

La gestión escolar: conceptualización y revisión crítica del estado de la literatura.

Resumen

La gestión escolar se ha definido como un campo emergente que integra los planteamientos de la administración educativa, pero que asume otras características acordes a la complejidad de los centros escolares. En el presente artículo se analiza el concepto de gestión escolar, se destacan algunas de sus tendencias y se aborda una diferenciación de esta disciplina con respecto de la literatura sobre la propia administración educativa, se incluye además una revisión crítica sobre las políticas de calidad para la escuela de educación básica que acompañan a la gestión escolar.

Miguel Navarro Rodríguez
narodmi@hotmail.com

Universidad Pedagógica de Durango. Maestría en Desarrollo Educativo
Línea en Gestión Pedagógica.

Avenida 16 de septiembre No. 132 Col. Silvestre Dorador, Durango, Dgo.
CP. 34070

¿Administración educativa o gestión escolar?

Actualmente, se ha planteado para el campo de la administración de la educación y la coordinación de los procesos escolares y educacionales, una revisión pertinente de su propia definición conceptual, habiéndose entendido este campo hasta hace poco, como Administración educativa, hoy en día se presta a debate el surgimiento de un concepto integrador que es más abarcativo y significativo (Pastrana, 1997; Ezpeleta, 1997; Ibarrola, 1997; Navarro, 1999;

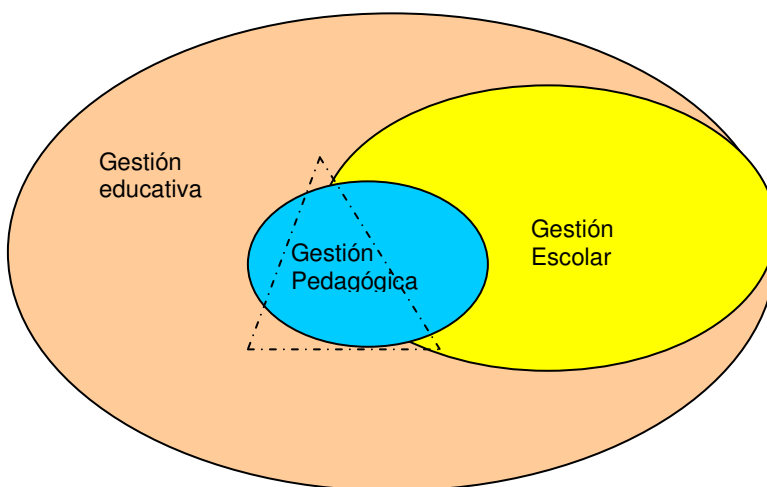
Schmelkes, 2000); así hemos visto el surgimiento para los países iberoamericanos de un campo emergente: el de la gestión de los procesos educativos.

Como bien señala Zorrilla (En Frigerio y Poggi, 2000), respecto de la diferencia entre administración y gestión:

El planteamiento de que se administra lo ajeno y se gestiona lo propio, marca diferencias fuertes: lo propio en el sentido de sentir la responsabilidad de construir y desarrollar, versus una concepción de lo propio como propiedad privada que solo produce dependencia y subordinación (Zorrilla, 2000, p.138)

Este campo emergente, -el de la gestión- al nivel macro, al de los sistemas educacionales; puede entenderse como *gestión educativa*, en tanto que la gestión al nivel de las instituciones escolares, es entendida como *gestión escolar* o bien como la gestión pedagógica, cuya esencia es la generación de aprendizajes (Namo de Mello, 1998), o bien de otra manera es entendida la gestión pedagógica como el *locus* de interacción con los alumnos, ahí donde se construyen las condiciones objetivas y subjetivas del trabajo docente, (Ezpeleta y Furlán, 1992) y por lo cual, puede esta última quedar inmersa dentro de cada una de las dos dimensiones anteriores más abarcativas de la gestión. (ver figura 1)

Fig. 1, Las dimensiones abarcativas de la gestión. (fuente: el artículo)



He señalado que este campo es emergente para los países iberoamericanos, porque he querido diferenciar la característica emergente de la gestión, de la tradición anglosajona que es propia de la administración educativa, - y que data por lo menos desde el informe Coleman en los sesentas- (Coleman, 1966) y cuyos acentos actuales en esta tendencia, se traducen en el liderazgo, la descentralización, el benchmarking, las escuelas eficaces, la accountability y la relación escuela-contexto comunitario (Alvarinho et al, 2000) y que, según desde mi punto de vista, no puede llamarse a esta serie de acentos, estado de arte de la gestión escolar, contradiciendo a Alvarinho, Arzola y Brunner, quienes así han llamado a esta tradición anglosajona y que han enriquecido con algunas replicas tanto de España como de Chile.

Esta posición de Alvarinho et al, que ya ha sido referida, es refrendada por Casassus (1999), cuando éste afirma, respecto de las tendencias internacionales en materia de gestión, ubicándolas a éstas en el desarrollo de sistemas de evaluación y de rendición de cuentas, en un doble sentido; hacia la escuela y hacia la sociedad, rendición de cuentas que adopta la acepción anglosajona del *accountability*, que busca acercar a las agencias de tipo privado y con fuerte influencia económica y social a la escuela y en donde esta última les da cuenta de sus rendimientos escolares a la vez que diversifica con el apoyo comunitario sus fuentes de financiamiento.

En este sentido, opera a la par el proceso de descentralización que busca eficientar la administración de la escuela, acercando las decisiones al centro escolar aumentando sus márgenes de autonomía, en consonancia con otro concepto anglosajón: *Local based management*; sin embargo, como Cassasus (1999), apunta, existe una gran tensión no resuelta, es decir una importante contradicción: “La implicación de esto es que en la estrategia de descentralización hacia la escuela para mejorar la calidad de la educación, los elementos centrales del diseño del currículo, su contenido y su método, están centralizados” (Cassasus, 1999: 91)

A esta tensión se le puede agregar otra de capital importancia: ¿Cómo centrar nuestra atención tan solo en los procesos micro que ocurren en la escuela

si el sistema educativo al nivel macro se comporta con inequidad y acusa centralización de poder e ineficiencia administrativa desde el orden de las políticas? Ante esto, pareciera que los diseñadores de los proyectos de gestión escolar adoctrinan a los profesores diciendo respecto de la metodología de los mismos: tenemos que ocuparnos de aquello que solo es posible atender dentro de la escuela; *tenemos que ocuparnos de los problemas de la escuela, que si podemos cambiar*. Luego entonces, en ese mismo tenor deberían ser nuestras responsabilidades como profesores y como sujetos: *Responsabilidades sobre aquello que desde el orden de nuestra profesión si nos compete*.

Por otra parte, como bien lo señala Delanoy (1998), no existe aún una evidencia suficientemente fundamentada que sobrepase lo anecdótico y que establezca de manera determinante cómo el proceso de descentralización está teniendo que ver con la elevación de los índices educacionales de calidad para las escuelas, es decir, el problema de la calidad educativa, no tiene ejes de relación causa efecto en una linealidad manifiesta, más bien estamos hablando de relaciones complejas. Se requiere por tanto ir más allá de aquello que implique descentralización e incorporar otras dimensiones necesarias en la ecuación compleja de la gestión escolar.

Ahora bien, no puede llamarse estado de arte de la gestión escolar a un estado de la literatura sobre escuelas eficaces, que sobre todo en el ámbito internacional recoge esencialmente la idea anglosajona de la eficiencia y la productividad de los establecimientos escolares, dejando de lado la construcción cotidiana de la trama organizacional de la gestión, (Ezpeleta, 1992, 1997; Pastrana, 1997) ahí donde el trabajo del director incide en el propio que realizan los profesores y los alumnos, en esa urdimbre que construye lo cotidiano de la escuela, ya que en un contraste significativo, como conceptualizan Alvarinho et al:

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.

En efecto, la reciente literatura sobre escuelas efectivas subraya 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 educativos. (Alvarinho et al, 2000: 1)

Como puede leerse; el estado de la literatura analizado por Alvarinho et al (2000); apunta a una serie de orientaciones que se constituyen en tendencias actuales de la administración educativa sobre todo norteamericana, que expresan fielmente las líneas de la política educativa para la educación básica y superior determinadas por la OCDE (OCDE, 1996), por lo cual, estas orientaciones de la administración educativa estarán atravesadas por el fenómeno de la descentralización y los modelos de calidad para la escuela básica, mismos que están impregnados de un nuevo taylorismo: benchmarking, accountability, charter schools, estímulos a las escuelas de calidad y rendición de cuentas al contexto comunitario; se sintetizan estas tendencias en la introducción de iniciativas emergentes que buscan la calidad de los sistemas educativos; entre estas iniciativas consideradas en el marco de la “gestión” se encuentran:

- Adopción de procedimientos de acreditación de las escuelas
- Empleo de incentivos para premiar y sancionar el desempeño de gestión
- Empleo de esquemas de asistencia técnica focalizada
- Introducción de mayores exigencias de *accountability* mediante el uso de un
- Registro más amplio de métodos de información (como el uso de *report cards*, porejemplo)
- *Benchmarking* de la gestión como modelo para las escuelas
- Diseño de mecanismos de participación de la comunidad escolar, la comunidad local y agentes externos, como empresarios, que generen “exigencias” y “apoyo” para el mejoramiento de la gestión. (Alvarinho et al, 2000)

Esta visión de gestión, deja a los profesores y directivos la enorme responsabilidad de mejorar la escuela pública, de eficientizar los procesos escolares y de elevar la calidad de la enseñanza a la vez que de enriquecer los logros de aprendizaje de los alumnos, deja en los hombros de maestros y directivos de escuelas primarias, un gran manojito de culpas o de responsabilidades; así, los resultados de un fenómeno social como lo es la

educación se descansan subrepticamente bajo la responsabilidad de los últimos tramos operativos: las escuelas y los maestros.

De esta manera, “El volver la mirada a las escuelas” (SECyD, 2000), se traduce como un reconocimiento de la tendencia internacional que identifica a la escuela pública como la unidad básica para el cambio, si bien es cierto que al nivel de otros países, los cambios han afectado la estructura y funcionamiento de los sistemas educacionales, descentralizándose escuelas y currículum, estando por cambiar la propia escuela por dentro; cabría la interrogante de si para muchos países iberoamericanos con sistemas educativos más o menos verticales, tan solo debe volverse la mirada a las escuelas, o si bien valga la pena ponerse más que a mirar, a proponer sobre los cambios no solo de la escuela sino de las propias estructuras educacionales y de las políticas educativas para la escuela básica.

En esta visión managerialista de la gestión, (benchmarking, accountability) misma que corresponde a una visión unidimensional de escuela, -la escuela que como cualquier organización es posible de ser administrada con técnicas administrativas- y en donde al profesor no se le concibe como sujeto-maestro-ciudadano, ya que solamente a través de la comprensión de los valores, prácticas, creencias y cultura de lo magisterial y de lo escolar, se podrá construir una visión auténtica de gestión para la escuela en donde se pueda considerar a la organización escolar como un especial tipo de organización y a su función que realiza, como generadora y transmisora de conocimientos, saberes y de cultura social, - por lo cual no se puede controlar y medir con los criterios de la eficiencia administrativa- y por otra parte, para comprender al maestro como sujeto, debemos enfocarnos a sus tareas y prácticas, así se ha establecido respecto de las prácticas del maestro que:

Las prácticas que sostienen la doble calidad de profesional y asalariado, ayudan a comprender mejor las tan heterogéneas relaciones con la docencia que pueden encontrarse en el magisterio y asimismo, a descubrir en la escuela, ámbitos, significados, estructuras, controles que amplían su generalizada y dominante representación unidimensional como agencia de transmisión de valores y conocimiento (Ezpeleta y Furlán, 1992: 110)

Por otra parte, se trasluce en la visión managerialista de gestión, la concepción de homogeneidad de los centros escolares, debe pensarse por el contrario a la escuela en su cotidianeidad que se construye día a día, aportando elementos para una comprensión de los múltiples ámbitos de la escuela y de institución escolar como corresponde a una estructura compleja, (Ghiso, 1998; Ezpeleta, 1991) como complejos son también los sujetos que laboran en ella, a esa escuela como objeto de la gestión, le debe corresponder un tipo integral de gestión que sea a la vez que multidimensional, por cuanto abarque diferentes niveles de un mismo objeto, compleja en sus diversos planos, conteniendo en sí ámbitos diversos.

En este breve estado de cuenta, se ha advertido que la gestión de lo educativo no guarda la misma acepción que la administración educativa, aunque la primera incluya a la segunda, que la gestión integra una multidimensionalidad en una comprensión holística que refiere a diversos ámbitos que se corresponden a la coordinación y conducción de los procesos educativos y escolares como tareas complejas, que la escuela es una organización diferente de otro tipo de organizaciones y que por tanto, no pueden adoptarse tecnologías gobierno que la administren sin diferenciarla de sus particularidades que la conciben como generadora de cultura, saberes, conocimiento académico y subjetividad.

La confusión conceptual.

Como ya se advirtió en el anterior desarrollo, la gestión es un campo emergente, que de suyo acarrea una gran serie de indefiniciones y problemas, pero que es necesario abordar para aclarar, enrumbar y de una vez por todas intentar definir; así se espera que un estado del arte de la gestión ya sea educativa, escolar o pedagógica, cumpla con un primer requisito: el del ordenamiento conceptual, para después si esto es posible, clasificar las diferentes definiciones estableciendo tendencias en el campo, finalmente si el estudio es amplio, vasto y con suficiente arquitectura teórica, se podría esperar una dimensionalización de la disciplina y un desglose de sus ámbitos o componentes para precisar acotaciones entre uno y otro aspecto del tipo de gestión referida.

La tendencia a no definir el campo y a reconocer su complejidad.

Granja (1993), ha referido acerca de la necesidad de una acotación del concepto de gestión aludiendo a su empleo indiscriminado, mismo que se deriva del estado mismo de imprecisión del campo.

Furlán (1995), plantea que si bien la gestión escolar ha tenido una importancia práctica, su propio estudio solo ha tenido incipientes trabajos de reflexión teórica e investigación empírica.

A este respecto y como bien se señala; el concepto de gestión escolar adolece de cierta fragilidad teórica y es más bien un concepto en construcción; así, se ha planteado que: “la gestión escolar no es sinónimo de administración escolar, aunque la incluye; la organización escolar es, junto con la cultura escolar, consecuencia de la gestión” (Schmelkes, 2000: 126).

Ezpeleta (1991 c), reconoce la dificultad para precisar un concepto claro y definido que sintetice un campo que contrae “una totalidad compleja”, esta realidad compleja que corresponde a la comprensión del éxito o fracaso de las escuelas, lo cual incide directamente en el ámbito de la gestión; está claramente expresada cuando se afirma: “La investigación sobre escuelas efectivas resulta simplista, la realidad del cambio escolar es mucho más compleja: el cambio escolar es multidimensional, lento, no lineal” (Schmelkes, 1998: 31). A ese cambio de la escuela como un fin que se articula desde muchos vértices, se le relaciona con uno de los propósitos esenciales e implícitos en la gestión de la educación.

De lo anterior se desprende el planteamiento de que la gestión escolar es un concepto integrador en sus diversos ámbitos y multidimensional, por lo tanto complejo, que aplicado a la conducción de los centros escolares, contrae una serie de realidades, -cual ámbitos- que deben de ser enfrentadas al nivel del aula, al de los actores escolares, en las relaciones que se debe entablar la institución con el contexto comunitario y especialmente al nivel de los sistemas educativos; este último aspecto es frecuentemente omitido por la literatura de las escuelas eficaces, por lo cual se pretende que cambie la escuela sin revisar

críticamente las estructuras de los sistemas educativos y sus políticas, pues bien; todo ese campo multidimensional es materia de la gestión escolar, por lo cual quedaría claro que no es posible una acepción lineal, simplista y acortada a los procesos administrativos, organizacionales, políticos o académicos por separado, aún y cuando éstos tuviesen una aplicación directa a la escuela.

Las primeras aproximaciones a la gestión educativa, escolar y pedagógica: su deslinde de los planteamientos de la administración educativa

Tocó a Sander (1996), el hacer un planteamiento fundamentado que reclama el nacimiento del campo de la gestión educativa diferenciándolo del propio de la administración educativa, cuando afirma:

La adopción generalizada de los principios y prácticas de las escuelas clásica y psicosociológica de la administración en la gestión educativa, parte de la falsa suposición de que dichos principios y prácticas son automáticamente aplicables a la conducción de cualquier institución, independientemente de su naturaleza, sus objetivos y su entorno social y cultural. En ese sentido, muchas veces los fines de la educación y los objetivos específicos de las escuelas y universidades han sido postergados por tecnologías administrativas que rinden culto predominante a la eficiencia económica y a la eficacia institucional” (Sander, 1996: 17)

Fierro, (1999) al referir a un tipo particular de gestión se aproxima a sus componentes refiriendo una amalgama integradora de la gestión que vá más allá de la vertiente administrativa al señalar:

El estudio de la innovación, como un fenómeno particular de la gestión, no puede abordarse únicamente como un enfoque administrativo, académico o político, sino que es necesario considerar la manera como los aspectos pedagógicos, políticos y administrativos se hacen presentes y están íntimamente ligados” (Fierro, 1999: 58)

Coincidiendo a este respecto, en OEI (2002), esto es La Organización de Estados Americanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura; se reconoce a la

gestión escolar como un escenario de innovación que se orienta a apoyar a equipos de decisores y docentes en lo referido a estrategias de cambio educativo.

Ezpeleta, (1992) se refiere al concepto de gestión pedagógica señalando que la trama organizativa de la escuela, es un componente esencial de la gestión pedagógica y que esta última tiene “un importante articulador entre las metas y lineamientos propuestos por el sistema y las concreciones de la actividad escolar” (Ezpeleta y Furlán, 1992: 102).

En Navarro (1999), se sintetizan los aportes de Schmelkes (1995), y se intenta integrar una versión aproximativa de gestión escolar, que no logra tener aún claridad al nivel del concepto, ya que debiera éste idealmente, trascender la dimensión plenamente administrativa de los procesos educacionales:

Schmelkes (1995), nos proporciona un modelo abarcativo de gestión escolar que tiene que ver con la atención hacia tres grandes campos de relación que el directivo debe atender en la idea de la contradicción que se ha estado siguiendo: *El cumplimiento de los objetivos y metas institucionales y la satisfacción de las necesidades individuales, de quienes están involucrados en la tarea educativa*; Schmelkes, se refiere a: 1. La relación hacia los profesores y lo que pasa en el aula con el currículo y los alumnos, 2. La relación hacia el ambiente escolar y la estructura cooperativa maestros-alumnos maestros-maestros-comunidad escolar y finalmente 3. La relación hacia la autoridad escolar y comunidad poblacional es decir el contexto externo o entorno estratégico. La atención de esos tres grandes campos de relación, de una manera adecuada por parte del directivo escolar, para llevar a la institución escolar hacia las metas organizacionales puede ser considerado como Gestión Escolar. (Navarro, 1999:40)

Esta aproximación conceptual, sitúa al directivo escolar como el artífice de la gestión, luego entonces, ¿En donde estarían los profesores y qué papel juegan en la gestión de lo escolar?, se imbuye por tanto al concepto de gestión escolar de fuertes influencias administrativas, por ejemplo con la escuela del comportamiento (Chiavenato, 2000), y se omite a la vez el considerar la cotidianeidad de esa trama de lo escolar ya señalada por Ezpeleta y Furlán (1992) donde se da atención a los procesos que implican el generar y orientar la cultura del trabajo escolar.

Es Sandoval (2000), quien realiza una importante aproximación conceptual al campo de la gestión escolar y pedagógica, cuando afirma:

El concepto de gestión (derivado de la organización empresarial, cuyos contenidos centrales son la cooperación, el trabajo en equipo, la realización personal mediante la satisfacción profesional y la autonomía para tomar decisiones) aparece hoy en día en las políticas educativas como una alternativa organizativa para ser aplicada en la escuela. En ella se destaca la importancia de la acción colectiva de los distintos actores escolares en la administración local y en la creación de proyectos específicos, como componente importante para mejorar la calidad del servicio educativo. (Sandoval, 2000: 180)

El concepto anterior incorpora los elementos *políticas educativas y alternativa organizativa*, que desde el campo de lo empresarial, se aplica ahora a la escuela a fin de eficientarla mediante una administración local con el desarrollo de proyectos específicos y en donde la centralidad y los énfasis se otorgan a figuras como el directivo, el supervisor mismos que son los responsables concretos de las mejoras en las escuelas.

Este concepto, considero que da en el blanco, al menos en la dimensión práctica de la gestión escolar, es decir en cuanto a cómo está siendo la gestión desarrollada en las escuelas, como un instrumento, como una alternativa organizacional al nivel de la escuela que responde mediante proyectos específicos al orden de las políticas educativas centradas en la mejora de la escuela, mediante una administración local que desate la acción colectiva posible en los establecimientos escolares. En esta acepción se reconoce que el tan explicitado campo emergente, responde a una lógica que no solo es del orden teórico sino también instrumental ya que responde a las políticas internacionales que determinan eficientizar los centros escolares mediante proyectos de mejora surgidos de las propias escuelas.

La gestión escolar y su base de política

La aproximación conceptual desarrollada por Sandoval (2000), ha dejado claro que el campo emergente de la gestión se constituye en una alternativa

organizativa desde las escuelas para su mejora, que tiene un origen en las propias políticas para la educación básica; al respecto podemos revisar el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, así podremos ver que el proyecto piloto que se opera en varios estados de la República Mexicana y que es conocido como “Proyecto de Gestión Escolar” mantiene en tal documento, un sustento normativo al nivel de las políticas del sistema, como se puede desprender en el siguiente apartado:

Para elevar la calidad de la educación pública, es necesario que las escuelas tengan un marco de gestión que permita un adecuado equilibrio de márgenes de autonomía, participación de la comunidad, apoyo institucional y regulación normativa. Por ello es indispensable articular las estructuras y los procesos mediante los cuales se realizan los procesos de gestión dentro y fuera de las escuelas (SEP, 1995:43)

Esta base de política, determina todo un marco de apoyos gubernamentales que se proveen hacia los sistemas estatales de educación vía equipos técnicos estatales de gestión mediante la capacitación y asistencia especializada, para que éstos equipos a su vez asesoren directamente a las escuelas en la elaboración de sus proyectos de gestión; pareciera al menos ser esta política, una manifestación descentralizadora que intenta proveer autonomía a las escuelas mediante el proyecto de gestión, pero con la particularidad de que los ejes y riendas del programa se encuentran en el centro del país, en una instancia de primer nivel en la Secretaría de Educación Pública. A este respecto vale la pena detenernos en la reflexión de Cordero (1998), cuando analiza las características de horizontalidad de un programa innovador en el cual participan profesores de su propia formación y profesionalización; -desde los profesores y para los profesores- por lo cual; cuando las reformas en materia de gestión son impulsadas desde la SEP, -aún cuando sean promovidas con la mejor de las intenciones- tienen para los profesores un seguimiento burocrático, ya que la iniciativa de cambio no ha surgido desde los propios maestros; aunque vale decir que el programa tiene un carácter voluntario, la verdadera opción en este caso; se ubica en los movimientos alternativos de gestión y que son desarrollados

auténticamente desde la escuela y desde su colectivo de profesores y que tienen que ver más propiamente con la innovación (Fierro, 1999), misma que se relaciona con procesos amplios de investigación acción al nivel de la escuela.

Los conceptos actuales de gestión escolar

Jimeno (1991, en Pastrana, 1997), se destaca en aportar una de las primeras definiciones de gestión escolar, relacionándola con la conducción de los procesos escolares; al respecto afirmó que la gestión era el gobierno ordenado de los elementos que configuran la dinámica de los fenómenos que ocurren en el seno de los centros; ésta acepción de gestión se le puede relacionar con la dirección, o como lo ha hecho Pastrana (1997), con la orientación de la determinación de políticas al seno de cada centro escolar.

Para Martínez et al (1995), se considera a la gestión escolar como la orientación que se brinda a los procesos áulicos, a la serie de relaciones intra y extraescolares, es decir con la comunidad y se caracteriza como una acción permanente de racionalización, aplicación de recursos... para el logro de los objetivos educacionales.

Para Topete (2001), la gestión escolar es “Un proceso muy complejo que involucra diversos saberes, capacidades y competencias dentro de un código ético que establezcan la conducción acertada de la organización hacia el logro de su misión” (Topete, 2001: 1)

Elizondo et al, (2001), conceptualizan a la gestión escolar como aquello que surge de la interrelación entre sujetos y escuela y que define a los siguientes componentes: participación comprometida y responsable, liderazgo compartido, comunicación organizacional, espacio colegiado e identidad con el proyecto escolar que asimismo define a la escuela.

Maquiegui (1997), en esta misma línea, señala que la gestión de un centro escolar encuentra su importancia cuando se lleva a cabo entre todos, cuando existe un esfuerzo sostenido porque las acciones vayan precedidas de acuerdos entre las personas que a diario realizan el hecho educativo, de esa manera define a la gestión escolar como un proceso de acompañamiento que realiza el directivo

hacia los profesores y hacia la escuela, para favorecer el crecimiento personal e institucional.

Schiefelbein (1997), define a la gestión escolar como todo aquello que se realiza en la escuela y que logra que haya oportunidades de atención y de aprendizaje para todas las personas.

Ezpeleta (1997), define a la gestión escolar de la siguiente manera:

La gestión puede entenderse como el conjunto de estrategias para acercar las formas de operación institucional del servicio educativo a la finalidad específica de la escuela -ofrecer enseñanza y provocar aprendizajes-, se estaría revitalizando la centralidad de la enseñanza en su movimiento institucional, del mismo modo que se estaría introduciendo la aceptación del dinamismo y la diversidad que caracterizan a los establecimientos escolares. (Ezpeleta, 1997 p.2)

Topete y Cerecedo, (2001) establecen que el buen desempeño de la gestión escolar está determinada en buena parte por el ejercicio del poder que se correlaciona directamente con la forma en que se toman las decisiones al interior del centro escolar.

Para Namó de Mello (1998) y Guadamuz (1998), la gestión escolar se constituye por todas aquellas acciones en un entorno multidimensional cuyo centro es la escuela y que tienden a convertir a esta en una organización que satisfaga las necesidades de aprendizaje de sus usuarios directos.

De nueva cuenta, Elizondo et al, (2001) destacan como aspectos centrales de la gestión escolar su carácter holístico, centrada en los sujetos que construyen a la escuela y por lo tanto procesual, socialmente incluyente, que considera a lo educativo como una totalidad, y que se afirma desde la escuela ya que considera a ésta como una base para el cambio educativo.

La discusión conceptual sobre la gestión escolar identifica al menos tres tendencias: La de fuertes influencias administrativas y con acentos en lo organizacional (Martínez et al; 1995 Navarro, 1999; Topete y Cerecedo 2001), la que hace énfasis en la trama de los procesos, la cotidianeidad, los sujetos y la cultura de lo escolar (Ezpeleta y Furlán, 1992, Pastrana, 1997; Elizondo et al,

2001; Marquiegui, 1997) y finalmente la tendencia que sublimiza el fin último de la gestión escolar: la generación de aprendizajes en la escuela (Schiefelbein, 1997; Ezpeleta, 1997; Namo, 1998; Guadamuz; 1998).

En tanto los acentos administrativos y organizacionales de la gestión hacen énfasis en la conducción o coordinación a fin de lograr los objetivos de la escuela, la tendencia de la trama de lo cotidiano y lo procesual hasta el nivel de la cultura, enfatiza la construcción que los sujetos hacen de su escuela día a día. Finalmente, la tendencia que concreta el fin último de la gestión: el aprender en la escuela, sus acentos se traducen en la gestión para favorecer en el centro escolar, el que se generen situaciones de aprendizajes.

Cabría preguntarnos si alguna de las tendencias conceptuales, están más o menos centradas en el fenómeno de la gestión integral de un centro escolar, al respecto; considero que las tres vertientes analizadas son necesarias para una visión integral de la gestión como totalidad compleja y que considere los diversos ámbitos que la conforman; es decir tan es importante la racionalidad del proceso administrativo con su abordaje teórico de la escuela como organización, sin que esta visión deje de ser escolar y se convierta en managerialista, -el cual es su principal riesgo- como es importante la reflexión sobre la cotidianeidad, los procesos, sujetos y cultura de la escuela, porque tal reflexión nos da la sustancia de lo que somos como maestros y de lo que es nuestro trabajo docente definido en el espacio escuela; e igualmente es importante el que consideremos a la gestión escolar con un núcleo y centro de tipo pedagógico, en donde las experiencias, todas ellas se enfoquen hacia el que hacer y disponer para que se vivan nuevos aprendizajes en la escuela.

Un concepto integrador de gestión escolar, sus ámbitos y dimensiones

Podemos afirmar, respecto de la conceptualización de la gestión escolar que la misma remite a *un proceso de desarrollo de los variados ámbitos implicados en construir a una escuela, desde sus múltiples dimensiones y que remiten ambos, a prácticas administrativas, organizacionales, culturales, políticas,*

sociales, académicas y pedagógicas que potencian a la escuela desde los sujetos que la conforman y que orientan la cultura de lo escolar hacia la transformación de la institución y de sus resultados.

El anterior concepto, deja claro que en materia de gestión, el referirse a los ámbitos que la conforman es abordar los componentes diferenciados de la misma, que están encarnados en las diferentes prácticas que construyen a la escuela; a este respecto Elizondo et al, (2001) ha distinguido cuatro ámbitos: El político educativo, el académico, el administrativo y el social-comunitario; por su parte, Pastrana (1997), ha referido de manera clara a tres ámbitos de la gestión, si bien las ha denominado como dimensiones, - lo cual desde mi punto de vista, no es muy preciso- tales ámbitos son: el académico; el de gestión como “policy making” y el ámbito administrativo organizacional, considero que la clasificación de ámbitos de la gestión, para validar su carácter holístico es más completa en Elizondo et al, (2001), por cuanto incorpora con un debido acento, al ámbito del contexto externo a la escuela, es decir, a la parte social comunitaria tan importante en la práctica de gestión de una escuela por cuanto involucra a la participación social.

Por otra parte, el referirse a las dimensiones de la gestión, obliga a medir, a determinar tamaños abarcativos o esferas que se yuxtaponen, donde tales dimensiones nos determinan a un tipo preciso de gestión; a este respecto, vale la propuesta que hago al inicio de este documento (Fig. 1), de situar tres dimensiones para la gestión: la dimensión macro al nivel de los sistemas escolares entendida como gestión educativa; la dimensión al nivel de la institución, descrita como gestión escolar y la dimensión micro al nivel de los procesos académicos y de aprendizaje, referida como gestión pedagógica; cada una de estas dimensiones y tipos de gestión, expresa dentro de sí, la presencia de los mismos ámbitos, pero desarrollados a un diferente nivel y que ya han sido señalados por Elizondo et al. (2001).

El lado oscuro de la gestión escolar; la parte de las políticas de calidad y de exclusión para la escuela básica: El Programa Escuelas de Calidad

Es significativa la denuncia que hace Glazman (2001), de la búsqueda de la “calidad” en educación, mediante esquemas competitivos que corresponden a la política del estado neoliberal; en esta idea, la evaluación y el proceso de rendición de cuentas, en el preciso momento en que se relacionan con los financiamientos, para premiar y castigar, en ese momento se convierten en armas de exclusión.

A este respecto, es interesante el surgimiento del Programa “Escuelas de Calidad”, del núcleo mismo del proyecto de gestión escolar que se desarrolla a nivel nacional; se pretende estimular a las escuelas que mejor responden a la política del proyecto de gestión en cada centro escolar, así el Programa Escuelas de Calidad (PEC) inicialmente nace con 2000 escuelas y se proyecta expandir el programa a 35,000 escuelas al fin del sexenio.

El programa busca responder a las líneas contenidas en las Reglas de operación e indicadores de gestión (Diario Oficial, 2001) así como a ciertas premisas investigativas y del orden de la literatura de las escuelas eficaces, a saber: 1. La escuela es la unidad básica del cambio educativo. 2. para lograr la calidad se requiere transformar la organización y el funcionamiento cotidiano de cada escuela y 3. La gestión de la calidad en cada escuela, pasa por la transformación de la dinámica de la vida escolar desde la cultura y la participación de los profesores a nuevas formas y experiencias laborales, culturales y pedagógicas.

Si bien es cierto que tales premisas tienen determinado sustento empírico, no hay que olvidar la observación hecha por Schmelkes, (1998) respecto de la relación simplista y causal presente en la pretensión artificial de crear escuelas “eficaces” buscando repetir en otros contextos las características enlistadas en el patrón del ideal de escuela, ya se ha dicho que la solución a los problemas de la calidad educativa son propios de una totalidad compleja y multidimensional, al mismo tiempo que se ha observado una seria omisión de parte de la literatura de las escuelas eficaces sobre aquellos asuntos estructurales en materia educativa,

de los cuales desafortunadamente la escuela no se debe de ocupar, los acentos están en cambiar la escuela no importando que la cultura y las prácticas de las burocracias educativas sigan siendo esencialmente las mismas, con una descentralización centralizada, con un currículum vertical, con políticas reproductoras que no desatan las energías creadoras que son posibles en una política educativa auténticamente pública.

Si bien es cierto que hay un reconocimiento de que existen ciertos problemas estructurales, y en donde “muchos de los problemas actuales de la organización escolar están determinados por las acciones u omisiones de las instancias superiores” (Ramírez, 2001:7) el desglose que se hace de esta problemática estructural dentro del proyecto de gestión escolar a nivel nacional es realmente superficial: problemas con la supervisión, exceso de concursos en las escuelas, conflictividad sindical y problemas con ascensos escalafonarios; parafraseando a Ezpeleta (2000), se sigue confundiendo a los efectos con los problemas; así en la detección problemática de la vida escolar no se llega a fondo, se tamiza y se oculta una realidad que para nosotros los profesores y profesoras podría ser un tanto llana: ¿Qué escuela queremos desde nuestro punto de partida y cual debiera ser la política y la estructura de nuestra participación en un proyecto considerado nuestro?

El problema y principal riesgo de la política de estímulos a las escuelas de calidad “efectivas” y que mejor responden al proyecto de gestión escolar que se coordina a nivel nacional es que reproduce la inequidad en la cual están inmersas muchas de las escuelas de educación básica; es decir, a la escuela marginada le seguirán correspondiendo profesores con bajos resultados, pobre autoestima y escaso compromiso y se le seguirán negando a este tipo de escuelas los apoyos infraestructurales que ahora se destinarán a las mejores escuelas en la definición de “escuelas de calidad” así, concentrando a los “mejores profesores” de acuerdo a un perfil competitivo y ahora contando con recursos adicionales, el modelo de escuelas de “calidad” es ahora la fórmula de la exclusión, con ello se reproduce exactamente lo que sucede en el nivel de las Instituciones de Educación Superior

en donde la Evaluación se utiliza en el mismo sentido ligada a los financiamientos (Glazman, 2001).

Sería interesante observar el perfil de la escuela de calidad y de la escuela marginada típica que no está en el programa, a la luz de las comparaciones que realizó Schmelkes, (1997), entre la mejor y la peor escuela de su estudio; el asunto es que las mejores escuelas en el discurso de la calidad, incorporan la competitividad hacia otras escuelas de su contexto y esto hace que sigan concentrando recursos humanos y materiales; así, de entre la escuela pública surge una nueva élite de escuela que sería interesante estudiar si corresponde este perfil de escuela a un estrato social diferente al marginal, es decir, con mejores niveles de vida. Una crítica adicional, diría que los modelos de gestión para la escuela pública buscan estimular el éxito sin considerar la heterogeneidad de los centros escolares, en oposición a este planteamiento, se requiere, al decir de Berthelot (1998) democratizar el éxito, estimulando los logros considerando la diversidad de puntos de partida y la heterogeneidad de las escuelas.

Las alternativas de la escuela pública dentro de las políticas actuales de la gestión escolar

Es importante plantearnos que puede hacer la escuela y su equipo de profesores para aprovechar en el marco de las actuales políticas de gestión, todas las potencialidades que le provean de libertad pedagógica, perspectiva de mejora, autonomía y proyecto institucional de escuela.

Desde luego que una autonomía plena para la escuela, llevada ésta hasta al nivel de la concepción del propio currículo, está bastante lejos de alcanzarse en nuestros sistemas educacionales formales y con fuertes resabios de centralización, sin embargo el equipo de profesores debe coyunturalmente, al tenor del discurso de la autonomía, desplegar el trabajo colegiado y ejercer la autoridad colectiva de las propuestas de cambio, la idea central es generar un despliegue de los procesos que academizan a la escuela de educación básica y que privilegian los asuntos pedagógicos por sobre los administrativos, éstos últimos que responden a lo permitido formalmente desde la dirección.

La alternativa y verdadero núcleo del discurso de la gestión escolar estriba en la modificación de las prácticas que se suscitan al interior de la escuela; así la colegiación, la conformación organizacional del colectivo de profesores desde el nivel informal, el construir un proyecto institucional de escuela, desde la cultura de los profesores y alumnos y que es aceptada en la institución y no solo en el sentido de diseñar un documento rector que a manera de planeación de centro y de forma instrumental priorize la resolución de problemas, sino en el sentido de constituir desde la cultura y la filosofía escolar, una idea general o proyecto del tipo de escuela que queremos para nuestros alumnos.

Requerimos democratizar la enseñanza paralelamente en tanto desatamos la energía creadora de nuestros estudiantes, que la gestión de lo micro al nivel del aula, propicie de forma integral el surgimiento de escenarios de aprendizaje, al tiempo que la gestión al nivel de la escuela democratice la vida escolar y sea permitido por ejemplo, que tanto el director de escuela opine y decida en los asuntos pedagógicos que ocurren en cada una de las aulas, como que los profesores opinen y decidan sobre los asuntos de la escuela y que “formalmente” competan al director del centro en los manuales de procedimientos, es decir, no es válido que el director asuma un liderazgo académico y que los profesores sean tan solo seguidores, ya que en la acepción más integral de gestión escolar, se corresponde a la misma, un liderazgo compartido en la escuela, liderazgo que se traduce en una figura organizacional emergente: el colectivo escolar; esta democratización de la escuela pasa necesariamente por el eje de la conformación organizacional del colectivo de profesores, así; sin el aseguramiento de la participación auténtica de los docentes, no puede haber procesos de cambio en la escuela, podrá haber proyectos de cambio en el papel, en la forma de documentos diseñados para la escuela que sin una auténtica participación, tendrán un seguimiento burocrático o de simulación.

Por otra parte, ya ha sido analizado cómo el cambio y la mejora de la escuela responde a variables complejas cuyas más escondidas aristas escapan al campo de influencia de los profesores, más no al de su contexto social

comunitario; en este sentido, el colectivo de profesores, debe ejercer su propuesta de cambio y “vender” su proyecto institucional de escuela a la comunidad que la circunda; se requiere un pacto escuela-contexto social comunitario que explicita abiertamente cuales son los problemas educativos a los cuales la escuela va a enfrentar y cual es la participación que se exige de la comunidad: padres, autoridades, empresas, y ONGs.

La calidad educativa como una variable compleja -en tanto hecho social es la educación-, solo puede ser conseguida por todos aquellos quienes son beneficiarios de la misma, es decir, no puede el asunto de la calidad ser dejado solo en manos de las escuelas, sus maestros y sus directivos; en ese sentido la gestión escolar se convierte en el medio idóneo para convocar socialmente a los actores interesados en el aseguramiento de la calidad educativa, a fin de realizar un convenio o pacto social que comprometa a las partes y que defina en documentos, acuerdos, proyectos etc. cual, cómo y cuando será la participación de quienes han hecho como su causa el cambio y la mejora de la escuela pública.

Referencias

Alvariño C., Arzola, S., Brunner, J.J., Recart, M.O., Vizcarra, R. (2000). Gestión escolar: un estado del arte de la literatura. *Revista Paideia*, 29, pp. 15-43.

Berthelot, J. (1998). *Una escuela de su tiempo. Un horizonte democrático para la escuela básica*. México: Patronato para la cultura del maestro mexicano/SNTE.

Cassasus, J. (1999). Descentralización de la gestión a las escuelas y calidad de la educación: ¿Mitos o realidades? En *Propuesta Educativa*, Año 10 No. 21 pp. 89-95

Chiavenato I. (2000). Introducción a la teoría general de la administración. México: Mc GrawHill.

Coleman, J. S. (1966) *Equality of educational opportunity*. Department of Health. Washington.

Cordero, G.(1998). El Programa transformación de la educación básica desde la escuela: un modelo innovador de formación permanente del profesorado. En Cordero, G. y Flores A. (1998) *Reflexiones y prácticas sobre el cambio en la educación básica*. México: Universidad Pedagógica Nacional.

Diario Oficial de la Federación (2001). *Reglas de operación e indicadores de gestión*. 3 de abril de 2001.

Delanoy, F. (1998). Temas de la gestión en *UNESCO/OREALC*. Las reformas de la gestión en los noventas. Santiago de Chile: Autor

Elizondo, A. (Coord.) Bocanegra, N. Gómez, S., González J., Lara, L., Mendieta, M. Ortega N. Sánchez R. (2001). *La nueva escuela I, Dirección, liderazgo y gestión escolar*. México: Paidós.

Ezpeleta, J., Furlán A. (1992). *La gestión pedagógica de la escuela*. Santiago de Chile: UNESCO/OREALC.

Ezpeleta, J. (1991). *Escuelas y maestros, condiciones del trabajo docente en la Argentina*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

_____ (1991c). *Sobre las funciones del Consejo Técnico: Eficacia pedagógica y estructura de poder en la escuela primaria*. México: DIE/Documento No. 20

_____ Ezpeleta, J. (1997). Algunos desafíos para la gestión de las escuelas multigrado. En Revista Iberoamericana de la OEI. No. 15. Sept.-Dic. 1997.

Fierro, C. (1999). La participación de los maestros en procesos de innovación desde la escuela: un desafío de la reforma educativa mexicana. En *Cero en Conducta*. Año 14, No. 47 pp. 51-74.

Furlán, A. (1995).Gestión y desarrollo institucional en *Procesos curriculares, institucionales y organizacionales*. México: COMIE, pp. 174-253

Ghiso, C. (1998). Pedagogía/Conflicto, pistas para deconstruir mitos y desarrollar propuestas de convivencia escolar en Artículos de referencia sobre educación para el desarrollo. Obtenido en septiembre de 1999, disponible en <http://www.funem.es/CIP/EDUCA/articulos/articulo2.htm>

Glazman, R. (2001). *Evaluación y exclusión en la enseñanza universitaria*. México: Paidós educador.

Granja, J. (1993). Anotaciones para un análisis de la configuración de la noción de gestión como un ámbito del conocimiento educativo. Ponencia presentada en el Congreso Nacional sobre Procesos Curriculares, Institucionales y Organizacionales. Monterrey Nuevo León México. Octubre de 1993.

Guadamuz, L.(1998).Comentarios. En Namo de Mello G. (1998) *Nuevas propuestas para la gestión educativa*. México: Biblioteca del Normalista/ SEP.

Ibarrola, M. (1997). La gestión escolar en Gómez Montero (coord.) (1997) citado en Elizondo, A. (Coord.) Bocanegra, N. Gómez, S., González J., Lara, L., Mendieta, M. Ortega N. Sánchez R. (2001). *La nueva escuela I, Dirección, liderazgo y gestión escolar*. México: Paidós.

Marquiequi, A. (1997). Evaluación de la gestión de un centro educativo en clave de animación. En *Revista Educación Hoy*, No. 130, enero-junio 1997. pp. 57-76.

Martínez, M. (1995). *La gestión escolar como quehacer escolar*. México: UPN

Namo de Mello, G. (1998) *Nuevas propuestas para la gestión educativa*. México: Biblioteca del Normalista/ SEP.

Navarro, M. (1999). *Administración y gestión escolar*. Durango, México: SECyD/CETEB.

OEI (2002). La gestión escolar como escenario de innovación. En OEI Online. Disponible: <http://www.oei.org/administracion> Acceso 20 de mayo de 2002.

OCDE (1996), Reseña de las políticas educativas para la educación superior en México. Reporte de los examinadores externos. México: OCDE.

Pastrana, E. (1997). *Organización, dirección y gestión en la escuela primaria. Un estudio de caso desde la perspectiva etnográfica*. México: DIE/CINVESTAV

Ramírez, R. (2001). Programa escuelas de calidad, oportunidades y riesgos. En *Transformar nuestra escuela*. pp. 6,7,12

Sander, B. (1996). *Gestión educativa en América Latina. Construcción y reconstrucción del conocimiento*. Buenos Aires: Iroquel

Sandoval, E.(2000). *La trama de la escuela secundaria: Institución, relaciones y saberes*. México: UPN/Plaza y Valdez.

Schmelkes, S.(2000). Calidad de la educación y gestión escolar. en *Primer curso nacional para directivos de educación primaria. Lecturas*. México: Biblioteca Nacional de Actualización Permanente.

_____ (1998). Investigación educativa y gestión escolar: ¿Un binomio ejemplar? En *Caleidoscopio* No. 3, enero-junio. pp. 21-35

_____ (1995). *Hacia una mejor calidad de nuestras escuelas*. México: SEP/Biblioteca para la actualización del maestro.

Schmelkes, S. Lavín S. Martínez, F. Noriega M. (1997). *La calidad en la escuela primaria. Un Estudio de caso*. México: Biblioteca del Normalista/SEP

Schiefelbein, E. (1997). La gestión de una escuela adecuada para el siglo XXI en *Educación Hoy*, No. 131, julio-septiembre 1997. pp 12-28.

SECyD, (2000). Reflexiones en torno al Programa Estatal de Educación del Estado de Durango. En *Encuentro Educativo*. Año 2 No. 4. pp 13-103.

Topete, C. (2001). Desafíos y políticas de formación para la gestión en educación media superior. En *Memoria VI Congreso Nacional de Investigación Educativa*. Universidad de Colima, Manzanillo, 6-10 de noviembre de 2001.

Topete, C, Cerecedo, M.T. (2001). El ejercicio del poder como transformación y conflicto en los centros educativos. En *Memoria VI Congreso Nacional de Investigación Educativa*. Universidad de Colima, Manzanillo, 6-10 de noviembre de 2001.

Zorrilla, M. (2000). Un proceso de descentralización centralizado, o la construcción de oportunidades de desarrollo de un sistema educativo estatal. En Frigerio, G., Poggi, M. Giannoni, M. (Comp) (2000) *Políticas, Instituciones y actores en educación*. Buenos Aires: Novedades Educativas. Pp. 129-149.