identificadas.
- 2) La necesidad de contar con la información requerida para evaluar si las unidades escolares cumplen los objetivos previstos y para orientar las decisiones de gestión, información que idealmente debe ser producida al interior del establecimiento y validada externamente.
- 3) La importancia de hacer públicos los resultados sobre el funcionamiento de las escuelas, de modo que la información esté disponible y sirva para orientar las decisiones externamente.
- 4) El valor de procedimientos bien definidos de intervención sobre las variables claves de la efectividad escolar, que permita

⁶ El Proyecto Escolar (PE) no debe convertirse en un instrumento de relación entre el centro y los establecimientos educativos. El PE en las escuelas puede ayudar a organizar los procesos de comunicación entre los integrantes de la comunidad educativa. No se considera que el PE sea una medida de la participación de la comunidad educativa, ya que es posible que se convierta en un simulacro; no obstante, el PE requiere una activa participación social. Los incentivos que se incorporen en la hechura de un PE deberían ser de tipo democrático más que económico.



a las escuelas aprender y mejorar con la participación de sus propios actores (*ibid.*: 22).

En este orden de ideas, el sistema de información contiene los elementos genéricos y específicos de cada centro; es decir, las normas comunes y las específicas de cada escuela particular. El sistema de información deberá contener componentes que permitan los siguientes propósitos: 1) operar como un sistema de control y una herramienta para poder corregir errores; 2) servir como mecanismo continuo de evaluación, y 3) actuar como un sistema de comunicaciones para los interesados (*idem*).

Así pues, el modelo se centrará:

en los factores vinculados al contexto del centro y a sus propios procesos de gestión, más que en los resultados o rendimientos de los alumnos, de tal modo que puedan estimar el valor agregado dentro de la institución misma, controlando los factores restantes. Los resultados de cualquier evaluación o certificación deben ubicar a cada establecimiento en sus propios niveles de logro y medir su progreso en el tiempo, más que comparar establecimientos entre sí (*ibid.*: 22-23).

Proponen lo anterior porque, según estos autores, las escuelas obedecen a lógicas relativamente locales. Así, las políticas de las instancias coordinadoras en cuanto a plantear modelos de gestión tienen en cuenta que los planteles educativos llevan a cabo siempre su micro-reforma dentro de las macro-reformas. Estas lógicas de comportamiento son esperables dentro de una lógica de instituciones informales que superan por mucho a las instituciones formales de las macro-políticas (Frigerio, 2000: 2-3).

INTERACCIÓN ESTABLECIMIENTO-COMUNIDAD

Éste es un punto de inserción reciente en las discusiones en torno a la gestión escolar. Dentro de los resultados citados por los autores (muchos de ellos de la experiencia española) acerca de la intervención de los tutores en los procesos educativos, se tiene: mejoramiento en los logros educativos, mejoramiento en la



conducta escolar, mejoramiento del rendimiento sostenido en el tiempo, mejoramiento en las actitudes y mayor interés en proyectos de ciencia entre adolescentes, aumento en la confianza y en la autoestima de los padres y madres, mejoramiento en las relaciones escuela-hogar (Alvariño *et al.*, 2000: 26). Además de la experiencia española, los autores no mencionan las características de los establecimientos donde se realizaron los estudios. Una tipología del entorno es básica para poder establecer pertinencia de las recomendaciones.

Lograr un acercamiento entre el cuerpo de docentes y directores de las escuelas y los padres, madres o tutores no es fácil. Existen varias circunstancias que inhiben esta aproximación, la cual puede ser generada desde la escuela o desde los padres. Por ejemplo, los y las maestras y directores consideran que los actores externos al establecimiento no saben sobre educación; pueden sentir temor de ser espiados en su trabajo, entre otras. Por su parte, hay varias circunstancias que impiden a los tutores de los estudiantes participar activamente, entre las cuales destacan: desconocimiento del sistema educativo, insuficiente confianza en sí mismos para participar desde su conocimiento y actitud, falta de tiempo, desinterés, alguna mala experiencia, entre otras.

No hay recetas para lograr la participación de los tutores. Las experiencias más relevantes tienen la característica de haber sido emprendidas por toda la comunidad. Entonces, para conseguir esta interacción se requiere la disposición abierta hacia la participación por parte de la escuela; ésta puede ser el núcleo del interés de la comunidad. Las escuelas cerradas y poco proactivas al llamado de la interacción con su comunidad rompen las iniciativas de ésta: su participación es crucial para un mejor papel educativo.

Los autores plantean algunas consideraciones importantes en cuanto a la participación de la comunidad:

- 1) Las escuelas no pueden enfrentar por sí solas la función de educar a los niños y niñas, sin involucrar a los padres en dicha tarea.
- 2) Las causas del bajo involucramiento de los tutores deben ser conocidas y consideradas en la planificación de la escuela, con el fin de facilitar su participación (horarios, sistemas de apoyo para cuidar niños, transporte, etcétera).



- 3) Es preciso que la escuela realice un diagnóstico de las necesidades de la comunidad para que sus acciones sean de impacto en las familias con las que se relaciona.
- 4) Los programas de formación para padres deben combinar la experiencia de educación para adultos con las necesidades de las familias.
- 5) El compromiso de la comunidad es una fuente importante de financiamiento para emprender tareas del interés de la escuela.
- 6) Las escuelas deben desarrollar competencias para mejorar las condiciones de las relaciones con la comunidad de padres, madres y tutores (*ibid.*: 28-29).

Con lo antes expuesto se establece una diferencia entre autonomía escolar e ingeniería social, la cual utiliza herramientas como la “descentralización administrativa de los sistemas escolares, la gerencia basada en la escuela, la nuclearización, la administración delegada, la libertad de elección de escuela, el sistema de bonos educativos para las familias, etc.” (Álvarez, 2002: 10).

En este punto, se presupone que las personas e instituciones interesadas en los procesos de los establecimientos educativos (madres y padres de familia, tutores de las niñas y los niños, comunidad en general, organizaciones sociales y gremiales, empresarios de la zona, entre otros) participan activamente en la toma de decisiones, y esto mejora los resultados escolares en los estudiantes. De cualquier forma, no es fácil poner en funcionamiento este asunto.

La experiencia empírica muestra que las experiencias más exitosas son las que se generan desde las escuelas mismas. Algunas maneras de emprenderlas son: las escuelas para padres y madres, conversaciones sobre temas específicos, relaciones de aprendizaje mutuo (en la cual la comunidad aprende sobre el sistema escolar y comienza a desarrollar demandas sobre niveles de información).

Lo anterior implica que la estrategia de involucramiento de la comunidad en la gestión escolar es un asunto en el cual la escuela puede tomar la iniciativa. El cambio debe, pues, comenzar desde los establecimientos educativos, ser ellos los promotores del acercamiento. No obstante, si la comunidad es quien tiene la iniciativa, la escuela deberá abrir las puertas a esa actitud comunitaria. Las estrategias no están inventadas, y seguramente dependen del con-



texto en que se ubica el plantel; por lo tanto, es necesario que conozca su entorno.

Puesto que el conocimiento y el discernimiento de las experiencias internacionales de reformas de los sistemas educativos son importantes, a continuación presentamos una serie de casos de países con alto nivel de desarrollo económico, y otros de países latinoamericanos. La selección sigue la resonancia internacional de su proceso, y no algún criterio de representatividad.

CARACTERÍSTICAS DE ALGUNOS MODELOS INTERNACIONALES DE GESTIÓN ESCOLAR

La resonancia internacional que rige la selección se fundamenta, básicamente, en el uso de mecanismos de mercado para mejorar condiciones del sistema, bien sean financieros, de eficacia, equidad o políticos, entre otros.

Las siguientes experiencias de gestión se presentan en varias categorías: asegurando alternativas privadas para la prestación del servicio público, dando la posibilidad a los ciudadanos de una elección (“cheques”), promoviendo la participación de los padres de familia en la administración de la escuela, y la competencia entre escuelas como motor del mejoramiento de la calidad de la educación.

Australia

Las reformas desde las escuelas (*de abajo hacia arriba*) son necesarias pero no suficientes. Las políticas de descentralización centralizadora son el fiel reflejo de ello. En Victoria (Australia), las reformas que se emprendieron durante la década de los ochenta,

quizás fue el intento más serio de introducir los principios democráticos en el gobierno de la educación... se presentaba la participación como un corolario esencial de la delegación de autoridad de los órganos centrales a las regiones y las escuelas. En el nivel escolar, se enfatizaba la importancia de los consejos escolares, representativos de las comunidades locales y con voz importante en las decisiones escolares (Angus, 2001: 21).

Lo anterior implicó la reestructuración del sistema educativo en general, de tal manera que suministraran los dispositivos de respuesta, no sólo en el plano del discurso, sino con competencias y recursos suficientes. No obstante, a pesar de que las mejoras fueron significativas en determinadas comunidades, “en que la participación se afirmó con fuerza desde abajo, las prácticas democráticas participativas no se institucionalizaron de forma general, en el sistema administrativo [central] de Victoria” (*ibid.*: 21-22). Las reformas educativas que hacen énfasis en las escuelas como centro de gestión del sistema no deberán conformarse con promover mejoras de infraestructura en las escuelas.

Para mediados de la década de los ochenta, estas reformas fueron derogadas, en parte por la crisis financiera que se vivía en esa época y en parte por el fracaso que se tuvo en el sistema, “a pesar de las intenciones de cambio del mismo presentes en la política, orientadas seriamente a quebrar la aceptación de que las relaciones burocráticas de gestión empresarial fuesen adecuadas para administración educativa” (*ibid.*: 22). Los reformadores iniciales no previeron o subestimaron las instituciones informales de gestión incrustadas en las altas jerarquías del sistema.

En aquel momento se implantó y generalizó, en el sistema educativo, un discurso ambivalente, una mixtura donde los términos más significativos se referían a eficiencia, calidad, evaluación, competitividad, autogestión, consumidores, entre otros.

Los discursos al uso sobre la autonomía de las escuelas suponen una comprensión particular de ciertas ideas, como “democracia”, “participación”, “elección”, “comunidad” y “sociedad”. El problema estriba en que el significado de estas ideas en su contexto es muy variable y está influido por la importancia y la percepción de otros conceptos organizadores muy poderosos, como “eficiencia”, “rendición de cuentas”, “responsabilidad” y “autoridad” (*ibid.*: 19).

Existe cierta impertinencia del lenguaje económico en el sistema educativo. La entremezcla de términos que, al parecer, promueven la democracia en el sistema, con términos administrativos, no le hace nada bien al mismo. No se trata de argumentar que las escuelas no puedan tener mecanismos para mejorar y aprender; se



trata de evitar el traslado de conceptos que, dada su especificidad, no son aplicables a la educación. En la educación no hay “clientes”, no hay “consumidores”, no hay “demandantes” y, por lo tanto, no es posible construir relaciones costo-beneficio en términos económicos. El lenguaje pesa, y quienes lo usan lo saben.

Muestra de lo anterior son las reformas en Nueva Gales del Sur (Australia), en las que, según Lawrence Angus, “se prestó poca atención al examen de los objetivos educativos porque se consideraba que eran independientes de los problemas reales de eficiencia y eficacia educativas. En este sentido, las reformas no se dirigían a modificar el sistema, sino a darle mayor rigidez” (*ibid.*: 22).

El hincapié de las reformas estaba en *reducir* la burocracia para hacerla más eficiente (práctica promulgada y puesta en marcha por la Nueva Derecha), y no la de *reformularla* al servicio de las escuelas. El supuesto, entonces, era que la ineficiencia se debía al tamaño del Estado y no a sus dinámicas internas.

De acuerdo con Lawrence Angus, no es preciso decir que la política de descentralización en sí sea la promotora de un modelo particular de gestión en el sistema educativo, sino el énfasis y los componentes que se le den. Tanto Victoria como Nueva Gales del Sur emprendieron políticas de reformas educativas mediante la descentralización; sin embargo, en la primera se pretendió darle mayor autonomía cambiando la forma de democracia imperante en las regiones y escuelas. En Nueva Gales del Sur, se fue reformando la gestión orientada hacia una gerencia tipo empresarial y con menos interferencia y control en la escuela dada la reducción de la burocracia.

Chile

En 1980, en este país se estableció el sistema de financiamiento a través de subsidios a la demanda, específicamente con “*vouchers*”. Este sistema se construyó e instaló en Chile con todos los parámetros de mercado expuestos en la primera sección de este documento. Por ejemplo, según, Viola Espínola, con este sistema

se espera que... los padres tienen [*sic*] la opción de elegir escuelas según la calidad de la educación que cada una de ellas ofrece. Para



informar a los padres sobre la calidad de la educación ofrecida se cuenta con el Sistema de Información y Medición de la Calidad Educativa (SIMCE) que evalúa año por medio (s.f.: 19).

Las escuelas privadas tienen plena autonomía financiera *en el uso*,⁷ puesto que pueden pagar los salarios que deseen o que el mercado requiera. Por su lado, las municipales (públicas) deben ceñirse al Estatuto Docente, el cual fija los niveles salariales de los maestros y maestras. Este mismo estatuto permite mantener cierta estabilidad laboral a los docentes, ya que quien tiene esa atribución es la municipalidad y no la escuela. De acuerdo con esta autora, las

escuelas privadas subvencionadas son más autónomas que las municipales en tanto cuentan con: i) total decisión sobre recursos aportados por la subvención, una vez pagados los sueldos de los profesores, ii) recursos adicionales aportados por los padres, iii) control sobre la contratación y despido de profesores y iv) negociación de salarios” (*ibid.*: 21).

Es decir, según Viola Espínola, una escuela es más autónoma en la medida en que el gremio de maestros se desarticule, y negocie individualmente con cada establecimiento.

Además de la subvención por alumno, las escuelas tienen permitido cobrar cuotas mensuales por concepto de colegiatura.⁸ Este mecanismo presenta un significativo inconveniente de equidad: las escuelas mejor dotadas y con mejores maestras y maestros dependerán de la capacidad de pago de las familias de los estudiantes. Como a los establecimientos que cobren colegiaturas no

⁷ Existen dos posibilidades de autonomía financiera: en el origen y en el uso. El primero significa que los recursos tienen plena disponibilidad por parte del recaudador, ya que su fuente depende de sus arreglos institucionales. La autonomía en el uso es cuando los recursos no provienen de fuentes propias, pero los arreglos institucionales de transferencia permiten disponer de ellos discrecionalmente. En el caso chileno es autonomía en el uso, ya que los ingresos provienen de transferencias vía subsidios a la demanda que hace el Estado de acuerdo con el número de estudiantes.

⁸ Una forma indirecta de pagar impuestos. Este mecanismo se asimila a una tarifa de servicio público como la energía o el acueducto, en el cual se paga por el servicio, además de los impuestos. Lo destacable es cómo el sistema impone pagar gravámenes a los más desfavorecidos social y económicamente, si desean tener una educación igualitaria en calidad (vía pruebas de aprendizaje).



se las descuentan de las subvenciones, el valor recaudado es un ingreso adicional.⁹

La posibilidad de elección (vía “*voucher*” y “voto con los pies”) y las colegiaturas cobradas por los establecimientos son los mecanismos establecidos en el modelo chileno para instalar la “cultura” de *accountability* y, al mismo tiempo, la manera de establecer un sistema de control por parte de las familias de los estudiantes.

Como se aprecia, el modelo incluye los elementos teóricos de la Nueva Derecha: subsidio a la demanda (“*voucher*”), votar con los pies (migración a otra escuela como medida de castigo por la baja calidad), información (SIMCE), competencia entre los establecimientos educativos (pago por estudiante, lo cual implica que cuanto más alumnos más ingresos), y el Estado se vuelve evaluador (SIMCE) y no responsable del servicio educativo, ya que éste fue transferido directamente a las escuelas.

Según la misma autora, el sistema

ha derivado en una autoselección de alumnos según la cual los niveles relativamente más acomodados han mostrado preferencia por las escuelas privadas subvencionadas. Estas últimas han captado las aspiraciones de una clase media ascendente, y en ellas se concentra un alumnado cuyos padres tienen más educación y un promedio de ingresos más alto que las escuelas municipales (*ibid.*: 21).

Es decir, el modelo puede producir resultados deseables en cuanto a eficiencia en el uso de recursos (tal cual lo manifiesta la autora citada), pero ahonda las brechas de equidad.

El Salvador

La autonomía de las escuelas en El Salvador tuvo un proceso de abajo hacia arriba. En su afán de responder a la falta de educación producida por el conflicto armado y la desprotección del

⁹ Estas colegiaturas tienen un máximo. A partir de ahí se les descuentan de las subvenciones estatales. Pero mientras llega a este tope, los establecimientos podrán obtener recursos monetarios adicionales, con lo cual pueden establecer dinámicas educativas diferenciadas en calidad.



Estado, las comunidades emprendieron la creación de escuelas gestionadas totalmente por ellas mismas, sin la ayuda del Estado. Éstas, como es de esperarse, tenían plena autonomía lograda por la autogestión.

A principios de la década de los noventa, el Estado salvadoreño llevó a cabo un programa haciendo uso de la experiencia antes mencionada, llamado “Educación con Participación Comunitaria” (EDUCO), el cual pretende, básicamente, ampliar la cobertura educativa e incitar la participación de los tutores en los asuntos de la educación.

Este programa funciona a través de las Asociaciones Comunitarias para la Educación (ACE), compuesta por los tutores y otros miembros de la comunidad aledaña, los cuales tienen la responsabilidad de proporcionar los servicios educativos en determinada localidad. Asimismo, las ACE tienen “a su cargo el establecimiento y administración de las escuelas, incluyendo la contratación del personal docente y la compra de material fungible” (Álvarez, 2002: 27). La concurrencia del Estado (a través del Ministerio de Educación, organismo del orden nacional) está en hacerse cargo de la capacitación de los docentes, del proceso de supervisión y de transferir los recursos económicos, que son depositados en las cuentas de cada ACE. A su vez, los gobiernos municipales tienen la encomienda de hacer seguimiento a la parte pedagógica; la supervisión financiera es realizada por organizaciones no gubernamentales que colaboran con el gobierno.

Esta reforma educativa en El Salvador estaba enmarcada en la reforma del Estado, cuya intención era hacer que éste limitara su presencia en aquellos espacios donde el sector privado muestre deficiencias; aumentar la eficacia y eficiencia en el manejo financiero y de los servicios prestados por el gobierno, y mejorar los incentivos y responsabilidad de los prestadores de servicios públicos. Esto se procesó en el sector educativo de El Salvador a través de tres elementos:

- i) focalización de recursos humanos, financieros y materiales en la educación básica; ii) la descentralización de servicios educativos otorgando mayor autonomía a la escuela y fomentando la participación de las comunidades en la provisión de servicios; y iii) la prestación de servicios por el sector privado (incluyendo a las co-



munidades) de los servicios que pueda ofrecer en forma más eficiente (Jacir, 2002: 117-118).

El modelo salvadoreño emprende su reforma educativa a través de la delegación de competencias y recursos en organizaciones civiles, lo cual a primera vista parece ser algo interesante. EDUCO tiene como finalidad “aumentar la cobertura de aquellas poblaciones que, por sus características geográficas y de marginalidad rural, no han tenido acceso a los servicios educativos” (*ibid.*: 112).

Para los promotores de EDUCO, la equidad del modelo está en que las escuelas se ubican, espacialmente, en zonas marginales urbanas y rurales. Es decir, la preocupación básica es que los niños y las niñas asistan a las escuelas. Esta condición es básica pero no suficiente de la equidad, ya que ésta no se da sólo en el acceso, sino también en los resultados.

Entonces, parece que EDUCO es un modelo que busca la eficiencia financiera y administrativa del sistema, más que el mejoramiento de la calidad en la educación. No se debe desconocer que las circunstancias económicas de este país no son fáciles: fue azotado por una larga guerra civil, y tiene un relativo bajo desarrollo económico. No obstante, el compromiso con la educación no debe ser un asunto que tenga que ser relegado a un segundo plano (ni en política, ni en el presupuesto).

Muestra de la importancia de la educación en el sistema social de este país es que la participación de la comunidad es significativa. Los aportes voluntarios de las ACE y tutores han permitido mejorar las condiciones de infraestructura, dotación y alimentación de las escuelas.¹⁰ Lo relevante de esto es que no existe ningún mecanismo de incentivo para esta participación; las poblaciones saben de la necesidad de emprender muchas acciones, dada la desprotección gubernamental.

Otro elemento importante de esta estrategia es que la participación se considera como un proceso de aprendizaje (que se emprende) y no como un presupuesto del modelo, lo cual implica que sus resultados se verán de manera distinta. Tener estándares de participación, con indicadores, es relevante siempre y cuando

¹⁰ Para más detalles en las magnitudes de estos aportes voluntarios véase Jacir, 2002.



se utilicen para hacer seguimiento y no como elemento de evaluación para premios y castigos.

Según Benjamín Álvarez (2002), los resultados han sido satisfactorios respecto a los principales objetivos trazados: ampliación de cobertura y mayor involucramiento de las familias. No obstante, hasta el momento, no se tiene indicios en cuanto a la mejora de la calidad; los análisis realizados muestran que no existen diferencias con las escuelas tradicionales (*ibid.*: 27).

Estados Unidos

La lógica de las reformas educativas en Estados Unidos se debe entender desde la perspectiva de la Nueva Derecha. Sus promotores insistieron en la necesidad de alcanzar la calidad de la educación vía la competencia de las escuelas. Según Gary Anderson y Alexandra Dixon (2001: 61-76), en este país las reformas se hicieron en dos momentos. El primero se dio a partir de finales de la década de los setenta, producto de una serie de problemas detectados en su sistema, como la disminución en la competitividad mundial y la reducción de los puntajes en las evaluaciones estandarizadas.

Frente a esto, las comisiones que estudiaron la problemática encontraron que se debía poner más atención a lo económico y lo tecnológico. Como lo señalan los autores mencionados, la respuesta de los funcionarios estadounidenses consistió en buscar salidas rápidas y de impacto. Por tal motivo, las soluciones fueron:

más tiempo en la escuela, emplear más tiempo en la enseñanza (tiempo dedicado a la tarea), mayores requisitos de créditos para la graduación, mayor proporción de tareas para casa, insistencia en el aprendizaje de informática y en las ciencias, y la creación de un currículo relacionado con el mercado de trabajo (*ibid.*: 64).

La preocupación era preparar a los estadounidenses para participar en un mercado mundial competitivo.

Posteriormente, entre 1985 y 1988, dado el evidente fracaso de las políticas tomadas, las reformas se trasladaron hacia la reestructuración de las escuelas. Se optó por modificar los modelos de gestión dando mayor participación a los docentes y tutores en



la toma de las decisiones escolares, aunque ellos no intervenían en lo más importante. Como era de esperarse, estos modelos de gestión se soportaban en la lógica de crear mercados con la educación. Los distritos escolares estadounidenses están inmersos en una fuerte presión para ser “competitivos”, y para ello usan el mecanismo de elección que los padres hacen de la escuela para sus hijos (*ibid.*: 65-66).

La lógica de la descentralización de la gestión educativa en Estados Unidos tiene implícita la idea de *descentralizar centralizando*. Tal lógica se sustenta en la desarticulación de sindicatos, la reducción de los presupuestos públicos para educación, y la dispersión de las decisiones que toma cada actor en el centro escolar. Los ciudadanos creían estar recibiendo la potestad de decidir sobre la educación; sin embargo, se vieron envueltos en una confusión acerca de la calidad de la misma. Lo anterior explica por qué se “mantiene la participación en un plano superficial y restringido a aquello que la autoridad central permita” (*ibid.*: 71).



Gran Bretaña

El modelo británico parte de las premisas de la Nueva Derecha; en efecto, las reformas estructurales incorporadas por la primera ministra Margaret Thatcher, durante la década de los ochenta, tenían esa característica para toda la nación y todos los sectores. Una premisa es que, puesto que la educación estaba en poder de sus “proveedores” (directores de escuelas y docentes), y este hecho la hacía ineficiente, ineficaz y corrupta, era preciso quitarles ese espacio. “Las características de la apropiación del productor de la educación son la ‘laxitud en el empleo, el gigantismo y la oposición al cambio’” (Demaine, 2001: 48). Otro de los argumentos que soportaba los cambios era que las escuelas se volverían más eficaces a través de la competencia (premisa del sistema de mercado).

El modelo de gestión educativa modificaba los subsidios a la oferta por los subsidios a la demanda. Los recursos laborales del sector se trasladaron de la nómina nacional, estatal y local de docentes a nóminas escolares. Este cambio se produjo una vez que llegaron a las escuelas los recursos vía los “pagos” a los tutores de los estudiantes, a través de “cheques escolares” que les entregaba

el Estado. De esta manera, se procurarían excelentes resultados para que los “consumidores” (tutores y estudiantes) las eligieran. La idea de una buena educación no se soporta en un bien común para la sociedad, sino que será producto de la competencia y el individualismo de las escuelas y sus “productores”.

Respecto al “gigantismo” del sistema, se promovió la generación de las “escuelas autónomas”, es decir las que se hayan “sustraído a la intervención de las administraciones educativas locales”. Con esto se soportó la burocracia en el sistema, por lo cual era precisa la reducción del tamaño del Estado. El mismo discurso argumentativo desautorizaba y generaba la idea de que los directores y los maestros eran unos retrógrados, que sólo funcionaban bajo sus intereses particulares de apropiación de lo público; de esta manera se forjó la idea de que ellos tenían una “oposición al cambio”.

De cualquier forma, la política de la Nueva Derecha (en su parte política) resalta la necesidad de centralizar el sistema (descentralización centralizada). Para Jack Demaine (y otros), ésta es una “paradoja: la ‘liberación’ de las escuelas del control político local y la creación de unas escuelas independientes y autogestionadas sólo puede conseguirse mediante la *centralización* inicial del control político” (*ibid.*: 50).

La descentralización emprendida en Gran Bretaña obedece a una mezcla entre descentralización *administrativa* y *hacia el mercado*, y queda claro que en nada fue una descentralización política. La administrativa se logra al poner a las escuelas a emprender una lógica de autogestión (básicamente financiera) y hacia el mercado, ya que es obvio que la provisión de la educación entró en una lógica de mercado, se privatizó su prestación. Al mismo tiempo, el control político permanece centralizado.

Guatemala

Como parte de los Acuerdos de Paz firmados en 1996 en este país, quedó establecido el compromiso de aumentar la cobertura en educación en zonas rurales y primordialmente a los indígenas. El programa específico que se analizará a continuación se refiere a la “Escuela de Autogestión Comunitaria”.



En esencia, el programa intenta promover la “autogestión comunitaria mediante la organización legalizada de padres y madres de familia, quienes reciben fondos del Ministerio de Educación (Mineduc) para administrar el servicio escolar en las comunidades” (Castañeda, 2002: 143). Con esto se busca establecer centros educativos en aquellos lugares donde no los hay. Para que una comunidad pueda contar con una de estas escuelas, el Mineduc lleva a cabo tres pasos: i) identificación de comunidades; ii) organización, legalización y capacitación, y iii) seguimiento.

Las comunidades que cumplan con los requisitos deben establecer el Comité Educativo (COEDUCA), el cual funciona por medio de dos grupos: la Asamblea General y la Junta Directiva. La primera está compuesta por toda la comunidad y allí se elige a la Junta Directiva, se busca el lugar donde funcionará la escuela y se aprueba el plan anual de trabajo de la Junta. A su vez, la Junta Directiva, administra la Escuela de Autogestión Comunitaria. Es decir, se asignan recursos a los COEDUCA para que sean administrados por la Junta y supervisados por las Asambleas, con los cuales se financian varias acciones necesarias: consecución de las instalaciones iniciales, material didáctico y útiles escolares.

Como se observa, los COEDUCA no son instituciones de base estructuradas de antemano como en El Salvador, sino organizaciones que se forman con el pretexto de entregar el poder de gestión a sus escuelas. Esto implica consolidar e implantar sistemas de capacitación en varios aspectos, entre ellos administrativos y legales. Este trabajo se realiza por medio de las Instituciones de Servicios Educativos (ISE), que son organismos privados, fundaciones y ONG, los cuales son contratados por el Mineduc para cumplir las funciones de capacitación antes señaladas. Asimismo, las IES identifican las comunidades que no tienen servicio educativo, capacitan a docentes, asesoran a las comunidades y maestros y recopilan información estadística para el seguimiento (*ibid.*: 150).

El interés primordial del modelo guatemalteco es proveer las condiciones básicas para el proceso educativo: establecer la escuela. Así, sus alcances deben analizarse desde esta perspectiva. Las condiciones iniciales de las comunidades en las que se instaura el modelo son bastante complejas de atender, bajo el supuesto de



procurar equidad en el sistema. No es lo mismo apoyar o consolidar escuelas ya existentes que establecerlas.

De este modelo se rescata la capacidad de las comunidades rurales para emprender procesos de capacitación y asumir responsabilidades con el fin de que sus niños y niñas puedan aprender más de lo que ellos aprendieron. Igualmente, se resalta el hecho de que los procesos de gestión impliquen una fuerte capacitación.

De nuevo, la participación ciudadana en sus asuntos locales es algo que está por construirse en América Latina, y por lo tanto se hace necesaria una continua capacitación a las comunidades de base.

Por último, este programa parece preconcebir la equidad desde el acceso (es razonable dadas las condiciones iniciales). Es decir, su lógica es procurar que los niños tengan un establecimiento educativo al cual asistir. No debería dejarse de lado complementar la política de acceso con otros elementos que permitan elevar la calidad de la educación como un componente de equidad en el resultado.

Nicaragua

El proceso de descentralización educativa en Nicaragua tiene elementos particulares, dadas las condiciones de transición de una guerra interna. Desde 1993, se estableció en este país un programa de “amplia” autonomía escolar. En él se contemplaba que

cada escuela recibe una transferencia fiscal que es administrada por un consejo escolar local, dentro del cual los padres constituyen la mayoría. En principio, el consejo tiene plena autoridad sobre el uso del presupuesto y la responsabilidad de contratación y despido de los docentes y del director de la escuela (Arcia y Belli, 2002: 159).

Según los mismos autores,¹¹ el modelo de Nicaragua, emprendido desde la década de los noventa, pretendía el restablecimiento del contrato social roto por el gobierno sandinista, ya que se dio “una pérdida de responsabilidad por los resultados ante los padres... el sueldo de los maestros dependía del sindicato y del

¹¹ Gustavo Arcia es economista Senior del Research Triangle Institute of Duke University y Humberto Belli fue ministro de Educación entre 1991 y 1998.



Ministerio de Educación (MED) y no tenía que rendir cuentas a los padres (*ibid.*: 160).

Para ellos, el proceso político de rendición de cuentas se resolvía mediante la implantación de mecanismos de mercado.

En el modelo creado se buscó dar el *derecho de opinión* a los directamente interesados en la educación pública: sus beneficiarios. Así pues, se estableció una serie de principios: reconocimiento explícito de que los padres tienen un *derecho natural* a determinar los objetivos de la educación de sus hijos; el Estado tiene el rol de implantación de los objetivos propuestos por los padres; la sociedad civil tiene el derecho de pedir rendición de cuentas con respecto al uso de los fondos públicos en la educación, y la entrega de la educación pública bajo los principios de equidad, eficiencia y responsabilidad por los resultados a nivel central y local (*ibid.*: 162).

Para lograr estos principios, el modelo implantó tres objetivos operacionales: i) incluir a los padres y la sociedad civil en la gestión de las escuelas, con el fin de fortalecer la democracia y aumentar la responsabilidad social; ii) otorgar a los padres mayor derecho de opinión y control sobre la educación, y iii) aumentar la eficiencia operacional dada la escasez de recursos. Para ello se otorgó autonomía financiera a las escuelas, que incluía la posibilidad de contratar a sus maestros.

Las competencias y los recursos se distribuyeron entre el ámbito central y el local. En el financiamiento, el central garantizaría el gasto mínimo *per cápita*; buscaría la equidad en la distribución según el nivel de pobreza y financiaría la mayor parte de la infraestructura. En el local, el financiamiento estaría destinado a las necesidades de nivel mínimo. En cuanto al currículo y la capacitación de docentes, el ámbito central establecería el contenido básico y la capacitación inicial, mientras el local adaptaría los contenidos a sus necesidades y apoyaría la capacitación en servicio. En cuanto a la contratación de maestros, el central determinaría los estándares y la normatividad de los contratos, y el local llevaría a cabo la selección, negociación, contratación y despido de los docentes. Por último, en lo que respecta a la supervisión y la evaluación, el ámbito central mediría el rendimiento, definiría las normas y supervisaría el sistema, y el local realizaría evaluaciones locales,



proporcionaría información al ámbito central, e informaría a los padres acerca del desempeño de la escuela local (*ibid.*: 164).

El modelo concentra la gestión escolar en el Consejo Directivo Escolar, que en su mayoría está constituido por padres de familia elegidos democráticamente por la comunidad de padres con hijos en la escuela.¹² Este Consejo tiene, entre otras funciones, elegir al director de la escuela de una breve lista de candidatos aprobados de antemano por el MED. El director de la escuela también ejerce una buena parte del poder dentro de la escuela, ya que es quien tiene el liderazgo. Según Gustavo Arcia y Humberto Belli, “la calidad de la gestión del Consejo Directivo Escolar depende en gran medida de la calidad del director” (*ibid.*: 166).

Para que una escuela fuera autónoma debía establecer un contrato con el MED. La autonomía implicaba, entonces, recibir un cheque por parte del Ministerio, cuyo monto dependía de tres criterios: número de estudiantes, ubicación de la escuela y registro de repitencia y deserciones. Con esos recursos se podía “contratar y despedir maestros y dirigir la escuela como si se tratase de una *escuela privada*”¹³ (*ibid.*: 170).

En el modelo de autonomía de las escuelas en Nicaragua se establece que los maestros pueden retornar a su condición original al finalizar el contrato con la escuela autónoma, sin afectar su antigüedad en el contrato de negociación colectiva entre el MED y el sindicato.

El modelo de Nicaragua tiene interesantes pretensiones; no obstante, su estructura se basa en los fundamentos del mercado. La posibilidad de elección y control de los padres se ejerce en el sistema de contratación de los maestros, haciendo que éstos se desempeñen como trabajadores de un servicio más. Los incentivos que se plantean en el modelo son primordialmente económicos. No es de extrañar, entonces, que el horizonte ideal de los reformadores sea la “escuela privada”.

Por otro lado, el modelo nicaragüense no plantea cómo resolver la doble funcionalidad de los padres de los estudiantes: gestión

¹² El voto es secreto, los aspirantes no pueden tener nexos comerciales ni familiares con la escuela, deben saber leer y escribir, tener buenos antecedentes policiales y buena posición en la comunidad (Arcia y Belli, 2002: 165).

¹³ Las cursivas son nuestras.



y control. Ellos intervienen en significativas decisiones dentro de la escuela, entre los cuales se resaltan: contratación y despido de docentes, proposición de candidatos a directores de la escuela, aprobación de presupuesto escolar, definición de contenidos académicos (cursos electivos, textos de estudio), y al mismo tiempo tienen potestades de supervisión, control y petición de cuentas.

Un problema del modelo de gestión nicaragüense de escuelas autónomas está en su imposibilidad de ser equitativo. El punto central es que el gran *incentivo* de la autonomía para el maestro es el mejoramiento de su sueldo, el cual se cubrirá básicamente con los recursos que provienen de los derechos de matrícula y las donaciones (los recursos transferidos desde el ámbito nacional cubren lo básico de su salario normal). Ahora bien, si el mejoramiento de los salarios depende de los ingresos adicionales, éstos se presentarán claramente en las escuelas cuyo entorno económico y social permita a las familias hacerlo.

Se corrobora el planteamiento de que el sistema de gestión de mercado no logra una buena asignación en cuanto a la equidad. Lo anterior se da incluso a pesar de que en la fórmula de distribución de recursos exista un criterio de pobreza.

La mayoría de las escuelas básicas no han sido incorporadas al sistema de autonomía. La justificación radica en que el “MED está renuente a otorgar la autonomía a las escuelas que no tienen capacidad de gestión o de recursos humanos adecuada como para manejar la autonomía (*ibid.*: 172).¹⁴

Las escuelas que no tienen recursos humanos ni capacidad de gestión son, por lo general, aquellas ubicadas en espacios geográficos donde se asienta la pobreza.

Esto se menciona porque los mismos autores argumentan que ésta se presenta entre los padres jóvenes (padres de estudiantes de primaria) más que entre los padres mayores (generalmente de secundaria). Esto conduce a que “el apoyo necesario para aumentar los sueldos de los maestros tiende a ser modesto” (*ibid.*: 172).

Otro de los mecanismos incorporados al diseño es aumentar el número de estudiantes matriculados (o disminuir la deserción)

¹⁴ Lo anterior se demuestra en la diferencia entre estudiantes y maestros incorporados en 1998, según su nivel: para secundaria los porcentajes de cobertura en el programa son de 78 y 81, respectivamente; mientras que para la primaria son de 41 y 47 (*ibid.*: 173).



en tal magnitud que pase de una categoría a otra. Lo paradójico del esquema es que la “ganancia” para la escuela está en el aumento del coeficiente estudiante/docente. Para una escuela de categoría 1, el coeficiente es de 30, mientras que para una de categoría 6, éste aumenta a 50 estudiantes por docentes.

El nicaragüense es el típico caso de traslación de clientes en la educación: pasó de ser un cliente político a uno del mercado. Los autores argumentan que con las reformas educativas en Nicaragua se restableció el contrato social entre los ciudadanos, ya que antes, en el sistema central del sandinismo, las familias de los estudiantes eran clientes del régimen político. Para su corrección, y puesto que se entró en una dinámica de mercado, estos actores pasaron a ser clientes de la escuela.

Características del modelo de gestión escolar en el proyecto Estándares para la Educación Básica en México

El modelo de gestión escolar de este proyecto toma distancia de las experiencias anteriormente citadas, al situar a la escuela y sus actores en el centro de su atención. En su lógica, las escuelas pueden mejorar continuamente a partir de la acción conjunta de tres componentes: curricular, desempeño docente y gestión escolar.¹⁵

Ya hemos expuesto que, desde un enfoque mercadocéntrico, el concepto de calidad de la educación se identifica con el cumplimiento de parámetros de eficiencia. Los estándares que conforman este proyecto no tienen esa intención, pues más que caracterizar una escuela eficiente buscan proponer referentes que sirvan como plataforma para impulsar a las escuelas a desarrollar sus propios procesos de mejora:

Los estándares son unidades de información mediante las cuales se clarifican las metas educativas; se establecen los parámetros contra los cuales se compara el aprendizaje de los alumnos, y se valoran

¹⁵ Hacemos notar que en el apartado “Un modelo de gestión de escuela”, de este documento, donde se hace referencia al texto de Alvariano y colaboradores, se destaca la necesidad de ubicar tres ámbitos de incidencia en la gestión: variables de origen o iniciales, variables curriculares y de gestión y organización escolar; una de las aportaciones del modelo de estándares radica en mostrar como elemento central de la gestión escolar lo que ocurre también al interior de las aulas.



el desempeño de los docentes y la gestión escolar; se simplifica la comunicación entre distintos actores del proceso educativo y, por lo tanto, se promueve la consecución de consensos y se facilita la distribución de responsabilidades (OEI, 2009: 1).

El proyecto busca promover en las escuelas una cultura de evaluación que se distinga de aquella que se encuentra vigente en el sistema¹⁶ y que privilegia la información obtenida por medio de la evaluación externa, que otorga incentivos económicos, premios y castigos, dependiendo del resultado obtenido. Se trata de una nueva cultura que permita concebir la evaluación como “el proceso de obtener información y usarla para formar juicios que a su vez se utilizarán en la toma de decisiones” (Tenbrick, 1984: 14).

Al situar a la escuela en el centro, la mirada que tienen desde su interior los actores escolares adquiere una importancia mayúscula, de allí la necesidad de recuperar la autoevaluación como herramienta que permita observar sus puntos de partida en los tres componentes, y dar seguimiento a sus procesos de mejora. El proyecto funciona sólo sobre la base del incentivo moral que puede tener cada escuela participante para mejorar en cada aspecto sugerido.¹⁷

Siempre es necesario recordar que evaluar significa compararse con cierto parámetro. La lista de estándares que ofrece el proyecto es sólo una de las que la escuela puede seguir. Lo más importante no es el uso de los estándares por sí mismos, sino el proceso de evaluación, reflexión y mejora que consideren llevar a cabo, con base en ellos, los colectivos escolares y la comunidad.

Los estándares se acercan a la escuela a través de un interventor que es quien capacita y acompaña al colectivo escolar en el desarrollo del proceso. El uso de los estándares implica la recuperación de evidencias para cada uno de los componentes, y el desarrollo de situaciones de evaluación dinámica. Posteriormente, se elaboran trayectos de mejora, a los cuales se da seguimiento a nivel áulico, escolar, comunitario y sistémico.

¹⁶ Actualmente, desde la política educativa, se privilegia la evaluación externa con base en la aplicación de exámenes, como el de aplicación censal a alumnos llamado Evaluación Nacional de Logro Académico de Centros Escolares (ENLACE), o los Exámenes Nacionales para la Actualización de Maestros en Servicio (ENAMS), véase www.sep.org.mx.

¹⁷ Cabe mencionar que la participación de las escuelas en el proyecto es completamente voluntaria.



Los estándares de gestión escolar de este proyecto recuperan, en su diseño, la experiencia nacional e internacional en la materia. En el ámbito nacional, la principal fuente de aprendizaje la han constituido las escuelas del Programa Escuelas de Calidad (PEC),¹⁸ en particular aquellas que han mostrado una mejora sostenida en el logro de los estudiantes y en diversos indicadores, y que se pueden considerar como ejemplo de buenas prácticas. Por su parte, las fuentes internacionales¹⁹ han sido, entre otras, las experiencias anglosajonas (Estados Unidos, Escocia, Gran Bretaña, Nueva Zelanda, entre otros), de países europeos (España y Finlandia), de países asiáticos (Corea del Sur y Japón), y de países latinoamericanos (Colombia, Chile, Brasil y Nicaragua), así como de fundaciones diversas a nivel mundial.

Los estándares de gestión escolar suponen:

que las condiciones operativas de las escuelas están garantizadas, específicamente su infraestructura, equipamiento, mobiliario, servicios públicos, asignación de material instruccional, asignación de personal docente y administrativo. Al mismo tiempo, suponen que existen condiciones para que los actores educativos conformen una comunidad escolar, muy especialmente la estabilidad del equipo docente y directivo (VV. AA., 2008: 254).



Y su estructura permite abordar diversas dimensiones:

- 1) dirección escolar,
- 2) desempeño colectivo del equipo docente,
- 3) gestión del aprendizaje,
- 4) órganos oficiales de apoyo a la escuela,
- 5) participación de la comunidad escolar y de los padres de familia.

Estos ámbitos de gestión escolar se complementan con los otros dos componentes del proyecto (lo curricular y el desempeño do-

¹⁸ El PEC, desarrollado desde la Subsecretaría de Educación Básica, puede considerarse pionero en el abordaje de la temática de gestión escolar como medio para elevar el logro escolar.

¹⁹ Algunas de ellas fueron tratadas en el apartado anterior.

cente en el aula²⁰). Se considera que para que la escuela logre constituirse en una plataforma para el aprendizaje de los alumnos es necesario que profundice y articule los tres ámbitos. Esto conduce a una visión ampliada de la gestión escolar, que correspondería a lo que más arriba hemos denominado como “policéntrica”, pues sitúa a la escuela y sus actores en el centro, y también ubica como prioridad de ésta el aprendizaje de los alumnos. Es decir, todo el trabajo y la organización escolar se encaminan a este propósito.

El proyecto dio inicio en 2007, y a la fecha se han efectuado ya procesos de legitimación y validación social, de los que se han derivado los atributos básicos de los estándares:²¹

- a) claros,
- b) asequibles,
- c) articulados,
- d) pertinentes para la mejora,
- e) promotores de la reflexión colaborativa.

Actualmente, se está desarrollando la fase de piloteo, que ha llevado el proyecto a casi 600 escuelas públicas de educación básica en las 32 entidades del país. Han participado en ella más de 3 000 actores escolares, de los cuales 78% han sido docentes, 12% directores, 6% padres de familia y alumnos y 4% supervisores y asesores técnicos pedagógicos. Ellos han comenzado a diagnosticar las condiciones de gestión que prevalecen en su escuela con base en los referentes proporcionados; han elaborado trayectos de mejora donde se plasman las reflexiones en torno al desempeño de los docentes en el aula, producto del proceso de evaluación de la práctica,²² y en algunas escuelas comienzan a incorporarse, como referentes del aprendizaje de los alumnos, los estándares curriculares y la noción de evaluación dinámica.

²⁰ Por la extensión de este ensayo no se describirán los componentes de lo curricular y de desempeño docente en el aula, pero pueden consultarse los apartados correspondientes en <http://www.referenteseducativos.net>

²¹ Para profundizar en esta información puede consultarse la sección “Fundamentos”, en <http://www.referenteseducativos.net>

²² Este componente aborda la práctica docente en el aula desde cinco categorías: planeación, gestión del ambiente de clase, gestión curricular, gestión didáctica y evaluación.



Las percepciones que han manifestado los colectivos escolares acerca del proyecto han sido favorables en un 75%, desfavorables en un 5%, y el 20% ha comentado que tiene una aceptación parcial del mismo, ya que no cuentan con información suficiente acerca de la relación que puede establecerse con otros programas que proporciona el sistema.

El proyecto propone una visión de la mejora continua y de la gestión escolar que está siendo acogida por la comunidad; se trata de una oportunidad para que la escuela se mire desde el interior, a la luz de instrumentos que se convierten en pretextos para conversar, reflexionar y llegar a trayectos de mejora que les permiten diseñar situaciones diferentes a nivel áulico, escolar y sistémico.

Al poner en el centro sus necesidades y expresarlas, en los actores se restablece la capacidad de comunicación y confianza necesarias para resignificar su quehacer, para orientarlo a prioridades que tienen que ver con el incentivo moral de redefinir qué quieren que sea la escuela, y el papel que juega cada uno de los que participan en ella.

El proyecto no busca sólo proporcionar herramientas a las escuelas, sino invitar a los actores escolares a ser artífices de su mejora escolar, a ser autónomos y a trabajar en torno al propósito común del aprendizaje de los alumnos.

Esta propuesta de gestión policéntrica busca recuperar la voz y el actuar de las escuelas. Por sí mismo, el proyecto tiene como alcance lo que la escuela puede construir sobre la base de su autonomía; ir más allá significaría articular y hacer coincidir lo que ella está encontrando en su interior con lo que el sistema y la sociedad son capaces de proporcionarle y demandarle.

La gestión policéntrica se hace posible sólo en la medida en que las decisiones de política educativa logran empatar con lo que la escuela necesita y es capaz de brindar; cuando desde el sistema existe respeto hacia el quehacer y las decisiones de las comunidades escolares; cuando la escuela es puesta en el centro como organización social responsable del aprendizaje; cuando lo importante es construir espacios para la reflexión y la dignificación del quehacer de quienes participan en ella; en fin, cuando el Estado y la sociedad civil son capaces de prestar oídos a lo que ahora tienen que decir la escuela y sus actores.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez, B. "Autonomía escolar y reforma educativa", en *Creando autonomía en las escuelas*, Santiago de Chile, Preal/LOM Ediciones, 2002.
- Alvaríño C., S. Arzola, J. J. Brunner, M. O. Recart y R. Vizcarra. "Gestión escolar: un estado del arte de la literatura", en *Revista Paideia*, 29, 2000, pp. 15-43. Acceso del 12 de diciembre de 2002. Disponible en www.mec.es/cide/rieme/documentos/#c
- Alvaríño C. y R. Vizcarra. "Gestión para la innovación en educación: desafíos para las escuelas particulares subvencionadas", en P. Cariola y J. Vargas. *Educación particular subvencionada*, Santiago de Chile, CONACEP, 1999.
- Anderson, G. L. y D. Alexandra. "Cambios de paradigma y gestión local en los Estados Unidos: hacia un paradigma de potenciación social", en J. Smyth (ed.). *La autonomía escolar: Una perspectiva crítica*, Madrid, Akal Ediciones, 2001.
- Angus, L. "Participación democrática o gestión eficiente del centro: la situación social y política de la autonomía", en J. Smyth (ed.). *La autonomía escolar: Una perspectiva crítica*, Madrid, Akal Ediciones, 2001.
- Arancibia, V. "Efectividad escolar: un análisis comparado", en *Estudios Públicos*, núm. 47, 1992, pp. 101-125.
- Arcia, G. y H. Belli. "La autonomía escolar en Nicaragua: restableciendo el contrato social", en *Creando autonomía en las escuelas*, Santiago de Chile, Preal/LOM Ediciones, 2002.
- Arzola, S. y G. Langouët. *Elaboración de un modelo de producción de la calidad*, Santiago de Chile, Proyecto ECOS, 1996-1999.
- Bolívar, A. "La educación no es un mercado. Crítica de la 'Gestión de Calidad Total'", en *Aula de innovación educativa*, núm. 83-84, 1999, pp. 77-82. Acceso del 12 de diciembre de 2002. Disponible en www.mec.es/cide/rieme/documentos/#c
- Caldwell, B. J. *La administración basada en la escuela*, Serie política educativas, núm. 3, París-Bruselas, Instituto Internacional para la Planeación de la Educación/Academia Internacional de la Educación/UNESCO, 2005.



- Castañeda, M.** “¿Qué es el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo de Guatemala?”, en *Creando autonomía en las escuelas*, Santiago de Chile, Preal/LOM Ediciones, 2002.
- Demaine, J.** “La ‘Nueva Derecha’ y la autonomía escolar”, en J. Smyth (ed.). *La autonomía escolar: Una perspectiva crítica*, Madrid, Editorial Akal Ediciones, 2001.
- Espínola, V.** “Autonomía escolar: factores que contribuyen a una escuela más efectiva”, Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo, s.f. Fecha de acceso del 19 de junio de 2003. Disponible en www.iadb.org/idbamerica/PHOTOS/APRO2/educacion.pdf
- Espinoza, S. et al.** “Escuelas de calidad y sus procesos organizacionales: un cambio hacia el mejoramiento de la educación”, Tesis para optar al título de psicólogo, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1995.
- Frigerio, G.** “¿Las reformas educativas reforman las escuelas o las escuelas reforman a las reformas?”, Santiago de Chile, UNESCO, Seminario sobre Prospectivas de la Educación en América Latina y el Caribe, del 23 al 25 de agosto de 2000. Fecha de acceso del 10 de diciembre de 2002. Disponible en <http://www.unesco.cl/promedl7/prospectivas/frigerio.pdf>
- Jacir, A. E.** “Educo: Un avance en la ruta hacia la autonomía”, en *Creando autonomía en las escuelas*, Santiago de Chile, Preal/LOM Ediciones, 2002.
- Loera, A.** “Lecciones para la política educativa derivadas de los resultados de la evaluación cualitativa del PEC en cuanto a la gestión escolar”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXXVI, núms. 3 y 4, México, CEE, 2007.
- McGinn, N.** “Las mejores prácticas en la instalación de la gobernanación local de la educación”, mimeo preparado para *Basic Education and Policy Support (BEPS)*, USAID, 2002, pp. 1-24.
- Musgrave, R. A. y P. B. Musgrave.** *Hacienda pública. Teórica y aplicada*, Madrid, McGraw Hill, 5a. ed., 1992.



OEI. “Propuesta Estándares Curriculares y de Desempeño”, mimeo, 19 de noviembre de 2009.

Sarmiento, L. *Utopía y sociedad: Una propuesta para el próximo milenio*, Bogotá, Fundación Friederich Ebert de Colombia, 1997.

Tenbrick, T. D. *Evaluación, guía práctica para profesores*, Madrid, Narcea, 1984.

VV. AA. “Estándares para la Educación Básica, Gestión Escolar”, 2008. Disponible en <http://www.referenteseducativos.net>

