

Gestionar la calidad: Desafío de las reformas en educación

S

Sonia Lavín
HerreraInvestigadora del
Programa
Interdisciplinario de
Investigaciones en
Educación de
Chile (PIIE).

Reforma y proceso de descentralización

ituarse desde el ámbito de la gestión educativa en el contexto de la Reforma de la Educación en Chile exige revisar, aunque sea muy brevemente, el proceso de desconcentración y descentralización de la educación chilena que operó a partir del gobierno militar.

Este se concretó en 1982 mediante el traspaso de la administración de los establecimientos de educación básica y media a los municipios y el fuerte impulso a la privatización de la educación vía sistema de subvención, que se hizo extensivo a escuelas particulares.

El proceso de desconcentración se dio en forma brutal, dejando a los docentes y

descentralización que desreguló normativamente la estructura y la gestión del sistema educativo, manteniendo el control sobre los actores.

Así, a inicios de los 90 el proceso de descentralización de la educación se caracterizaba por una tensión. En una parte estaba un Estado subsidiario. En la otra, la lógica emergente de ese mismo Estado que, de un lado, pretendía dar cuenta de la creciente necesidad de regulación de la acumulación de la producción y del consumo, y del otro, de la necesidad de legitimación –a través de la integración de un nuevo imaginario cultural–, en el complejo contexto de una creciente heterogeneidad de demandas, necesidades, intereses y expectativas de la sociedad con respecto a la educación.

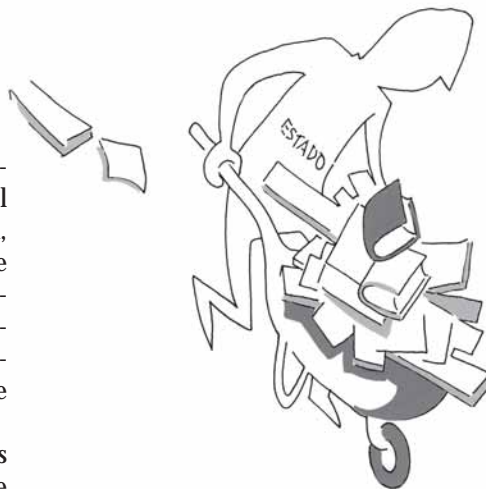
Esto planteaba al sistema educativo un doble desafío:

- La gestión de la equidad, en términos de desarrollar una nueva capacidad de gestión de la heterogeneidad, mediante mecanismos que favorecieran la permeabilidad de las instituciones a las necesidades y demandas diversas de la sociedad; y,
- La gestión de la calidad –ineludible-



directivos de las escuelas en estado prácticamente de indefensión. Al derogarse el Estatuto Docente los profesores quedaron, en muchos casos, al arbitrio del alcalde de turno, o bien de sostenedores inescrupulosos que teniendo en perspectiva predominantemente razones de lucro, impusieron condiciones laborales precarias e inestables.

El gobierno democrático heredó las contradicciones propias de un proceso de



mente ligada a la anterior— mediante el logro de aprendizajes que dieran cuenta de un proceso de formación de los ciudadanos que el país pretende formar.

La situación a fines de los 80: el desmantelamiento de la educación pública

Los primeros estudios realizados a inicios de la década dieron cuenta del grado de desmantelamiento que había sufrido la educación pública en Chile. El abandono de las instalaciones, el deterioro de las condiciones laborales, junto con la conculcación de los derechos de expresión, habían instalado predominantemente un estilo de relación regido por el temor, la desconfianza y el individualismo, pero en algunos casos había provocado también el establecimiento de lazos de apoyo y solidaridad entre los pares.

En esos acercamientos logramos identificar tres tipos de condicionamientos que inciden en la calidad de la gestión educativa de la escuela:

- los atribuibles al contexto socio económico del territorio donde está instalada la escuela;
- los interinstitucionales, relativos a las regulaciones e iniciativas centrales y locales que afectan la gestión escolar; y,
- los intrainstitucionales, que son propios de la dinámica interna de cada establecimiento y que tienen relación con las formas a través de las cuales la comunidad escolar enfrenta la situación de innovación.¹

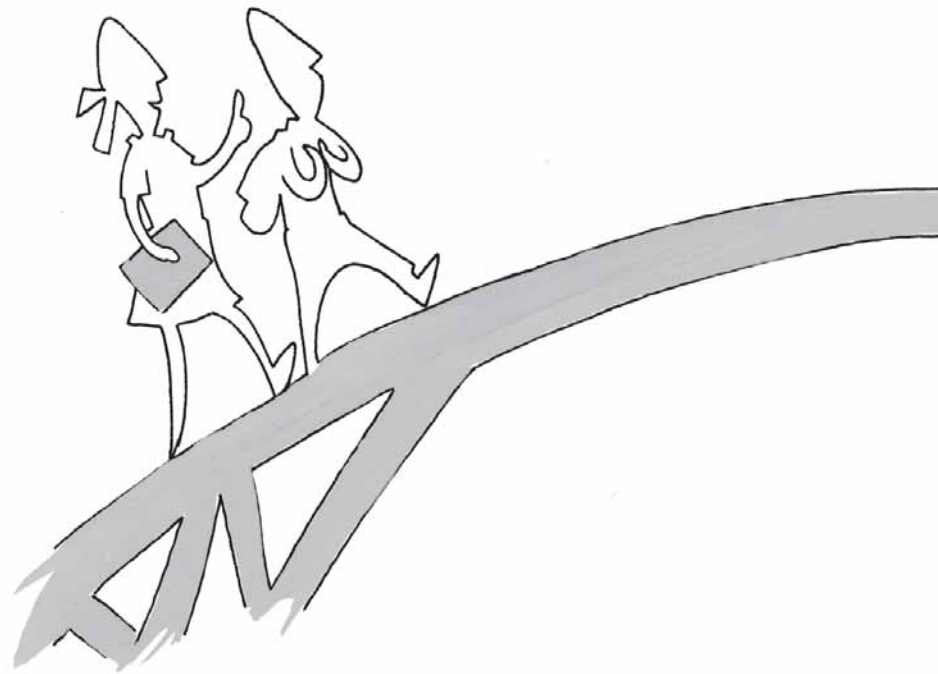
En un primer estudio se observó que la situación de pobreza permeaba todos los ámbitos y prácticas de la escuela e introducía elementos diferenciales de

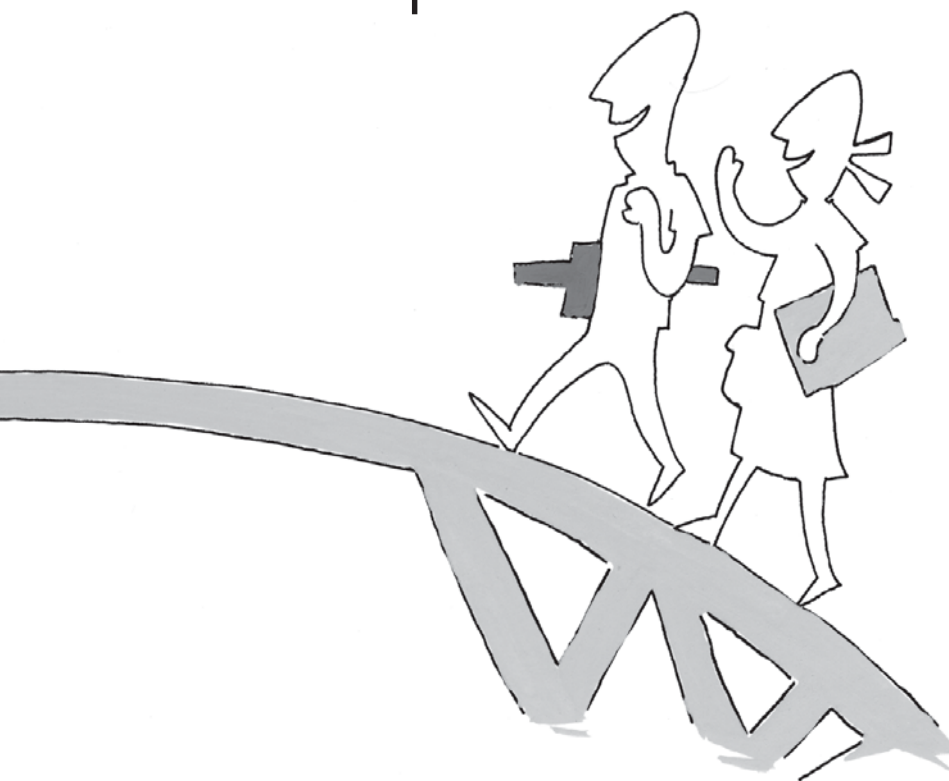
gestión escolar: las condiciones laborales desfavorables impedían contar con un cuerpo docente profesional y estable. Las exigencias académicas se reducían, haciéndose uso de la “flexibilidad” curricular para supuestamente “no perjudicar” a los “pobres alumnos pobres”. La organización escolar, marcada por la subvención por alumno “presente” —de la cual dependía, y aún depende, la subsistencia de la escuela— adquiría una centralidad que desplazaba la preocupación pedagógica por la económica. En cuanto a los condicionantes interinstitucionales, mostraban que la dicotomía que se establece entre funciones técnico pedagógicas y administrativas imponían prácticas yuxtapuestas que favorecían la incomunicación y la ausencia de complementación, creando duplicidades y restando eficacia a la gestión escolar.²

Política educacional del Gobierno de Transición a la democracia

En 1990, la llegada del gobierno democrático, en el marco de un proceso político de transición, se decide mantener la estructura descentralizada de los servicios públicos de educación y salud, y se centra la política educativa en cuatro ámbitos: reforma curricular; mejoramiento e innovación; fortalecimiento de la formación y profesión docente; y extensión de la jornada escolar.

Esos lineamientos de política se tradujeron en un proyecto de descentralización pedagógica, a través de la Ley Orgánica de Educación; la restitución de los derechos laborales, que se concretó a través de la aprobación del Estatuto Docente; el desarrollo de un programa de discriminación positiva, llamado el Programa de las 900 escuelas, destinado a apoyar





prioritariamente a aproximadamente el 10% de las escuelas básicas que se encontraban en situación de alta vulnerabilidad; y el desarrollo del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación para apoyar, por etapas, a la educación rural, a la preescolar, básica, media y superior y, recientemente, a la educación permanente destinada a jóvenes y adultos.

En este marco se han desarrollado diversas estrategias de innovación (muchas de ellas exitosas) tales como: los Proyectos de Mejoramiento Educativo, orientados a incentivar la autonomía de la escuela; el Programa Montegrande, destinado a apoyar el desarrollo de liceos de anticipación; el Programa Enlaces, que comunica actualmente a la mayoría de las escuelas mediante una red electrónica en todo el país; y otras iniciativas

que ponen el acento en la participación de la comunidad tales como los Talleres de Aprendizaje y los Proyectos de Mejoramiento de la Infancia.³

Fracturas de la gestión escolar

La instalación de múltiples proyectos de innovación a lo largo del proceso de reforma ha esta-

La escuela no sólo es más compleja hoy por su tamaño. Es compleja por el desafío de responder a demandas heterogéneas

blecido un extraordinario potencial para desatar un proceso de transformación tendiente a mejorar la calidad de la educación de las escuelas. Pero, asimismo, ha provocado una fractura de la gestión tradicional del establecimiento escolar, ya que cada proyecto transferido desde el nivel central ha llegado con su propia lógica de funcionamiento.

A ello ha contribuido una descentralización inicialmente truncada a escala comunal, que incipientemente comienza a trascender al centro educativo. Ello se demuestra en las prácticas de gestión financiera y administrativa de los establecimientos municipalizados, donde a menudo los directivos ignoran incluso el monto y los mecanismos presupuestarios de su escuela, lo que implica des-responsabilizar al centro escolar de la eficiencia en el uso de los recursos. Se constata aún una gestión "bífida" del sistema educativo, donde los di-

¹ LAVÍN H., Sonia y Doris ERLWEIN. *Autonomía, gestión escolar y calidad de la educación: estudio de casos de escuelas municipales y particular subvencionadas en Chile*. Santiago de Chile: OREALC/PIIE, 1993

² En ese estudio se identificaron como factores que favorecen la autonomía y la generación de procesos de calidad en la escuela: a) la presencia de espacios de interlocución; b) la existencia de funciones claramente delimitadas y legitimadas para una efectiva toma de decisiones en el ámbito de su incumbencia; c) todo ello asociado a un "proyecto educativo" (todavía posiblemente sin nombre ni apellido, ni con visión y misión formalmente estipulada, pero sí apropiada y vivida), que tenía la capacidad de articular los distintos campos de acción.

³ Ambos proyectos fueron gestados y desarrollados durante la dictadura por el PIIE, con el apoyo de la cooperación internacional. En los años 90 fueron integrados a las políticas de gobierno y están extendidos actualmente en el ámbito nacional.

rectivos y docentes deben responder a “dos patrones”, como ellos mismos lo señalan. Esto debido a la dicotomía que se establece entre funciones “técnico pedagógicas”, propias del Ministerio de Educación, ejercidas a través de las instancias provinciales por los cuerpos de supervisores, y “funciones administrativas”, propias de los órganos de administración municipal.

Las fracturas en la gestión de la escuela provocadas por las inercias centralizadoras aún operantes, se ven reforzadas por los cambios culturales a los cuales está sometida, así como por la consecuente y creciente complejidad de la tarea del educador. La escuela no sólo es más compleja hoy por su tamaño. Es compleja por el desafío de responder a demandas heterogéneas, porque el conocimiento necesita ser comprendido desde una perspectiva transdisciplinaria, y porque los padres, los alumnos y los propios docentes requieren y demandan un mayor protagonismo en las decisiones de qué y del cómo enseñar.

Una nueva forma de comprender la gestión educativa
Reformar la educación no comporta solamente un cambio en los planes y programas de estudio o un cambio de metodología en la enseñanza. Reformar la educación implica el reconocimiento de un nuevo rol de la educación en la sociedad y ello conlleva, ineludiblemente, un profundo cambio cultural en la escuela.

Ese cambio no se da por decreto, requiere ser promovido y por lo tanto “gestionado”, para que un conjunto de innovaciones prenda y se haga carne en aprendizajes más relevantes y más significativos para los alumnos. Se requiere dotar de intención y

fortalecer la gestión interna y externa del establecimiento para que ésta se transforme en el hilo conductor que enhebre tanto la organización como los recursos en torno a los aprendizajes de los alumnos.

A partir de los profundos cambios que han operado en las organizaciones, la idea de gestión ha transitado desde un concepto restringido al campo de la administración hacia un enfoque sistémico de la organización. La escuela, finalmente, ha sido reconocida como una organización compleja y la forma de gestionarla, como la clave de una educación de calidad. López Rupérez⁴ señala que “(...) la noción de calidad escolar nos remite, necesariamente, a la correspondiente aproximación global o integral en la forma de gestionarla. La gestión de la calidad en los centros docentes ha de ser, pues, global, incidiendo sobre las personas, sobre los recursos, sobre los procesos y sobre los resultados; promoviendo sus acciones recíprocas y orientando el sistema, en su conjunto, hacia ese estado cualitati-

vo que caracteriza las instituciones educativas excelentes”.

Desde nuestra experiencia, y ante la necesidad de connotar la complejidad del proceso de gestión del centro educativo, hemos acuñado la noción de *gestión escolar integral*.⁵ Entendemos por tal aquel proceso que articula las múltiples instancias de la vida escolar con un propósito: lograr aprendizajes significativos. Gestionar implica enhebrar, hilvanar, entretejer todo aquello que acontece diariamente en el cotidiano de la escuela con miras a un fin, una meta a lograr, que es una educación de calidad. Gestionar, por ello, es hacer posible el logro del propósito de la institución.

Hacia una gestión estratégica de la calidad de la educación

Creemos que la calidad de la educación se gesta desde la base del sistema hacia la cúspide, más que a partir de los grandes planes diseñados e implementados desde el centro. Apostamos a que ella se irá concretando en la medida que la escuela sea capaz de poner en interacción los distintos ambientes de aprendizaje que allí confluyen. Postulamos que la calidad de la educación se gestiona, además, desde dentro hacia fuera en un continuo dialéctico: en el centro están los niños, niñas y jóvenes como protagonistas privilegiados de ese proceso, en interacción constante con el docente como articulador del proceso pedagógico que sustenta la formación. En este proceso, el docente también es modificado en sus estructuras cognoscitivas y afectivas, en la medida que interactúa con sus alumnos y con sus pares. Concebimos, así, que la gestión de la calidad de la educación se asien-

el centro de desarrollo educativo –a diferencia del “establecimiento”– se vislumbra como una organización con historia, en un contexto y con un proyecto de institución

ta y se potencia en las mediaciones que se engranan en el proceso educativo, donde un colectivo se pone en interacción intencionada con una multiplicidad de ambientes de aprendizaje.

Concebimos el aula como el primer ambiente de aprendizaje, pensada no como el ámbito físico sino como un espacio virtual de carácter colectivo de aprendizaje. En ella los niños, niñas y jóvenes abren las compuertas de su necesidad de conocer y establecen puentes con su entorno, en tanto que el profesor, a través de un proceso intrínsecamente pedagógico, detecta y tiende los puentes de conocimiento entre el saber elaborado y el saber cotidiano, contextualizando y construyendo sentido en torno al conocimiento.

El centro educativo, concebido como un segundo ambiente de aprendizaje, es el lugar donde a través de las relaciones de convivencia se concreta el currículo, tanto explícito, como invisible, constituido por las prácticas sociales y culturales que allí predominan.

El entorno familiar, ambiente privilegiado de aprendizajes, constituye el medio donde se produce la socialización primaria, y donde el niño se forma a través de prácticas social e históricamente construidas.

El entorno comunitario y societal más amplio es donde los saberes cobran sentido en contacto con otros sujetos, organizaciones e instituciones.



Por último, y con importancia creciente, se perfila el quinto ambiente, el macro entorno comunicacional global, de carácter virtual, representado por los medios de comunicación masiva, frente a los cuales la escuela, lejos de sentirse amenazada, debe reconocer un aliado en el proceso de formación de personas que es lo propio de su naturaleza.

Por lo tanto, la gestión de la calidad de la educación se podría concretar como el eje articulador de un *Centro de Desarrollo Educa-*

tivo, concebido como un colectivo de aprendizaje plural en interacción con el mundo externo constituido por varios anillos concéntricos: familia, microentorno, mesoentorno y macroentorno.

Entre estas instancias se encuentra la estructura de soporte institucional –la gestión organizativa y la propiamente administrativa– que hace posible que se generen las condiciones para la conexión entre los mundos donde circula el conocimiento. La forma a través de la cual seamos capaces de articular estos espacios será la medida en la cual logremos una educación de calidad.

El centro de desarrollo educativo –a diferencia del “establecimiento”– se vislumbra como una organización con historia, en un contexto y con un proyecto de institución, es decir, una organización cultural, por lo tanto, viva, con capacidad de integrarse a la corriente de circulación del conocimiento para cumplir con su propósito central: la formación del ciudadano.

Santiago de Chile, noviembre de 2001.

⁴ LÓPEZ RUPÉREZ, Francisco *Gestión de calidad en educación. Hacia unos centros educativos de calidad*. Madrid: Ministerio de Educación y Cultura, 1999.

⁵ LAVÍN H., Sonia y Silvia DEL SOLAR. *El Proyecto Educativo Institucional como herramienta de transformación de la vida escolar*. Santiago de Chile: Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación PIIE /Editorial LOM Enfoques Pedagógicos, 2000.