

# Aseguramiento de la calidad de la gestión escolar: ¿De qué estamos hablando?

Luis Navarro N.<sup>1</sup>

*"Poco o nada sensato se puede afirmar sobre la calidad hasta tanto no vayamos al meollo de cuestiones tales como qué es lo que se entiende y se valora como calidad; qué hay por encima y por debajo de ella; qué se propone y se piensa hacer para tornarla posible; y, desde luego, en quiénes se está pensando como posibles convidados o excluidos al succulento banquete que dice representar"<sup>2</sup>.*

*"La vida es más compleja de lo que parece"<sup>3</sup>.*

1 Profesor de Educación Física, Magíster en Ciencias de la Educación mención en Administración Educacional y Doctor © en Ciencias de la Educación de la Universidad Católica de Chile (PUC). Actualmente es académico de la Facultad de Educación de la Universidad Alberto Hurtado y consultor de IPE UNESCO - Buenos Aires. El contenido de este artículo es de entera responsabilidad del autor y no de las instituciones en que se desempeña.

2 Escudero, Juan (2002): *La reforma de la reforma. ¿Qué calidad?, ¿para quiénes?*, Ariel, Barcelona.

3 Drexler, Jorge (2006): *Doce segundos de oscuridad* (CD).

Los inicios del año escolar 2000 sorprendían a las nuevas autoridades del Ministerio de Educación (Mineduc) con una mala noticia: los resultados alcanzados por los estudiantes en la medición nacional (SIMCE) de 1999 no eran buenos. La prensa y el propio Mineduc habían hecho de esta medición un asunto emblemático, por cuanto la generación evaluada era la primera cuya enseñanza estaba íntegramente organizada sobre el nuevo currículum ya implementado e inmersa en un régimen de “reforma en marcha”, como solía decirse. Sin embargo, la noticia no fue satisfactoria y una de las primeras decisiones ministeriales fue reelaborar los discursos e iniciar una revisión de las diversas iniciativas que ejecutaron durante la década de 1990, las cuales, siendo algunas exitosas como el Programa de las 900 Escuelas (P900), no lograron reducir la brecha de resultados.

Se ha dicho, desde entonces, que en los noventa el esfuerzo gubernamental estuvo centrado preferentemente en el aumento de cobertura y la provisión de recursos para superar la precaria situación de los docentes y de los establecimientos<sup>4</sup>; el inicio de este siglo, en cambio, marcaba el momento de entrar en una nueva etapa de la reforma, orientada a corregir insuficiencias y mejorar resultados<sup>5</sup>. En este contexto, otras iniciativas comenzaron a implementarse, entre ellas, la estrategia LEM (mejoramiento de los aprendizajes en Lenguaje y Matemática en el Primer Ciclo de Educación Básica), el programa Liceo para Todos (LPT), orientado a mejorar la eficiencia interna de los liceos que atendían a la población juvenil más vulnerable, el Marco de la Buena Enseñanza (MBE) y más tarde el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar (SACGE) y el Marco para la Buena Dirección.

Sin ánimo de discutir la justeza o no de dicho aserto sobre el ayer y lo que cabe hacer hoy, es necesario señalar que —en materia de políticas de gestión escolar— la comprensión de la gestión escolar subyacente en instrumentos como la Guía de Autoevaluación<sup>6</sup> para escuelas insertas en el P900 y el Programa de Educación Básica Rural, efectivamente era distinta de aquella que inauguró en 2003 el SACGE, al punto que se puede hablar de éste como un momento de ruptura entre la aproximación de las políticas de gestión escolar de los noventa y las actuales.

En efecto, mientras que el abordaje de la gestión escolar durante los noventa tiene un enfoque eminentemente orientado a la comprensión del sentido

y las razones para trabajar por el robustecimiento de una escuela donde todos puedan aprender<sup>7</sup>; el SACGE se aproxima a un enfoque normativo alimentado por, al menos, tres fuentes: a) la literatura sobre mejora, eficacia escolar y escuelas efectivas; b) la influencia del *total quality management* empresarial (TQM) y la de sistemas de acreditación o certificación de la calidad de la gestión como el *Malcolm Baldrige Award* (Estados Unidos de Norteamérica), el Premio Europeo a la Gestión de Calidad (EFQM), el Premio Nacional a la Calidad (Chile)<sup>8</sup> e ISO 9000<sup>9</sup>, entre otros; y c) por último, la tendencia internacional de reformas del sistema escolar basadas en estándares y marcos que orienten y presionen a los establecimientos (desarrollada especialmente en países anglosajones como Nueva Zelanda, Australia, Canadá e Inglaterra).

4 MINEDUC (2005): *Sentidos y componentes del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar*, MINEDUC, Santiago.

5 Bitar, Sergio (2003): *Mirando el Bicentenario*, en Hevia, Renato (editor): *La educación en Chile, hoy*, pp.23-32, Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago.

6 Consultar, por ejemplo, MINEDUC (2002): *Guía de Autoevaluación de la Escuela 2002*, MINEDUC, Santiago. La orientación formativa de este instrumento se puede apreciar en sus principios, a saber, autonomía (decisiones que la propia escuela asume para analizar y mejorar sus procesos), coherencia (correspondencia entre el Proyecto Educativo Institucional, el plan anual y los resultados), participación (compromiso activo de todos los integrantes de la comunidad escolar), pertinencia (adecuación al contexto) y retroalimentación (información para acordar modificaciones en la gestión institucional y pedagógica).

7 Un documento señero en esta perspectiva es “*Diez recomendaciones para una escuela donde todos aprenden*” (MINEDUC, 1997). Una síntesis de esta orientación se puede leer en García-Huidobro y Sotomayor (2003): *La centralidad de la escuela en la política educativa de los noventa*, en Cox, Cristian (editor): *Políticas educacionales en el cambio de siglo*, Editorial Universitaria, Santiago.

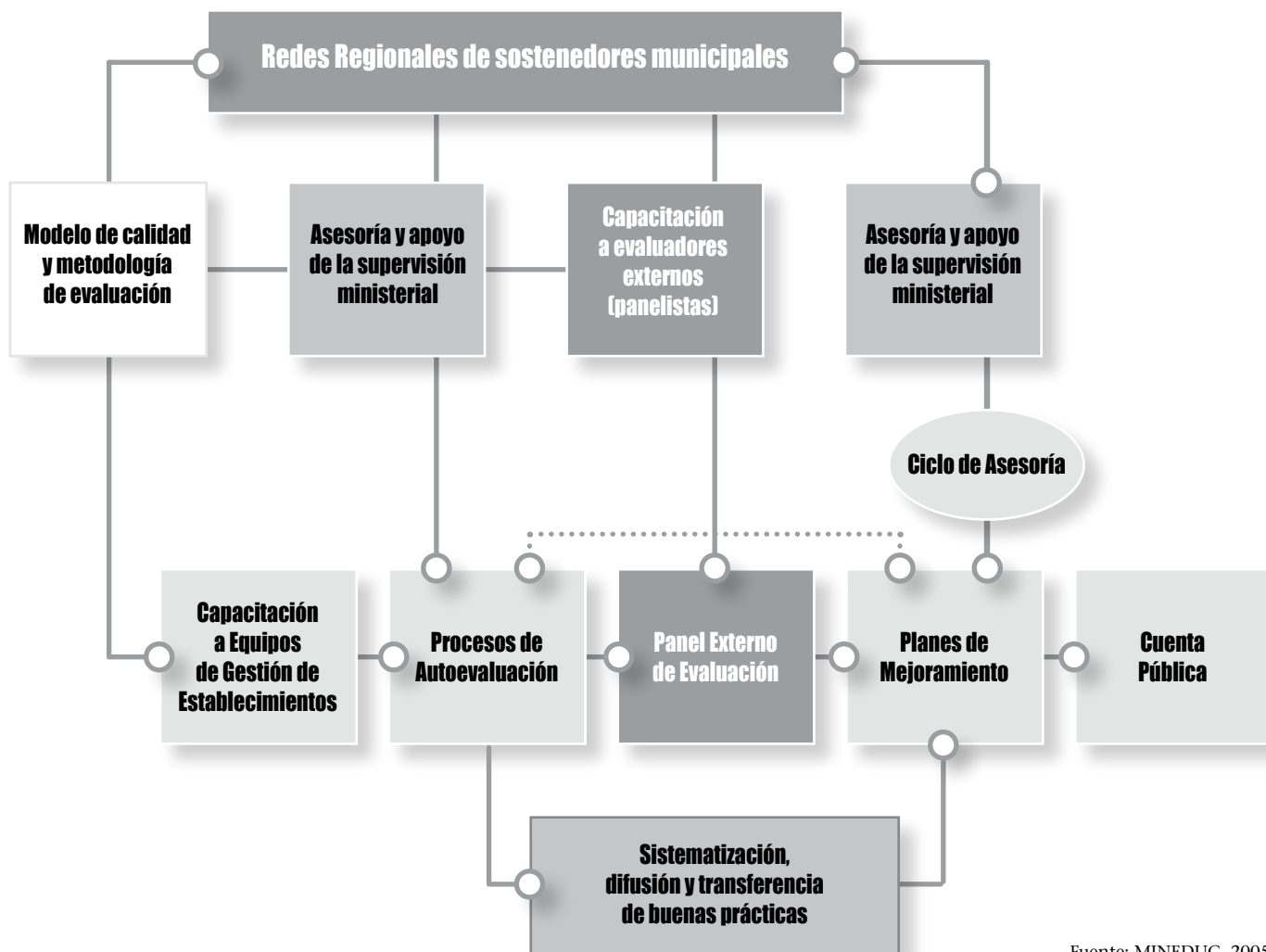
8 Ver <http://www.chilecalidad.cl/>

9 ISO es la sigla de la *International Organization for Standardization* (organización internacional para la estandarización). Las normas ISO 9000 conforman una “familia” de orientaciones para la gestión y el aseguramiento de la calidad. El ISO 9000:2000 incluye las normas básicas para configurar sistemas de gestión de la calidad (principios, terminología y definiciones utilizadas en las normas); el grupo de normas ISO 9001-2000 se refiere a las normas o requisitos necesarios para establecer sistemas de gestión de calidad (aseguramiento y capacidad para satisfacer al cliente y mejorar sus procesos en forma continua); el grupo ISO 9004-2000, a su vez, se compone de un conjunto de recomendaciones para llevar a cabo la mejora, bajo el enfoque de gestión de la calidad total. Ver <http://www.iso.org/iso/en/iso9000-14000/understand/inbrief.html>

## ¿Qué es el SACGE?

El SACGE se define como un conjunto coordinado de componentes, herramientas y recursos de apoyo al mejoramiento continuo de los procesos de gestión escolar, esto es, de las condiciones organizacionales para la obtención de resultados educativos<sup>10</sup>. Se propone, por tanto, articular iniciativas, herramientas, recursos e incluso actores (docentes, directivos, supervisores, sostenedores) que debieran estar implicados en el aseguramiento de la calidad de la gestión escolar.

**Figura 1: Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar**



Fuente: MINEDUC, 2005

10 MINEDUC (2005): Sentidos y componentes del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar, MINEDUC, Santiago. También disponible en formato PDF en <http://www.mineduc.cl> (consultar sección "Gestión y mejoramiento educativo") y <http://gestiondecalidad.mineduc.cl/?unidad=1>

Como es obvio, para asegurar calidad se requiere previamente una conceptualización de la misma. Pese a que se elude dar una definición directa de “calidad de la gestión escolar”, el SACGE se funda en un modelo estructurado en torno a cinco “áreas temáticas” (Liderazgo, Recursos, Convivencia Escolar y apoyo a los estudiantes, Gestión Curricular y Resultados) que, a su vez, se desagregan en 16 “dimensiones” y que, luego, contienen 56 “elementos de gestión” o enunciados sobre contenidos específicos que operacionalizan e interrogan sobre la práctica del establecimiento educacional<sup>11</sup>.

Sobre la base de este modelo, las escuelas y liceos subvencionados que se han incorporado al SACGE deben desarrollar un circuito de tres procesos: autoevaluación institucional, formulación de un plan de mejoramiento, y rendición de una cuenta pública a la comunidad escolar<sup>12</sup>.

Como muestra el cuadro 1, estos procesos se vinculan con otros, como la visita de un Panel Externo<sup>13</sup> al establecimiento que debe validar y re-actualizar la autoevaluación antes realizada<sup>14</sup>. Una vez conocido el informe del Panel Externo y ajustada la autoevaluación a esta revisión externa, el equipo de la escuela o liceo debe formular un plan de mejoramiento de la gestión con foco en los elementos de gestión curricular que obtuvieron la menor puntuación (“oportunidades de mejoramiento”), bajo la presunción que la intervención de estos elementos incidirá en mejores resultados escolares<sup>15</sup>.

El plan de mejoramiento, a su vez, puede ser acompañado de un PMEG, esto es, un proyecto de mejoramiento de la gestión que cuenta con fondos aportados por el MINEDUC<sup>16</sup>. El plan se proyecta por un período de 2 a 3 años y supone la instalación de un dispositivo de seguimiento que provea información regular para la Cuenta Pública.

- 11 A modo de ejemplo, el área de Liderazgo incluye las dimensiones de “Visión Estratégica y Planificación”, “Conducción”, “Alianzas Estratégicas” e “Información y Análisis”. Para seguir con el ejemplo, la dimensión “Conducción” incluye 4 afirmaciones (elementos de gestión) tales como: a) “existen prácticas para asegurar que el director y equipo directivo evalúen su desempeño”; b) “existen prácticas que aseguren la coordinación y articulación de los distintos actores de la comunidad escolar para favorecer el logro de los objetivos institucionales”; c) “existen prácticas para asegurar que las decisiones tomadas por los actores de la comunidad educativa favorecen el logro de los objetivos institucionales”; y d) “existen prácticas para asegurar la delegación de funciones del equipo directivo para el logro de los objetivos institucionales”. Sobre cada uno de estos elementos de gestión, el establecimiento debe presentar evidencias del grado de desarrollo de los mismos. Luego, con estas evidencias, deben emitir un juicio acerca de su desarrollo que se traduce en un valor o puntaje que va de 0 a 5, donde 0 (cero) indica que “no hay práctica” de este elemento de gestión (esto es, no hay un método, un procedimiento específico que se realice sistemáticamente) y donde el puntaje 5 (cinco) indica “una práctica efectiva”, esto es, un procedimiento que se aplica sistemáticamente, que ha sido evaluado y mejorado, que se orienta e impacta en los resultados. (MINEDUC, 2006a: *Guía de autoevaluación para los establecimientos educacionales 2006*, MINEDUC, Santiago y MINEDUC, 2006b: *Manual proceso de autoevaluación*).
- 12 Desde 2003, el avance del SACGE ha sido progresivo. Ese año iniciaron este circuito 66 establecimientos. En 2004 se incorporaron 395 nuevos establecimientos y en 2005, otros 474. Al 2005, se había cubierto casi el 50% de los sostenedores municipales (171 sostenedores) y menos de un 1% de sostenedores de establecimientos privados subvencionados (6 sostenedores). Esta cobertura implica que el 14% de los docentes del sistema (de aula, técnicos y directivos) ha participado en el SACGE (fuente: MINEDUC Unidad de Gestión Escolar, mimeo, s/f).
- 13 El Panel Externo es generalmente integrado por profesionales del MINEDUC (niveles provincial y regional) y del DAEM o Corporación municipal que administra el establecimiento que se ha autoevaluado. Ocasionalmente se han incluido Jefes de Unidad Técnica Pedagógica y directivos de establecimientos similares de otras comunas. La experiencia internacional sugiere además incluir en estos procesos a otros actores de la comunidad escolar y del entorno de la misma, como representantes de los padres y de organizaciones locales (ver, por ejemplo, <http://www.bced.gov.bc.ca/spc/resp.htm>).
- 14 La autoevaluación es un proceso exhaustivo de revisión que supone la descripción y puntuación de las prácticas de gestión del establecimiento, sobre la base de un instrumento autoaplicado por el equipo directivo y docente. Las puntuaciones siguen una rúbrica y métrica definidas por el MINEDUC y deben ser respaldadas por evidencias (relato de la práctica de gestión) y medios de verificación (registros y documentos de respaldo de la práctica de gestión).
- 15 En rigor, es posible que el establecimiento autoevaluado defina prioridades de mejora en cualquiera de las áreas y dimensiones del modelo de calidad. Sin embargo, en las orientaciones ministeriales, el énfasis está explícitamente puesto en la formulación de planes que intervengan la gestión curricular y pedagógica.
- 16 El monto asignado para un período de 2 años es de aproximadamente 7 millones de pesos chilenos, que pueden ser utilizados para contratar asesoría y para adquirir algunos bienes, como equipos computacionales y otros recursos pedagógicos.

## Cuadro 1: Procesos del SACGE 2006

PROCESOS	FASES	DISPOSITIVOS/HERRAMIENTAS
<b>AUTOEVALUACIÓN</b>	<b>Capacitación</b>	<b>Modalidades: A distancia Presencial</b>
	<b>Transferencia de capacitación y organización del proceso</b>	<b>Reunión de trabajo, CD y apoyo a través de la página web del Mineduc</b>
	<b>Aplicación</b>	<b>Guía de Autoevaluación</b>
	<b>Validación</b>	<b>Panel Externo (Retroalimentación - Informe panel)</b>
<b>PLAN DE MEJORAMIENTO</b>	<b>Capacitación</b>	<b>Jornada</b>
	<b>Diseño del plan de mejoramiento</b>	<b>Autoevaluación e informe panel, formato, manual, separatas</b>
	<b>Ejecución y seguimiento del plan de mejoramiento</b>	<b>Sistema de seguimiento y retroalimentación</b>
	<b>Evaluación</b>	<b>Sistema de evaluación</b>
<b>DAR CUENTA A LA COMUNIDAD</b>	<b>Organización y Rendición de la Cuenta Pública</b>	<b>Informe escrito: metas y resultados de aprendizaje de los alumnos(as), logros institucionales y de satisfacción de la comunidad educativa</b>

Fuente: MINEDUC, 2006b

## Límites y cuestiones no resueltas del SACGE

Según se aprecia, el SACGE está formalmente bien estructurado; sin embargo, presenta dos focos problemáticos, a saber, los supuestos de su diseño y puesta en práctica y, por otro, la concepción política que le subyace.

### a) Diseño y práctica del SACGE

Respecto del primer foco, el SACGE —como buena parte de las iniciativas y políticas fundadas en modelos— tiene implícito el riesgo de la simplificación, tanto de la institución escolar como de su mejora. El riesgo de simplificación surge porque todo modelo de calidad visibiliza o destaca algunas dimensiones y, a la vez, oculta o subestima otras<sup>17</sup>, sea porque pretende focalizar la atención en ciertos aspectos de la “realidad” que intenta modelar o porque esa “realidad” es más compleja y multivariada de lo que parece y, simplemente, no admite reducciones formales<sup>18</sup>. En el SACGE hay una comprensión de “causa-efecto” donde la intervención de ciertas variables independientes (o de proceso) debiera producir ciertos resultados (variable dependiente)<sup>19</sup>.

17 Este rasgo ha sido utilizado por el Premio Malcolm Balridge para enfatizar anualmente el desarrollo de algunas dimensiones de gestión, asignándoles mayor puntaje. Por ejemplo, en la versión de 2007 se priorizan cuatro áreas que señala como de importancia creciente: ventajas estratégicas y competencias claves, innovación, sistemas de producción de resultados, y desarrollo de habilidades, compromiso y ambiente de la fuerza de trabajo (ver [http://www.quality.nist.gov/Education\\_Criteria.htm](http://www.quality.nist.gov/Education_Criteria.htm)).

18 Hay que admitir, no obstante, que estas formalizaciones tienen un valor en tanto referente conceptual para analizar la realidad o experiencia escolar y, precisamente, ampliar la comprensión de la misma.

19 Sólo a modo ilustrativo, en el SACGE es notoria la subestimación de la variable “gestión financiera y presupuestaria” como proceso y resultado de gestión.

La clave, por tanto, está en el “tratamiento”. Sin embargo, es precisamente este paso el que no se “controla” ni se “apoya” en la implementación del SACGE, porque el énfasis actual de la política ministerial está en el acompañamiento a la autoevaluación y en la formulación de planes de mejora<sup>20</sup>. Pero después el plan se debe implementar y es en esta etapa que las escuelas y liceos se encuentran sin acompañamiento sostenido. Visto así, se observa una reducción operativa del SACGE a los procesos de diagnóstico (autoevaluación) y definición de prioridades (plan) que más tarde serán evaluadas (cuenta pública), lo cual sugiere que el circuito de mejora tiene un eslabón roto.

¿Por qué? Porque la implementación del SACGE ha sido incompleta justo donde una plataforma efectiva de relaciones entre actores, apoyos y recursos<sup>21</sup> para el establecimiento puede hacer la diferencia en la sustentabilidad del cambio. Los actores implicados (directivos, supervisores, sostenedores, redes locales, instituciones de asistencia técnica) siguen operando en forma compartimentada y no se advierte un esfuerzo ministerial suficiente para activar esta estructura de recursos y oportunidades para el mejoramiento escolar.

La misma reducción de la complejidad de la experiencia escolar se aprecia en la comprensión de la mejora escolar. Se piensa, por ejemplo, que a) la calidad de la gestión tiene muchas caras, pero es finalmente reconocible por los directivos escolares (es decir, la calidad se puede lograr implementando diversos dispositivos o mecanismos de gestión que en definitiva convergen en las áreas y dimensiones del modelo de calidad de la gestión escolar); b) la calidad de la gestión se basa en la capacidad de auto-análisis y sistematización de buenas prácticas susceptibles de estandarización (esto es, para mejo-

rar la calidad se debe primero reconocer la situación actual de las prácticas de gestión del establecimiento y luego diseñar la mejora de las mismas, mejora que se concentra en la instalación de dispositivos de gestión); c) la gestión escolar se puede cualificar con planes de mejoramiento (esto es, con innovaciones que en una fase posterior debieran incorporarse a la gestión cotidiana del establecimiento); y d) los cambios a implementar son de similar naturaleza (a saber, parten por la gestión escolar y se basan en los puntos anteriores).

Todo lo dicho, sin embargo, entra en tensión con la realidad escolar: es evidente que no todas las escuelas y liceos son iguales y que, por tanto, no hay un piso o punto de partida equivalente. Se puede argumentar que establecer esta diferencia de puntos de partida es precisamente el objetivo de la autoevaluación, puesto que es claro que el mejoramiento de la gestión escolar supone que antes se haya precisado el nivel de madurez institucional del establecimiento, para luego decidir el foco y la estrategia de abordaje estructural y/o de mejora. Sin embargo, en el caso del SACGE, ello resulta parcial por dos razones:

- a) Para establecer este piso se requiere una definición nacional acerca de cuáles son los mínimos de institucionalidad escolar necesarios para que haya una educación con expectativas razonables de éxito. Pero este umbral no necesariamente ha sido garantizado por el Estado, ni menos aún satisfecho por todos los establecimientos donde se implementa el SACGE, pese a que la misma noción de “aseguramiento”<sup>22</sup> supone “pisos” o “zócalos” de calidad<sup>23</sup>.
- b) Junto con esta dimensión objetiva de los mínimos de institucionalidad, se hace imprescindible

20 Hay que decir, no obstante, que este año 2007, se inician experiencias piloto de acompañamiento externo a la implementación de planes de mejora de la gestión en establecimientos de algunos municipios, aunque estos planes no han sido formulados estrictamente al alero del SACGE.

21 Como buena parte de las herramientas de gestión disponibles en el sistema escolar, el SACGE se plantea como un sistema que rescata las lecciones que anota la literatura especializada y que además no prescribe modos concretos de hacer gestión escolar. Tal neutralidad posibilitaría que cualquier institución escolar pueda implementar los dispositivos que el SACGE incluye en su ciclo de mejoramiento. Sin embargo, a este respecto, se da la paradoja que el SACGE hoy no está asegurando nada, porque no dispone de un repertorio de “soluciones” o buenas prácticas “empaquetadas” (pero flexibles) a disposición de los establecimientos.

22 El aseguramiento de la gestión es una corriente prestada del mundo del *management* que sostiene la necesidad de asegurar preventivamente mínimos o pisos de calidad, donde lo importante es encontrar las causas de los problemas y abordarlas, generando soluciones de gestión que debieran estandarizarse para evitar errores futuros. Una descripción general del aseguramiento de la calidad como enfoque de gestión de la misma se puede revisar en Moreno-Luzón et al (2001): *Gestión de calidad y diseño de las organizaciones*, Prentice-Hall, Madrid.

23 En esta dirección se reconocen medidas ministeriales hoy en curso, a saber, la evaluación de directores y los incentivos al desempeño de los directivos sobre la base del logro de compromisos de gestión, todo lo anterior sobre la base del Marco de la Buena Dirección (MBD). En un sentido más amplio y apuntando a cambios estructurales, se destaca el conjunto de propuestas del Consejo Asesor Presidencial (<http://www.consejoeducacion.cl/view/index.asp>) y, pese a sus problemas, la nueva subvención preferencial que se discute en el Parlamento.

considerar la dimensión subjetiva o simbólica de esos mínimos. Estos factores “blandos” aluden a las creencias de los directivos y docentes de un establecimiento y, desde ahí, a la capacidad de aquellos para generar una narrativa o relato de lo que “les pasó” y de “cómo llegaron” a la situación actual de gestión (esto es, que les permite salir del *ensimismamiento* y *tomar distancia de sí mismos* para comprender la situación que experimentan). Este factor es un pre-requisito para activar una capacidad simbólica de mayor complejidad (que, a su vez, es condición para avanzar en el SACGE, pero que éste parece asumir como siempre presente): la capacidad de *mirar hacia delante*, de soñar y creer en la posibilidad de cambio o, más llanamente, de formular y emprender un proyecto.

Como hoy no es posible asumir esta base objetiva de igualdad de capacidades y recursos en la gestión escolar y como la dimensión subjetiva del cambio es de suyo resbalosa, es altamente probable que el tipo y flujo del cambio<sup>24</sup> necesario en un establecimiento sea distinto en cada caso: algunos requieren verdaderas reestructuraciones que parten por el logro de cierta normalidad o estabilización institucional; otros precisan ante todo, apoyo y recursos para construir ese relato o narrativa institucional, que luego gatilla la generación de un proyecto en el que todos crean; y otros ya están en condiciones de ocuparse de focos específicos de perfeccionamiento de sus procesos y resultados<sup>25</sup>.

Por tanto, no todos requieren seguir el mismo proceso ni los mismos recursos o apoyos. Si se insiste en una única estrategia (autoevaluación-plan de mejora-cuenta pública), casi con seguridad se llegará al punto donde la misma solución será el problema. Solución que, de paso, podría reforzar la tendencia a la culpabilización de los actores escolares como responsables e incapaces de mejorar, pese a las oportunidades provistas.

Esta culpabilización surge como efecto del siguiente proceso: a) la escuela o liceo es impulsada a autoevaluarse sobre la premisa de que cuenta con

la capacidad de *interrogar-se*; b) después es apoyada en la formulación de un plan de mejora asumiendo que cuenta con la capacidad de *proyectar-se* y c) finalmente es alentada a implementar este plan con *autonomía* y luego cumplir metas y dar cuenta pública del logro de éstas, presumiendo que cuenta con las *capacidades y recursos materiales y simbólicos* para este desafío. Pero la verificación o el desarrollo de estas premisas esenciales (es decir, la habilitación objetiva y subjetiva para el cambio y la mejora) no forma parte del proceso o ciclo del SACGE. La culpabilización, en consecuencia, emerge porque se “privatiza” (es decir, se deposita en los actores del establecimiento) la responsabilidad de la mejora, bajo la convicción de que desde la política se han provisto recursos y oportunidades suficientes para conseguir lo esperado y, como se dijo, más bien se constata la incapacidad del establecimiento para alcanzar las metas que el mismo establecimiento se impuso<sup>26</sup>.

Por todo lo anterior, el SACGE arriesga ser considerado una suerte de “utopía” cuyas premisas son consideradas más “reales” que la propia “realidad” y donde las fallas observadas en la gestión escolar son entendidas como concreciones imperfectas de la utopía, y no como una evidencia de que tal vez debieran ser revisados los supuestos del modelo de gestión y la teoría de cambio subyacente en la política. El problema del SACGE, en esta hipótesis, no sería de implementación ni de comprensión de los significados; sería de la capacidad de esos significados para dar cuenta o sentido a la experiencia cotidiana de gestión escolar.

Al respecto, dos posibles argumentos:

- 1) Fullan ha mostrado que un cambio real es siempre una experiencia personal y colectiva caracterizada por la ambivalencia y la incertidumbre; asimismo, ha acuñado la expresión “falsa claridad” para señalar la situación en que la gente *piensa* que ha cambiado, pero en la realidad sólo ha asimilado los aspectos más superficiales de la nueva práctica. Si se espera un cambio profundo, agrega, se requiere una estrategia que

24 Incluso esta distinción sobre el tipo de cambio puede resultar parcial, en tanto asume que el cambio *necesario* es *primero* institucional. Con seguridad, si se pregunta a los actores escolares qué es lo que gatilla un cambio en la calidad de la gestión, las respuestas serán tan heterogéneas como heterogéneas sean las creencias y concepciones del cambio para esos actores.

25 Y sólo esta última es la opción del SACGE: planes de mejora que priorizan algunas dimensiones de gestión curricular.

26 En estos casos, parece más acertado abrirse a la posibilidad de que algunos establecimientos no puedan dar cuenta de las expectativas puestas en ellos en el marco del SACGE, simplemente porque allí el cambio necesario no es un mejoramiento, sino una nueva estructura y cultura de gestión.

reconozca la naturaleza multidimensional del cambio, esto es, que incluya nuevos recursos y materiales, que introduzca nuevos enfoques y estrategias y que incorpore acciones orientadas a alterar las creencias o los pre-supuestos de las personas<sup>27</sup>. Asimismo, estas personas construyen el significado del cambio a partir del lugar que habitan, esto es, desde su cultura de pertenencia y en función de su incidencia sobre el mundo de la vida en que participa: son estos significados los que conforman la “estructura de acogida” del cambio posible<sup>28</sup>. Es evidente que el SACGE acoge sólo de modo parcial estas consideraciones y criterios.

- 2) Watzlawick, en una línea complementaria, advierte que recurrir una y otra vez a la misma forma de resolver un problema no es, en sí, malo (de hecho, las rutinas son muy necesarias y eficientes porque son soluciones “probadas” a problemas recurrentes o cotidianos); pero señala que estas soluciones se convierten en terribles simplificaciones si no se acepta que las circunstancias cambian y que las soluciones deben cambiar con ellas<sup>29</sup>.

## b) ¿Y por qué el SACGE?

Más allá de los fundamentos y razones que las orientaciones ministeriales señalan para implementar el SACGE, éste debe ser analizado como una política de gobierno que se sitúa en cierta comprensión del Estado y del sistema escolar en particular: el que había al momento de inaugurar el SACGE, el deseable según sus ideólogos y gestores, y el que es posible ir construyendo hoy dado el diagnóstico que se tiene y dada la correlación de fuerzas e intereses que se presumen activas, latentes o potenciales en el sistema escolar.

El sistema escolar no escapa al cuadro general de un país con regulaciones mínimas y preeminencia del mercado en un sinnúmero de campos sociales, donde antes el Estado tenía mayor relieve. En efecto, el sistema escolar chileno es un cuasimercado (esto

es, *casi un mercado* de la educación o *casi un sistema público*, pero ni lo uno ni lo otro a plenitud) con un cierto grado de descentralización (o desconcentración, dicen otros) y, regulaciones *ad-hoc*.

Consecuentemente, el SACGE cobra mayor sentido en una institucionalidad donde un Estado sin escuelas asume un rol regulatorio y subsidiario a la iniciativa privada y/o local. En este contexto, es ineludible la referencia al fondo técnico-político de un sistema escolar, todavía concebido sobre la convicción de que la educación es una dimensión de la vida social, que puede funcionar mejor cuando se despliega en un escenario donde priman dinámicas de mercado y lógicas individuales. Sobre esta base, es claro que una tarea del Estado es generar un diseño organizacional con las reglas, las políticas y los incentivos adecuados para mejorar la calidad del servicio y la eficiencia en la gestión de recursos.

Visto así, el SACGE es parte de este diseño de marcos, estándares y regulaciones para la gestión y *accountability* de las escuelas y liceos subvencionados del país. Por simple extensión, esto es, por inscribirse en el contexto de un sistema de educación *casi-público* y *casi-de-mercado*, se hace acreedor y objeto de críticas de diverso sello acerca de sus supuestos e ideología, esto es, críticas de desigual ponderación sobre la funcionalidad de estos dispositivos en tanto panópticos de la hegemonía capitalista en la escuela o de la introducción de lógicas neoliberales, individualistas, de negocios y competición en el sistema escolar.

Al respecto, se debe admitir que el SACGE aparece en un momento histórico signado por la calidad y una obsesión por los productos o resultados escolares, configurando así una “comprensión de archipiélago” que pone el foco en unos pocos fragmentos de la calidad (marcas o indicadores de logro en pruebas nacionales estandarizadas). Así, aún cuando no se pretenda abonar desde el SACGE una jibarización de la calidad, es improbable que las escuelas y liceos se puedan sustraer a esta vorágine si en la formulación de acciones de mejora se enfatizan compromisos de gestión cuyo logro se

27 Fullan, Michael (2001): *Los nuevos significados del cambio*, Octaedro, Barcelona.

28 Gather, Mónica (2000): *Innovar en el seno de la institución escolar*, Graó, Barcelona.

29 Watzlawick, Paul (2003): *Cambio. Formación y solución de los problemas humanos*, Herder, Barcelona.





EDICIONES MORATA, S. L.  
Mejía Lequerica, 12  
Teléf. 91 448 09 26  
28004 MADRID

#### NOVEDADES:



J. Carbonell  
y A. Tort

**La educación  
y su representación  
en los medios**

128 págs.

P.V.P.: 7,50 euros



A. Suckling  
y C. Temple

**Herramientas  
contra el acoso  
escolar**

176 págs.

P.V.P.: 20,80 euros



M. de Puelles Benitez

**Problemas actuales  
de política  
educativa**

128 págs.

P.V.P.: 7,50 euros



Karl Marx, Max Weber y  
Emile Durkheim

**Sociología  
y Educación**

144 págs.

P.V.P.: 13,10 euros



S. Calvo y J. Gutiérrez

**El espejismo  
de la educación  
ambiental**

128 págs.

P.V.P.: 7,50 euros



Juan Carlos Gómez

**El desarrollo  
de la mente  
en los simios,  
los monos  
y los niños**

432 págs.

P.V.P.: 20,00 euros

morata@edmorata.es - www.edmorata.es

debe respaldar con indicadores objetivos, medibles y comparables. Todo lo anterior no hace sino estrechar el significado que los docentes y los directivos le atribuyen a la noción de calidad de gestión y a la experiencia escolar plena. Y, claro, este riesgo es caldo de cultivo para quienes ven en toda política de gobierno un intento más de hacer menos pública y más de mercado la educación.

Pero lo que caracteriza las políticas educativas chilenas no es su fidelidad a cierto ideario. Lo que se advierte más bien es el mismo sincretismo o *pot pourri* ideológico y teórico que notara Reimers en las reformas latinoamericanas: un conjunto de hipótesis parciales y contradictorias sobre las formas en que ciertas acciones del Estado pueden lograr determinados objetivos<sup>30</sup>. En Chile, desde 1990 a la fecha, se verifica un zig-zag de orientaciones: en un momento primaron acciones para promover la cultura colaborativa docente, se proveyeron recursos y apoyo a las escuelas y liceos más pobres; en otros se modificó el currículo, se amplió el tiempo escolar e impulsó el aporte familiar al financiamiento de la educación; más tarde se decidió presionar a las escuelas y docentes para mejorar la eficiencia en los procesos y resultados.

Por lo mismo, se puede afirmar que rara vez las políticas educativas nacionales han sido pensadas como un continuo con fidelidad a cierto marco teórico e ideológico o a una idea pública fuerte (de hecho, éste es tal vez el principal problema que enfrenta el país en Educación). Estos análisis son *ex post* y por lo general emergen como respuesta a los cuestionamientos de los críticos de las políticas, entre ellas, las de gestión escolar. Si esto es cierto, entonces, se debe reconocer que el SACGE no es una política pensada desde sus lógicas teóricas subyacentes. Antes bien, su gestación y orientación es más una respuesta técnica y pragmática (lo cual no es siempre negativo) a las demandas del momento en que surge, que una tentativa maquiavélica que subrepticamente quiere reforzar aires neoliberales en el sistema escolar. Y si huele a mercado, se debe reconocer que no es más que el mismo olorcillo que impregna buena parte de las decisiones educativas de los últimos años. El desafío es abrir las ventanas y ventilar.

30 Reimers, F. (2002): *Tres paradojas educativas en América Latina. Sobre la necesidad de ideas públicas para impulsar las oportunidades educativas*, en Revista Iberoamericana de Educación N° 29.