

La escuela: entre la historia y la innovación

El movimiento pedagógico en el colegio de profesores de Chile

Su sentido, su proceso de construcción, sus logros.

Jenny Assaél B*
Isabel Guzmán E.**

Introducción

La historia de las organizaciones magisteriales en Chile, Latinoamérica y el mundo en general, muestra una cierta tensión entre la lucha reivindicativa, laboral y política y la acción educativo-pedagógica, adquiriendo esta última mayor relevancia sólo en ciertos momentos.

En Chile, en las últimas décadas, los cambios educativos -específicamente la actual Reforma Educacional- no han contado con una participación significativa de los docentes ni sus organizaciones sindicales. En la implementación de las políticas educativas, si bien en el discurso se plantea la importancia del protagonismo del profesor, en términos reales pareciera concebirse al docente más bien como un técnico ejecutor de políticas elaboradas por expertos, y no como un sector profesional con un saber específico e indispensable en cualquier proceso de cambio educativo, lo que se expresa en que fundamentalmente se consulta a personalidades provenientes de otros sectores sociales y del mundo académico.

Con el convencimiento, por una parte, de que nuestra sociedad exige del sector docente propuestas de políticas educativas que consideren sus intereses y necesidades y, por otra, de que la lucha por la profesionalización docente requiere de la construcción de un pensamiento educativo pedagógico que legitime la actividad de la enseñanza como una tarea profesional, el Colegio de Profesores de Chile, organización que agrupa a la gran mayoría de los docentes del país, ha ido ganando espacios de mayor protagonismo en el devenir de las reformas, como resultado de que en los últimos años, ha avanzado sostenidamente en el desarrollo profesional del gremio, impulsando un trabajo no sólo en el ámbito económico laboral, sino también, y especialmente, en el educativo pedagógico y político social, en el marco de un compromiso por un cambio educativo que fortalezca, en el país, una educación pública de calidad.

* Psicóloga, investigadora en educación, asesora del Colegio de Profesores de Chile

**Profesora, investigadora en educación, asesora del Colegio de Profesores de Chile

Efectivamente, después de veinte años en que la discusión en este ámbito estuvo silenciada, el año 1997, fue un período de intenso debate del magisterio chileno, ya que el Colegio de Profesores organizó el "Primer Congreso Nacional de Educa-

ción”, en que profesoras y profesores de todo el país, en cada una de las escuelas y liceos, encontraron un espacio donde entregar opiniones y hacer propuestas en torno a los grandes temas de la educación.

A partir del proceso de reflexión y debate que se desarrolló durante todo un año, el magisterio organizado asume como proyecto propio el crear distintas instancias de participación para que profesoras y profesores construyan un pensamiento pedagógico de manera de ir teniendo mayor presencia en el debate educativo, obtener logros más significativos en las políticas educativas, en las luchas reivindicativas para la profesión docente y en las tareas específicas de la enseñanza.

Se entendió que este desafío no era sencillo ya que requiere de un trabajo amplio, de base y colectivo, en donde los docentes se planteen la reflexión crítica de la realidad educativa, de los procesos pedagógicos y del rol que profesoras y profesores asumen. En este camino, rescatando la experiencia vivida en organizaciones docentes chilenas en otros momentos históricos, en organizaciones sindicales de América Latina como la Federación Colombiana de Educadores (FECODE) y la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), y también, lo que han significado los Movimientos de Renovación Pedagógica españoles, se llevó adelante una nueva línea de acción: “El Desarrollo y Fortalecimiento del Movimiento Pedagógico del Colegio de Profesores”.

El proceso de construcción del Movimiento Pedagógico del Colegio de Profesores

Desde el Departamento Nacional de Educación y Perfeccionamiento, el Directorio Nacional del Colegio de Profesores se propuso fortalecer la organización gremial a través de actividades relacionadas con la sensibilización, formación, difusión y desarrollo del quehacer pedagógico educativo del magisterio y la generación de un pensamiento pedagógico crítico que permita levantar propuestas educativo-pedagógicas, de modo de ir adquiriendo legitimidad en el ámbito nacional y asumir resueltamente el compromiso de contribuir al desarrollo de una educación pública de calidad para todos los niños, niñas y jóvenes como una forma de favorecer la construcción de un país más justo y democrático.

Las diferentes iniciativas desarrolladas apuntan a favorecer la organización y formación de los/las profesores y profesoras más interesados/as en los temas pedagógicos, la sensibiliza-

ción y reflexión pedagógica de todo el magisterio nacional y la legitimación de la organización de los maestros chilenos en el debate educativo nacional.

La principal iniciativa, con el apoyo de la Internacional de la Educación, el Sindicato de Profesores de Suecia "Lärarforbundet" y el Sindicato Nacional de Profesores de Educación Secundaria de Francia "SNES" y la British Columbia Teacher's Federation, de Canadá, consiste en el desarrollo, desde 1999, de un proceso de capacitación a equipos educativo-pedagógicos en todas las regiones del país, potenciando la participación de profesoras y profesores en grupos permanentes de trabajo cuya tarea central es la investigación docente y la realización de actividades pedagógicas de difusión y formación para el magisterio de la región.

Este proceso, se inició con actividades de sensibilización a los diferentes niveles de la dirigencia del Colegio de Profesores (nacionales y regionales) con la idea de darles a conocer y discutir ampliamente la propuesta de trabajo a fin de contar con su colaboración para el desarrollo de la misma.

De esta manera, por medio de seminarios nacionales de formación y planificación donde participan representantes de todas las regiones y de seminarios regionales, se han realizado diálogos abiertos en torno a problemáticas de políticas educativas y se han conformado grupos permanentes de trabajo. Estos grupos han vivido procesos de formación relacionados con el sentido del movimiento pedagógico, la profesión docente y la comprensión de la investigación docente como una herramienta para favorecer la reflexión, el cambio de la práctica docente y el levantamiento del pensamiento pedagógico crítico.

Los grupos conformados han realizado procesos de investigación docente y otras actividades de difusión, contando con el apoyo académico del equipo nacional de Educación y Perfeccionamiento, constituido por docentes e investigadores capacitados en perfeccionamiento docente e investigación acción¹.

Las temáticas de investigación fueron seleccionadas en cada grupo, a partir de los intereses y dificultades experimentadas por los propios docentes en su práctica cotidiana. Una vez concluida la investigación que realiza cada grupo de trabajo, durante un período aproximado de ocho meses, se realiza un encuentro zonal, que reúne a grupos de diferentes regiones cercanas, con avances significativos en sus procesos de investigación, con la finalidad de compartir los resultados de su tra-

¹ El equipo Nacional de Educación y Perfeccionamiento que ha apoyado, en sus diversas etapas, el trabajo del movimiento pedagógico y la investigación acción que desarrollan los docentes que pertenecen al mismo son, junto de las autoras de este artículo, María Eugenia Contreras, Hugo Miranda, Sergio Peñafiel, Alejandro Silva y Florentino Rojas.

bajo, evaluar la experiencia y levantar propuestas tanto pedagógicas como de política educativa. Estos espacios permiten que los docentes investigadores reciban el aporte crítico de sus pares, potenciando así sus aprendizajes tanto en lo referente al proceso de investigación como al levantamiento de propuestas de cambio desde el gremio.

Como una forma de sistematizar y difundir este trabajo, en el año 2000 se publicó la primera separata del Movimiento Pedagógico del Magisterio: "Un espacio vivo de construcción de propuestas para la escuela que queremos" en donde se dió a conocer la reflexión de los veintitrés grupos de investigación que trabajaron durante ese período. En el año 2001 se editó la segunda separata del Movimiento Pedagógico, en la que se da cuenta de las reflexiones desarrolladas por los nuevos grupos educativos pedagógicos que se fueron conformando en distintos lugares del país.

En forma complementaria a estos grupos permanentes, se han desarrollado otras iniciativas, en la perspectiva de apoyar la formación teórica y la potenciación del movimiento pedagógico a nivel nacional y de ser un canal de expresión y reflexión de los docentes del país en torno a temas que inquietan al magisterio nacional.

Así, desde el año 2001, con el objetivo de favorecer la autonomía de los grupos regionales encargados del Movimiento Pedagógico, se iniciaron talleres de formación en liderazgo pedagógico, en los que participan docentes que ya han tenido experiencia en los grupos de investigación. En estos talleres se capacita a los profesores y profesoras en ciertos ejes temáticos importantes para potenciar un rol de liderazgo tanto en el conjunto del quehacer educativo del gremio como en el apoyo al trabajo de los grupos de investigación. El objetivo principal de estos talleres es que los docentes profundicen su conocimiento con respecto a la investigación acción y, específicamente, la investigación docente, así como que se apropien críticamente de teorías educativas y pedagogía crítica. Estos talleres se desarrollan con una modalidad mixta: dos jornadas presenciales de dos días a cargo de los especialistas del Departamento Nacional de Educación y Perfeccionamiento y trabajo individual entre seminario y seminario.

Otro esfuerzo importante ha sido la edición de la Revista "DOCENCIA", publicación que se edita periódicamente (tres números en el año, con siete mil ejemplares cada uno), distribuida a todos los integrantes de los grupos pedagógicos constitui-

dos, a los dirigentes de todos los niveles de la organización gremial y a un importante número de establecimientos educacionales, centros académicos, universidades y autoridades educativas. Esta revista ha sido altamente valorada, tanto por las temáticas abordadas como por la calidad de los artículos y la posibilidad de levantar una mirada crítica alternativa.

A su vez, en la perspectiva de favorecer la formación teórica de los docentes activos del Movimiento Pedagógico, pero también, del mundo educativo en general, con el apoyo del "Consejo Nacional del Libro y la Lectura" -institución gubernamental- se han implementado en todas las regiones del país y en un número significativo de provincias "Bibliotecas Educativas" que cuentan con un volumen importante de textos actualizados que permiten abrir las sedes de la organización también como un espacio de estudio.

La investigación docente

El sentido de las investigaciones que desarrollan los grupos educativo-pedagógicos es abordar los problemas que profesores y profesoras perciben en su quehacer profesional cotidiano a fin de comprenderlos con mayor complejidad y profundidad para mejorar sus propias prácticas pedagógicas y levantar propuestas de política educativa desde el gremio.

Las características principales de este tipo de investigación son las siguientes:

- Son investigaciones asumidas por los propios profesores y profesoras, centralmente en grupos cooperativos de trabajo, sobre problemas de la práctica vividos, percibidos y considerados importantes por ellos. El papel de los investigadores externos u otros colaboradores especialistas, como psicólogos, sociólogos, etcétera, si los hay, es aportar su mirada, su pensamiento al grupo de docentes investigadores.
- Son investigaciones que incorporan una reflexión crítica sobre las maneras de pensar, sentir y actuar de los propios docentes investigadores. Profesoras y profesores poseen un conjunto de convicciones, afirmaciones, valoraciones, conocimientos, que son parte del lenguaje que comparten y utilizan para describir y explicar las acciones humanas y las situaciones sociales en la vida diaria. Estos conceptos que son parte del sentido común (tienen un significado que se comparte con otros) proporcionan una perspectiva del mundo, una posición

en el mundo y unas maneras de actuar y que, como resultado de la práctica cotidiana, resultan obvias y naturales. Por tanto, no se duda de ellas, se consideran indiscutibles, no se las cuestiona. La investigación docente permite identificar esas convicciones, valoraciones, concepciones que sustentan la práctica diaria, reflexionar respecto de ellas y tener nuevas comprensiones y valoraciones de la vida cotidiana, lo que puede conducir a la modificación de los conceptos que son parte de ese sentido común.

- Son investigaciones que no parten de un marco teórico inmodificable sino que se enriquecen permanentemente con los aportes del saber acumulado sobre la temática.
- Son investigaciones que se inscriben dentro de lo que podríamos denominar investigación acción así como investigaciones críticas.
- Son investigaciones que se inscriben en un enfoque interpretativo y utilizan más bien un modelo cualitativo en el diseño, en la descripción y análisis de los fenómenos estudiados. Lo que interesa es comprender la realidad dentro de un contexto, como un todo unificado, a partir del conocimiento previo y experiencia acumulada de los docentes involucrados.

En relación con los criterios metodológicos de la investigación docente, estos fueron construidos a partir de la sistematización de procesos de reflexión e investigación pedagógica de grupos de profesoras y profesores, lo que permitió develar un cierto itinerario que sigue el proceso de conocimiento "compuesto por una secuencia de operaciones intelectuales presentes en el sentido común que utilizan los sujetos para conocer y actuar, coincidentes con las operaciones que sustentan la generación de un pensamiento científico. Ellas son básicamente cuatro, las que admiten, a su vez, múltiples discriminaciones internas: problematización, objetivación, interpretación y elaboración de alternativas de acción."²

La problematización o definición de un problema de conocimiento, es el momento en que el grupo intenta definir alguna situación que considera problemática en el quehacer profesional y sobre la cual se evalúa que es necesario levantar propuestas y caminos de acción. Posteriormente, este problema surgido de la práctica, se transforma en un problema de conocimiento, siguiendo un proceso de focalización, estrategia que permite definir qué interesa saber de esa situación problemática.

²Rodrigo Vera. "Metodologías de Investigación Docente: La investigación Protagónica". Cuaderno N° 2 TED. PIIE. Santiago, Chile. 1988

La objetivación o el procedimiento de recolección de información de la realidad es el proceso a través del cual los docentes trabajan la situación problemática, transformándola en un objeto susceptible de ser observado y descrito. Es decir, es el proceso a través del cual el grupo toma distancia de la situación, recoge los datos e informaciones necesarias, a través de distintos instrumentos (observaciones, entrevistas y cuestionarios a distintos actores) para describirla y comprenderla.

La interpretación o análisis de la información es el momento en que el grupo, con la información recogida, intenta comprender la situación problemática estudiada desde distintas relaciones construidas con la información recolectada y desde los significados de los actores involucrados. En este proceso, los docentes empiezan a lograr nuevas comprensiones sobre la situación, dando respuesta a las preguntas de conocimiento formuladas.

Finalmente, a partir de estas nuevas comprensiones, el grupo elabora propuestas de políticas educativas y/o propuestas de acción para el aula o el establecimiento. Dichas propuestas se implementan en la práctica y, desde un proceso de evaluación, se pueden levantar nuevas preguntas de conocimiento.

Para acordar el diseño de investigación el grupo reflexiona, previamente, el itinerario que seguirá en cada momento; es decir, define el problema a investigar, discute sobre la manera cómo van a recolectar la información, dónde y en quiénes se concentrará la investigación, cuándo la pondrán en marcha, cómo funcionará el grupo, las tareas, fechas y compromisos de cada uno de los integrantes. En definitiva, discute y diseña un plan de ejecución de investigación antes de iniciar el trabajo en terreno, el que generalmente se realiza en las escuelas y liceos en que trabajan los docentes que participan del grupo de investigación.

Este proceso de investigación es apoyado con sesiones de trabajo y con seguimiento a distancia por el Equipo Nacional de Perfeccionamiento; pero, además, los grupos cuentan con Material de Apoyo, elaborado especialmente para este trabajo³.

Durante estos dos años, cerca de cincuenta grupos a lo largo de todo el país, se encuentran involucrados en procesos de investigación, todos relacionados con las problemáticas que preocupan a los profesores y profesoras en su práctica cotidiana, como son: la disciplina escolar (el no cumplimiento de normas escolares por parte de los alumnos, las maneras cómo

³Modulo I y II : *La investigación docente en los grupos educativos pedagógicos. Departamento Nacional de Educación y Perfeccionamiento. Sus contenidos centrales son: Las características de la investigación docente y de la investigación acción, el enfoque interpretativo y cualitativo de investigación, construcción del diseño de investigación (criterios metodológicos; definición del problema de investigación, recolección de información y trabajo de campo, análisis e interpretación de la información)*

controlan las normas los profesores en la escuela y los padres en la casa); la participación y los espacios de participación de los docentes (pasividad y desmotivación de los docentes, el trabajo en equipo, los consejos de profesores, etc.); las diversas presiones que viven los docentes (producto de las condiciones laborales, los problemas de relaciones interpersonales entre ellos y con las autoridades, la jornada escolar completa, el sistema de medición de la calidad de la educación -SIMCE), la pérdida de autoridad del docente, el estrés y la salud mental; el bajo rendimiento escolar de los alumnos; las debilidades en las prácticas de enseñanza de los docentes y las relaciones pedagógicas que se establecen con los estudiantes; la enseñanza y aprendizaje de los objetivos transversales; la desmotivación de los alumnos por aprender; la no participación de los padres en el proceso educativo y la baja calidad de la formación del personal que asume tareas educativas.

Algunas reflexiones finales sobre la experiencia

El “aprender con otros y de otros” caracteriza los procesos de discusión y reflexión que se desarrollaron tanto en los grupos de trabajo permanente como en los encuentros entre ellos. Las investigaciones realizadas aportan nuevos datos, no tanto en términos de respuestas definitivas para enfrentar los problemas abordados, sino más bien en términos de complejizar la visión sobre los mismos, abrir nuevas preguntas, relacionarlos con otras temáticas, buscando nuevas comprensiones que permiten ir mejorando las prácticas docentes y construyendo propuestas de cambio.

Los procesos de investigación acción desarrollados durante estos tres años han permitido, de alguna manera, promover modificaciones en las prácticas docentes cotidianas de los profesores involucrados y al mismo tiempo, han entregado insumos importantes para levantar propuestas educativas a ser asumidas por el Colegio de Profesores, en sus distintos niveles e instancias organizativas. De este modo, por ejemplo, ha surgido la necesidad de escuchar y conocer a alumnas y alumnos en forma más desprejuiciada; propiciar ambientes y relaciones de acogida para padres, madres y apoderados en las escuelas; la preocupación por la calidad y pertinencia del perfeccionamiento docente; la petición de considerar tiempo dentro del contrato laboral destinado a compartir y reflexionar experiencias pedagógicas entre docentes; solicitar la participación en la implementación y evaluación de políticas educativas a nivel local y por establecimiento educacional, como son la

jornada escolar completa, los proyectos de integración de niños con necesidades educativas especiales, los diseños de construcciones de establecimientos escolares, entre otros.

En este sentido, el reunirse a investigar, a compartir opiniones desarrollando un análisis más riguroso de sus prácticas pedagógicas y de los problemas educativos que enfrentan diariamente, ha permitido a los docentes tener una mirada más crítica de algunas situaciones concretas ocurridas en la cotidianidad de sus lugares de trabajo, así como también el sentirse parte de un movimiento pedagógico que va construyendo pensamiento desde el gremio.

Por otra parte, la conformación del Movimiento Pedagógico ha sido un eje significativo en el accionar del Colegio de Profesores, ya que ha significado que un número importante de dirigentes nacionales, regionales, provinciales y comunales, que ha participado en los seminarios regionales y en los encuentros nacionales y zonales del Movimiento, valore, con distintos grados de profundidad y diversidad, el desarrollo de un trabajo educativo pedagógico al interior del gremio docente, resignificando el eje del quehacer gremial, no sólo desde la perspectiva reivindicativa salarial.

Además, la participación de profesoras y profesores de base en la constitución de los grupos permanentes de investigación docente, ha significado un acercamiento de muchos profesores y profesoras que sentían que la tarea de estudiar, reflexionar, investigar y levantar propuestas no tenía espacio en el gremio. En este sentido, la revaloración de docentes de base de su organización gremial y su incorporación al trabajo dentro de ella, el ingreso de profesoras y profesores con pocos años de servicio y su afiliación, han sido resultados importantes para la participación en el gremio.

En relación con la legitimación pública, se logran avances importantes en el reconocimiento del Colegio de Profesores como un gremio que está generando conocimiento y propuestas en torno a los grandes y pequeños problemas que caracterizan la acción educativa del país. Esta legitimación se expresa, por ejemplo, en la cada vez mayor participación y representación en seminarios y foros académicos de carácter nacional e internacional, en comisiones de trabajo con el Ministerio de Educación, en la organización y asesorías a congresos, seminarios y cursos de capacitación y en la presencia con voz seria, documentada y propositiva en los medios de comunicación.

Por todo ello, la experiencia desarrollada, no sin dificultades, ya que ha implicado ir avanzando en un cambio en la visión tradicional de asumir el quehacer de la organización docente, y también en las maneras de entender el cambio de las prácticas pedagógicas, abre nuevas perspectivas tanto para las posibilidades concretas de cambio de estas últimas como en el accionar de las organizaciones magisteriales de muchos países de Latinoamérica, en un momento en que tienden a perder fuerza sus formas tradicionales de lucha, ya que, generalmente, los profesores de menor experiencia y muchas veces el profesorado femenino no se integran activamente a ellas.

Pareciera también señalar que la construcción de pensamiento pedagógico desde las bases magisteriales, y desde los problemas cotidianos que éstas enfrentan, en conjunto con el mundo académico, puede constituirse, por una parte, en un camino para que profesores y profesoras se reencanten con el trabajo colectivo y su organización, constituyéndose nuevamente en ciudadanos comprometidos, en actores sociales transformadores y liberadores y, por otra, puede permitir que el pensamiento pedagógico crítico se abra camino ante el discurso único y homogéneo, en el que se mueven las políticas y realidades educativas en nuestro continente, para apoyar transformaciones que favorezcan una educación de calidad para todos los niños, niñas y jóvenes latinoamericanos.

La gestión escolar como escenario de proyectos de innovación*

El presente documento es uno de los papeles de trabajo elaborados en el marco del proyecto *La gestión escolar como escenario de proyectos de innovación*, que la OEI está llevando a cabo desde el Observatorio de la Educación Iberoamericana y el programa Desarrollo Escolar y Administración Educativa. El proyecto consiste en un estudio de casos y análisis comparado, en países de Iberoamérica, que se propone obtener información sistemática sobre la implementación de innovaciones en la gestión escolar y elaborar criterios y orientaciones para la puesta en marcha de políticas y estrategias de cambio.

La propuesta centra el análisis en el proceso de construcción institucional de la innovación y focaliza la indagación en las posibilidades de instalación y de sustentabilidad de los cambios en la gestión escolar, en distintos tipos de contextos, atendiendo a su articulación con los niveles regionales, zonales y nacional y al comportamiento de los actores en dicha articulación.

El proyecto busca indagar, por un lado, las mejores condiciones institucionales para la ejecución sostenida de acciones innovadoras en la organización escolar -lo cual deriva en un análisis comparativo que contextualiza los proyectos de innovación en las políticas y estrategias centrales, intermedias y/o locales-. Por otro, explora la forma en que las innovaciones son representadas y apropiadas por quienes son sus protagonistas, bajo el supuesto de que de ello depende, en buena medida, el mantenimiento de los cambios efectuados.

Marco general del proyecto

En los países iberoamericanos la última década ha sido especialmente rica en reformas que pretenden innovar en la gestión de las instituciones escolares, bajo el supuesto de que los cambios que se producen en este ámbito contribuyen a mejorar la calidad de la educación. La reestructuración de los procesos de gestión escolar se realiza en forma complementaria a la de su funcionamiento pedagógico, dada la relación necesaria entre la dimensión organizativa y la dimensión pedagógica presentes en toda institución escolar. Frente a programas y proyectos que las involucran, las escuelas ponen de manifiesto la decisiva mediación que introducen los equipos directivos y docentes en la puesta en práctica de las ideas que dan sentido a una innovación.

Es necesario reconocer que las innovaciones relevantes de las

* Síntesis -elaborada por María Rosa Almandoz- de las producciones que hicieron Justa Ezpeleta (DIE-CINVESTAV, México), Ramón Casanova y Patricio Chaves Z. (CENDES, Venezuela) y Ángel Pérez Gómez (Universidad de Málaga), en el marco del trabajo conjunto del Observatorio de la Educación Iberoamericana y el programa Desarrollo Escolar y Administración Educativa.

prácticas educativas tienen lugar en las escuelas y en las aulas y que el destino de políticas y programas nacionales aparece incierto si las escuelas no restituyen al centro de sus prioridades la función que las identifica y les da sentido: la enseñanza. Esto no supone menosprecio de la importancia y de la necesidad de encarar políticas y estrategias que involucren a todo el sistema educativo.

El éxito de un proyecto de innovación en la gestión escolar -sea este formulado en instancias centrales, intermedias o locales- no depende sólo de la validez de su formulación o de la pertinencia de sus objetivos, sino de su proceso de implementación en las escuelas. En otras palabras: los procesos de innovación atraviesan múltiples niveles operativos en los que distintos actores elaboran su propia interpretación propia de los propósitos perseguidos. De ahí la necesidad de analizar tanto la estructura institucional que enmarca cada iniciativa como el papel que desempeñan las diversas figuras involucradas -directa o indirectamente- en cada una de ellas.

Tal vez una de las enseñanzas más claras de los últimos veinte años en materia de implementación de reformas, en particular aquellas que requieren introducir innovaciones en la organización y la gestión escolar, refieren a la necesidad de prestar especial atención a las complejas relaciones que se establecen entre los distintos niveles y dimensiones del gobierno y la gestión de los sistemas educativos. Cada uno de estos niveles presenta un notable grado de complejidad, debido al número de factores e interacciones en juego y a los (también numerosos) procesos de interpretación y de apropiación que realizan los sujetos involucrados en las estrategias de mejora.

Esta perspectiva implica reconocer al sistema educativo -la escuela incluida- como un todo, aunque, en términos analíticos, se recurra a la distinción entre gestión institucional y gestión escolar. Estos dos niveles del sistema se encuentran intrínsecamente unidos; el primero constituye el marco formal e informal en el que se desarrolla la actividad escolar, al establecer la normatividad y legitimar los usos y costumbres vigentes. La existencia de factores que obstaculizan la emergencia y el mantenimiento de acciones innovadoras en la organización escolar es posible porque el marco institucional -central, intermedio y/o local- les da cabida; por lo tanto, la innovación sólo es posible si también se transforman determinados factores del nivel institucional.

La postura por la que se opta no significa asignarle un determinismo excesivo al contexto institucional, pero su omisión

podría llevar a considerar que la puesta en práctica de acciones innovadoras en el ámbito escolar depende sólo de la voluntad de cambio de los actores involucrados en el plano local. A este respecto, uno de los dilemas más claros es el de la relación que se establece entre las autoridades centrales de un país y las regionales o estatales y, finalmente, las autoridades de los establecimientos mismos.

Para lograr la instalación y la sustentabilidad en el tiempo de innovaciones en la gestión escolar es indispensable identificar las interacciones entre, al menos, tres niveles. Un primer nivel refiere a la política educativa nacional y sus programas de reforma. Un segundo nivel lo constituye el espacio institucional de la acción educativa: las escuelas. Un tercer nivel, intermedio entre los dos anteriores, que articula las relaciones entre cada escuela y la política educativa global.

Cambio e innovación en educación

En la última década se observa un cambio significativo, tanto en la forma de entender la innovación y los procesos conducentes a la misma, como en la naturaleza de las estrategias propuestas para su promoción e instalación.

Durante muchos años la concepción dominante acerca del proceso de innovación presentó el modelo de una secuencia lineal de etapas, que comenzaban con la producción de conocimiento básico acerca de un problema a resolver y concluía en la aplicación de los modos “correctos” de resolver “innovativamente” dicho problema. En forma implícita, el conocimiento relativo a la innovación se percibía como explícito, articulado, imitable, codificable y perfectamente transmisible.

Múltiples observaciones empíricas, realizadas a finales de los años setenta y principios de los ochenta, así como el desarrollo de modelos evolucionistas, pusieron en evidencia los déficits interpretativos de este modelo, lo que incidió en la formulación de un esquema conceptual que, en lo esencial, afirma la naturaleza colectiva y sistémica, a la vez que interactiva y acumulativa, del proceso innovación. Con ello se desvanecía también la distinción schumpeteriana entre invención, innovación y difusión como tres actos claramente separables, a favor de una concepción del cambio como un proceso continuo e incremental.

Johnson (1992) caracteriza a las innovaciones como procesos sociales e interactivos, continuos e incrementales, que se de-

se desenvuelven en contextos específicos y sistemáticos y se encuentran arraigados cultural e institucionalmente. Las innovaciones, en la concepción de los autores evolucionistas, derivan de procesos de búsqueda y de aprendizaje. Esto significa que los resultados innovadores no dependen exclusivamente de los recursos que se aplican sino también de la arquitectura institucional en la que se desenvuelve. Esto implica que el aprendizaje -y, consecuentemente, las innovaciones- son fenómenos enraizados socialmente que no pueden entenderse fuera del contexto cultural e institucional en que se desarrollan.

Estos procesos generalmente involucran secuencias de intercambios de mensajes entre diferentes actores y el aprendizaje se inscribe en una determinada infraestructura institucional. La productividad del proceso innovativo es, en gran medida, un tema organizacional, que depende de los individuos involucrados, la manera en que organizan sus esfuerzos creativos así como de las conexiones que se establecen entre ellos y el resto de la organización.

Estos procesos de aprendizaje requieren códigos comunes de comunicación y procedimientos coordinados de búsqueda de soluciones, lo que les otorga un carácter acumulativo y específico. Para los agentes, son esencialmente tácitos e incluyen categorías cognoscitivas, códigos de interpretación de la información, habilidades tácitas y heurísticas de resolución de problemas que son, por ende, difíciles de transferir e imitar. De allí que estas competencias constituyan una "propiedad colectiva" de la organización en la cual se produjeron.

El conocimiento derivado de las innovaciones, en términos de procesos y de resultados, no siempre es articulado; al contener elementos implícitos, que forman parte de un sentido común construido en la organización, se vuelve imposible "escribir instrucciones precisas" que definan la manera de desarrollar innovaciones exitosas.

La literatura sobre las innovaciones en educación ha evolucionado marcando diferentes énfasis: desde la consideración fundamental del papel de los expertos -propia de los años '70- al papel de los profesores -característica de los '80-; pasando luego a centrarse en la capacidad innovadora de la escuela como comunidad de aprendizaje (Van der Berg y Slegers, 1996) -en la década de los '90- (Fullan, 1998). Más tarde, se hizo referencia a la creación de redes profesionales (Lieberman y Grolnick, 1998; McKernan, 1999) o de redes de escuelas, bien sean locales o de ámbito más amplio (Louis, Tool y

Hargreaves, 1998), como estímulo y apoyo a la necesidad de colaboración para la producción o el mantenimiento de los cambios y su orientación.

La idea de innovación en gestión escolar alude a un proceso intencionado y planificado que pretende producir cambios positivos y estables en las prácticas de los actores de la educación. Procesos de innovación considerados como secuencia cronológica (origen, planificación, puesta en práctica, adopción o rechazo) a la vez que como ciclo estratégicamente más correcto para *resolver problemas en determinados contextos sociales*.

El desarrollo de acciones orientadas a la innovación en las formas de organización y gestión institucional y académica se justifica en la finalidad de generar mejores condiciones para la adquisición de saberes cada vez más complejos y alcanzar crecientes niveles de autonomía institucional y de participación social en la vida institucional.

Los procesos de cambio e innovación desde la perspectiva de lo local están siempre *situados o contextualizados*. El cambio situado circunscribe la innovación en las peculiaridades de las situaciones concretas de enseñanza y aprendizaje y en los escenarios singulares. Esto permite reflejar la diversidad de culturas e identidades, especificándolas en relación con un escenario y un tiempo determinados. En consecuencia, la innovación reniega de un patrón fijo de desarrollo y se define a partir de la auto-transformación para plegarse, tanto en la forma como en los propósitos, a los diferentes escenarios, circunstancias y grupos.

La perspectiva que vincula la innovación con el desarrollo profesional de los profesores deposita la confianza en las competencias de los agentes implicados, en las posibilidades de la escuela como espacio de aprendizaje individual y colectivo y en la comunidad como fuente de recursos. El proceso de innovación se convierte así en una experiencia de aprendizaje y de experimentación para quienes se implican activamente en él, provocando la modificación (consciente y autónomamente decidida) tanto de las prácticas y de las estructuras organizativas de la escuela, como de las percepciones de los docentes y estudiantes sobre sus roles y responsabilidades¹.

Enfrentadas a un cambio cultural, la investigación señala que las escuelas cambian lenta y fragmentariamente, dependiendo de su variable capacidad para producir innovaciones y de las condiciones de asimilación -en sus actores individuales y en el

¹Resulta necesario, en este sentido, tener en cuenta la llamada de atención de Tedesco (1995) sobre la posibilidad de que las estrategias orientadas a generar innovaciones basadas exclusivamente en la capacidad interna de las instituciones y las personas implicadas para transformarse son muy lentas y corren el riesgo de ceder a las presiones corporativas.

contexto organizacional- que permite su configuración histórica.

En consonancia con lo dicho, puede afirmarse que los sistemas educativos cambian y, en sucesivos ciclos de cierta extensión temporal, incorporan modificaciones que los van rearticulando. Las estructuras presentes contienen y condicionan la posibilidad de cambiar, a lo que se agregan los límites impuestos por la matriz de origen y el tiempo de procesamiento necesario para reorganizar la estructura. Sin negar la posibilidad del cambio, como expresión de pequeñas y acumulativas construcciones internas o de influencias externas, que pueden redefinir normas, sentidos y prácticas, no se puede suponer una total flexibilidad de las estructuras institucionales, como si no tuvieran historia y fueran ajenas a cultura alguna. De ahí que el tiempo se constituya en una dimensión clave para implantar innovaciones sustantivas y apostar a su perdurabilidad.

Los docentes y las escuelas tienen una tradición y una cultura que no puede reemplazarse *ipso facto*. Este es un conocimiento ya antiguo, que Michael Fullan (1993) articuló al hacer referencia al *significado del cambio*. Las innovaciones no ingresan en un terreno vacío para sustituir lo que hay; con frecuencia, añaden complejidad, porque el profesorado y los centros reconstruyen las reformas. Así lo han advertido algunos autores, tras estudiar el modo en que las directrices educativas son reinterpretadas en el nivel local. Esto no quiere decir que no haya una interconexión con el nivel central, pero las directrices de éste tienen que ser o, mejor dicho son, inevitablemente definidas y reconstruidas localmente.

La gestión escolar. Límites y posibilidades para la innovación

Desde hace ya algunos años la gestión escolar ha sido incorporada a la agenda de los asuntos estratégicos y prioritarios a resolver en la educación iberoamericana. La descentralización política, administrativa y técnica de los sistemas educativos supone, en la línea de asegurar la calidad de los aprendizajes, fortalecer la autonomía de las instituciones educativas; ampliar sus espacios de decisión en las diferentes dimensiones implicadas en el gobierno y la gestión escolar, asegurar la profesionalidad de su personal docente y facilitar mayores niveles de inserción comunitaria y de participación social.

La gestión escolar se entiende así como uno de los elementos articuladores de la nueva institucionalidad y dimensión política del sistema con miras a revertir las tendencias derivadas del

patrón burocrático de organización. Sustituye el énfasis en las funciones y procedimientos por la importancia de los resultados y las relaciones, otorgando a las estructuras el carácter de soportes facilitadores de las tareas sustantivas de las escuelas.

Por tanto, la gestión institucional se constituye en un eje configurador y articulador del cambio y la innovación en la educación. La noción alude a un recurso conceptual y operativo cuya introducción se ve necesaria para dinamizar el manejo del nivel – y del sistema –, con miras a una reestructuración que, al mismo tiempo, eleve su rendimiento. Recurso que, en el modelo, debe estar presente y recorrer todas las escalas del sistema educativo, desde las que formulan las políticas hasta las encargadas de materializarlas, que, más allá de su origen gerencial, puede ser procesado en clave educativa para mejorar el funcionamiento de las escuelas.

Casanova y Chaves (2001) señalan que, si bien se presentan en forma compleja e integrada en las escuelas, es posible distinguir seis dimensiones organizacionales: gestión escolar (proceso vinculado a la definición y concreción de un proyecto institucional), funcionamiento organizacional (puesta en marcha de la planificación institucional), condiciones ambientales y físicas (medios y recursos con los que cuenta la escuela para el desarrollo de su funcionamiento), relaciones con el entorno (conjunto de vínculos – interacciones – que establece la escuela con su entorno –actores y organizaciones que pertenecen o no al sistema educativo), cultura institucional (se expresa la forma de ser de la escuela y de sus actores) y tecnologías de gestión (medios instrumentales y metodológicos con los cuales se realiza la gestión de la escuela – nivel administrativo y pedagógico).

Se asume a la gestión escolar como el proceso vinculado a la definición y concreción de un proyecto institucional, entendiendo por tal la intención colectiva (que puede ser explícita o implícita) de avanzar en la construcción de una imagen de escuela deseada (visión de la escuela). La gestión, por lo tanto, implica la planificación del proyecto institucional, pero también de proyectos específicos de la escuela -en las dos dimensiones fundamentales del quehacer escolar: administrativo y pedagógico- para concretar esa imagen-objetivo.

La gestión escolar tiene que ver con la administración de recursos de la escuela² pero está más estrechamente relacionada con el proceso de decisiones que diaria y cotidianamente toman los actores institucionales, cada uno en su ámbito de

²No solamente recursos financieros sino también recursos relacionados con el tiempo, el espacio, la infraestructura, la dotación y los recursos humanos de la escuela.

governabilidad. Este proceso decisional de la escuela no está ausente de conflictos y de diferencias en tanto que los actores que participan en ese campo de decisiones tienen distintos intereses e imágenes acerca de la escuela deseada.

La gestión escolar es también expresión de una cultura institucional dado que enuncia una forma de ser de la escuela y de sus actores. Expresa un modo de relacionarse y de interactuar de los miembros de la escuela, además de una forma de comunicación de los actores institucionales. A su vez, implica interacciones que se generan entre los actores dentro de la escuela y entre ésta y otros actores e instituciones comunitarios. Es posible distinguir una dimensión social de la gestión, vinculada con decisiones y acciones de la escuela en relación con su entorno directo e indirecto.

En el marco de la relación que se establece entre los cambios del funcionamiento organizacional de las escuelas con su desempeño educativo, es fundamental considerar que la gestión escolar no es una variable independiente³. Por lo tanto, más allá de los importantes esfuerzos que puede introducir un programa de innovación en la gestión escolar, siguen presentes en el sistema educativo y, en muchos casos se acentúan, problemas de fuerte influencia en la calidad de los servicios que brindan las escuelas. El deterioro de las condiciones físicas (instalaciones, dotación y equipamiento), el menoscabo de las condiciones del trabajo docente (remuneración y transporte), el recorte del tiempo escolar pedagógicamente necesario son, entre otros, factores necesarios a considerar en el diseño y el desarrollo de innovaciones en la gestión escolar.

A diferencia de la gestión de otras organizaciones, la especificidad de la gestión escolar se asocia al hecho de que se lleva a cabo en una organización cuya finalidad central es facilitar y construir procesos y espacios de aprendizaje formalizado. Implica decisiones y acción en el ámbito administrativo de la escuela, pero además se relaciona con decisiones y acciones del ámbito pedagógico o académico de la escuela. Por tanto, si bien son necesarias las tecnologías y los procesos para mejorar las prácticas administrativas, deben orientarse a introducir dinámicas y a generar procesos en las prácticas pedagógicas de la escuela, asumiendo que el aula es el espacio fundamental de la actividad escolar -si bien no es el único espacio de concreción del aprendizaje-. Implica, además, revalorizar y resignificar los propios discursos y las prácticas pedagógicas, asumirla y apropiarse de ella también como un proceso de aprendizaje colectivo e ir cargando de contenido pedagógico al discurso economi-

³ Casanova, R. (2000) analiza detenidamente el carácter dependiente de la variable gestión escolar en su trabajo: *¿Después de los Noventa?. Ideas para discutir la agenda de la reforma*, CENDES: Caracas, 2000.

cista tan en boga en los enfoques de gestión vigentes.

‘A este respecto ver Matus (1987).

Los modelos normativo, estratégico, prospectivo y comunicacional son propios de una importante reflexión teórica acerca de la gestión⁴; sin embargo, la realidad escolar se comporta de manera diversa, coexistiendo prácticas y concepciones de gestión y de planificación propias de los distintos enfoques; no existen modelos de gestión o de planificación puros.

Las escuelas han sido objeto de numerosas intervenciones que han introducido (y en pocos casos se han apropiado) una diversidad de métodos y de herramientas de gestión y planificación. Esto ha generado, por un lado, discursos acerca de la gestión innovadora vacíos de contenido pues repiten categorías y conceptos propios de algún enfoque de planificación, pero en la práctica no incorporan prácticas coherentes con ese discurso (normativización de la planificación estratégica). Por otro, el desarrollo de innovaciones “atadas” a un determinado enfoque de gestión corre el riesgo de que en las escuelas se desconozca la existencia de actores con una importante experticia quienes, sin mayor uso de categorías o de palabras nuevas, incorporan procesos de gestión basados en criterios de complejidad, flexibilidad, integralidad y diversidad. Las innovaciones en la gestión no deberían desconocer estas realidades diversas.

Ezpeleta (2001) plantea que el modelo según el cual el cambio pedagógico es indisoluble del cambio institucional. Esta afirmación, fácilmente comprensible desde la perspectiva escolar, no siempre atraviesa las lógicas políticas propias de las burocracias. Como parte de la administración estatal, la educativa es portadora de intereses y de legalidades articuladas por juegos de poder y hegemonías sectoriales, bastante alejados de los propósitos pedagógicos del sector. En este orden de asuntos se inscribe la notable resistencia de las administraciones para mirarse a sí mismas y preguntarse cómo coadyuvan a la realización de la reforma y de la mejora de los sistemas educativos.

Programas de reforma como marco de las innovaciones en la gestión escolar

La preocupación por los procesos de cambio en educación ha estado centrada, particularmente, en las formas de articular los procesos de innovación. La complejidad y la incertidumbre asociadas a todo cambio se profundizan cuando no se percibe vinculación alguna con los avances y las innovaciones gestados en el interior de las escuelas.

Resulta oportuno diferenciar dos aspectos de la reforma. Por una parte se expresa como un programa político de acción, con estrategias dirigidas del centro a la periferia; por otra, se asume como intencionalidad que interactúa en un campo de relaciones con diversos actores sociales. Estas relaciones son asimétricas. Los actores sociales involucrados son portadores de tradiciones, representaciones y prácticas, y poseen diferente intensidad y fuerza, lo cual genera una dinámica más compleja que la de un simple movimiento de acción - reacción.

Popkewitz (1994) señala que las reformas suponen *la movilización de los estamentos públicos y tocan a las relaciones de poder que definen el espacio de lo público*. La reforma es parte del proceso de regulación social, expresa la estrategia a través de la cual el poder limita y define las prácticas sociales y, en consecuencia, pone en juego los sistemas de orden, de apropiación y de exclusión. La reforma educativa, en tanto regulación social, define los fines, las posibilidades y las limitaciones de las distintas instituciones y agentes educativos a través de la invención y/o legitimación de ciertos modelos de funcionamiento macro y microinstitucional.

La intención última de las reformas es convertir los modelos normativos en estilos de funcionamiento cotidiano; ello supone conjuntos complejos de interacciones entre y dentro de las instituciones educativas. La autonomía relativa de las instituciones educativas, su capacidad de autodeterminación en las decisiones institucionales, le imprimen rasgos peculiares a su dinámica de cambio. La instalación de procesos de reforma se inscribe en esa dinámica de cambio, sea en términos de diálogo o de confrontación. Los tiempos y las lógicas de las instituciones educativas no son los tiempos ni las lógicas de la gestión de la reforma, pero transitan los tiempos de la reforma.

Pérez Gómez (2001) señala cuatro características fundamentales de la cultura neoliberal que influyen decisivamente en las políticas educativas y en la vida institucional de la escuela: relatividad y desfondamiento de la racionalidad moderna; complejidad social, incertidumbre y aceleración del cambio tecnológico; autonomía, descentralización y competitividad; rentabilidad y mercantilización del conocimiento.

En los procesos de puesta en marcha de la reforma (y de las innovaciones concomitantes) se presentan dos características fundamentales: *la radicalidad*, con referencia al cambio de la escuela, y *la urgencia*, tanto en el plano de la implementación como en la búsqueda de resultados. Rasgos que pueden obe-

decer a la combinación del contexto estructural político-económico de origen con formas tradicionales de abordar desde el centro los procesos de implementación (Ezpeleta, 2001).

La noción de radicalidad alude a la intención de *cambiar muchas cosas al mismo tiempo*, es decir, la simultaneidad de promover cambios profundos, en diferentes órdenes y niveles de la vida escolar, y que deben expresarse bajo la forma de cambio o introducción de nuevas prácticas.

La urgencia constituye una expresión de una dinámica política -a nivel del Estado- *acelerada por lógicas económicas*. Ella se expresa en la multiplicación de iniciativas e innovaciones para dar forma a distintos postulados de la reforma, con escasa coordinación entre sí; en la resolución rápida de la implementación, no siempre asentada en componentes consolidados; en la determinación de plazos o etapas, según necesidades de las instancias responsables, con escasa o ninguna atención a los ritmos escolares; en la expectativa de evaluar, medir y encontrar resultados "positivos" -en aspectos sustantivos como el aprendizaje- a poco de echar a andar las innovaciones. La expresión de esta urgencia en el sistema educativo, parece alcanzar una magnitud tal que la transforma, a juicio de Ezpeleta, en *categoría constitutiva* del proceso de reforma.

Estas dos características o atributos -cambiar muchas cosas al mismo tiempo y resolución urgente- caminan en la dirección exactamente opuesta a las advertencias formuladas por los más diversos estudiosos de las reformas (desde Hubermann hasta Tyack y Tobin, Fullan y Hargreaves).

El logro de los cambios de comportamiento colectivo pretendidos por una reforma educativa puede orientarse por pautas de pensamiento deductivo, que usualmente se mueven de lo general a lo específico, del centro a la periferia y de lo cosmopolita a lo local. También pueden ser guiadas por enfoques inductivos, que emergen de experiencias prácticas o movimientos locales que van transformándose en patrimonio común, a través del ritmo contrario, de una localidad a otra, de la periferia al centro, de lo individual a lo colectivo.

La ejecución de la reforma puede ser interpretada de acuerdo con otro eje o continuo: el que representa la profundidad y el ámbito de cambio propuesto. La diferencia se manifiesta en dos posiciones: los que creen que la reforma representa un cambio fundamental, una discontinuidad con el pasado y los que ven a la reforma como una extensión normal de las ten-

dencias que se han venido desarrollando previamente, una maduración, más que una revolución.

Existen sobradas evidencias acerca de la inoperancia de las reformas arriba - abajo. Los partidarios de la reforma sistémica ignoran que *las escuelas cambian las reformas* (Tyack y Cuban, 1995). Una reforma planeada racionalmente, tecnocrática y de arriba - abajo se traiciona de muchos modos cuando es tamizada por la sabiduría práctica de los educadores para producir híbridos pedagógicos.

Puede afirmarse que los cambios y las reformas externamente determinadas y no asumidas por los protagonistas no provocan modificaciones educativamente valiosas, sino, en el mejor de los casos cambios en las condiciones y procesos de socialización escolar. Las estrategias exógenas del cambio provocan, en la mayoría de los casos, incremento de las tareas burocráticas de la actividad docente y organizativa y fuertes resistencias de los actores, manifestadas directa o indirectamente.

Como afirma Fullan (1993), las reformas educativas deben promover el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas y la facilitación de las condiciones estructurales y organizativas para que la institución escolar pueda decidir de manera autónoma y competente, sin perder de vista sus finalidades educativas, las transformaciones que requiere la evolución del contexto. En ese marco, las innovaciones se abren camino con enorme dificultad, dependiendo en mucho de la casual configuración de los cuerpos docentes y del interés individual de alguno de sus miembros clave. Esto significa abandonar la idea de innovación escolar como la ejecución minuciosa y fiel del programa previsto por la administración.

La lógica de pensar a la innovación desde sí misma suele no tomar en cuenta el hecho de que se trata de implantar una nueva dinámica en un organismo que está funcionando de manera distinta a lo que se desea proponer (Ezpeleta, 2001). Por ello no es extraño encontrar situaciones de tensión entre las formas que se promueven y que encuentran su legitimidad en el contexto de la reforma, y las formas de actuación o de organización colaterales o condicionantes, que operan en sentido contrario, también legitimadas por las regulaciones escolares vigentes y largamente establecidas.

La implementación en la escuela debe atender a la racionalidad de la innovación *en sí misma*, pero tanto o más importante es que se favorezca una apertura a la trama de aquellos aspectos

institucionales -normativos, organizativos, culturales- que condicionarán su apropiación. Este criterio incorpora al plan de la innovación la dimensión de su sustentabilidad, la cual puede estimarse como el logro de la articulación de la propuesta al movimiento y a las prácticas regulares de la institución escolar.

Articulaciones entre los planos de macro y de micropolítica educativa

El tránsito de las políticas a la acción, de la planificación a la ejecución, de las decisiones centrales a las decisiones locales no es un tránsito automático ni lineal entre los niveles macropolíticos y micropolíticos. La comunicación y la interacción entre ellos, así como sus efectos, responden a múltiples intereses, no siempre convergentes en una misma dirección de objetivos y de esfuerzos.

Cada nivel de gestión se constituye como un espacio de interpretación, elección y significación, con diferencias de posiciones y distintas tendencias, a veces en conflicto. La viabilidad de una reforma es una cuestión que apunta a las relaciones de poder entre los actores sociales, sea en la línea de la cooperación, la captación o del conflicto; poder como capacidad de hacer o de influir sobre lo que otros hacen.

Para explicar la articulación entre los niveles macro y micro cobran importancia los esquemas interpretativos, los significados sociales y las capacidades simbólicas de la actividad humana (ya sean mantenedores o transformadoras del orden vigente). Las representaciones sociales se insertan en el dinamismo social al participar en los conflictos, acuerdos y negociaciones. Las representaciones aparecen, entonces, como conjuntos complejos en los que interactúan dimensiones informativas, cognitivas, identitarias y normativas. En todo escenario real entran en juego factores ideológicos, culturales, emotivos y circunstancias, además del cálculo racional.

Entender la cultura institucional de la escuela requiere un esfuerzo de relación entre los aspectos macro y micro, entre la política educativa y sus correspondencias y discrepancias en las interacciones peculiares que definen la vida de la escuela. Del mismo modo, para entender la peculiaridad de los intercambios dentro de la institución es imprescindible comprender la dinámica interactiva entre las características de las estructuras organizativas y las actitudes, intereses, roles y comportamientos de los individuos y de los grupos. El desarrollo institucional se encuentra íntimamente ligado al desarrollo hu-

mano y profesional de las personas que viven la institución y viceversa, la evolución personal y profesional de docentes y discentes provoca el desarrollo. Sin entender la complejidad de factores y culturas que interactúan en los sistemas educativos y en la vida de las escuelas no pueden proponerse políticas eficaces de cambio (Pérez Gómez, 2001).

En la relación entre el nivel central y las escuelas, el modelo de reforma supone una continuidad y secuencia anclada en instancias operativas de mediación. La complejidad del aparato administrativo, los cambios estructurales que procesa y las lógicas políticas que lo rigen, introducen notables variaciones en ese camino. En el procesamiento local se produce una recontextualización de las propuestas que fisura y complejiza la linealidad prevista, abriendo notables discontinuidades. La resignificación que los actores de distinto nivel puedan hacer de ellas estará tamizada y referida a este “matiz” regional, que modificará en diversos grados el proyecto original (Ezpeleta, 2001).

Con relación a los niveles intermedios (o distintas escalas y dependencias de la administración), encargados de la relación directa con las escuelas y, por ello, teóricamente los movilizadores naturales de la reforma, suceden tres fenómenos dignos de mención: (a) la mayoría de las dependencias permanece estable en sus funciones, jerarquías, atribuciones y contenidos de trabajo, al igual que los cuerpos normativos que los rigen; buena parte de ellas siguen actuando con independencia de la reforma y sus propósitos de introducir un nuevo modelo de gestión escolar; (b) unas pocos organismos, generalmente técnicos, sobre las bases de su antigua definición reajustan su trabajo para atender a las nuevas prescripciones; (c) en los niveles superiores de gestión, por lo general, se crean nuevas dependencias (o cuerpos técnicos) para operar programas específicos que incluyen algunas innovaciones que, curiosamente, no están articulados al ordenamiento y regulaciones existentes. Más bien, son *agregados que funcionan en forma paralela* a las viejas y poderosas estructuras vigentes, a menudo fundantes de lo que se quiere cambiar (Ezpeleta, 2001).

Cuando la escuela es erigida como *centro* de la reforma, Fullan y otros autores sugieren no olvidar que se trata del “centro de algo”. Obviamente de un sistema y una administración que le dan existencia, matriz que (conviene recordar) no las concibió para su funcionamiento autónomo. Los nexos que unen la escuela al sistema (entre ellos, las instancias intermedias), paulando sus sentidos y prácticas institucionales, son parte constitutiva de la cultura que le es propia. Es decir, de la cultura que

se quiere cambiar. Desde la perspectiva de las innovaciones, tales nexos no aluden sólo a las instancias jerárquicas intermedias comprometidas directamente con la implementación, sino también a las regulaciones administrativas y laborales que, aunque menos visibles, delimitan campos de competencia y encauzan las relaciones entre los docentes, así como los vínculos entre las escuelas y las instancias que las gobiernan.

Avanzar aceleradamente en la formulación y la aplicación de las políticas y las estrategias derivadas de la reforma, sustituyendo el lugar que les corresponde en la apropiación de la reforma a los actores sociales involucrados directamente en las instituciones educativas, sin lograr un diálogo con las realidades locales, ahonda la brecha y la distancia entre ambos niveles y aleja la posibilidad de concretar objetivos con alto consenso social.

Las innovaciones en la gestión escolar, en concordancia con el criterio de que los cambios organizacionales en el nivel de la escuela no son suficientes por sí mismos, requieren cambios en los distintos niveles del sistema educativo. El diseño, la puesta en marcha y, en particular, la sustentabilidad de una innovación relacionada con la gestión en el nivel local y escolar, requieren identificar los distintos factores de orden político e institucional que inciden, por un lado, en el propio proceso de cambio organizacional y, por el otro, en el desarrollo de la innovación en tanto proceso de intervención en una realidad compleja como es la estructura político - administrativa del nivel local del sistema.

Las normativas que respaldan las reformas, con su intención de promover modelos de acción y pautar comportamientos, se integran con mayor facilidad a la retórica escolar que a las prácticas. Si bien se generan algunas instancias en el ámbito técnico-administrativo del sistema para apoyar las innovaciones, parecen agregarse para funcionar de manera paralela al ordenamiento existente. Su formulación no las articula con las regulaciones preexistentes, ni éstas se modifican para acercarse a las primeras; más bien, las destina a coexistir con ellas. Algunos de estos obstáculos explican la inamovilidad de los nexos entre escuela y sistema.

El cambio institucional y el cambio pedagógico constituyen, en el modelo de reforma, dos caras de la misma moneda. En el nivel macro, se acentúan los cambios en la dimensión institucional y, en algunas instancias de su resolución, se hace presente la dimensión pedagógica. En las escuelas, el primer y más importante énfasis se pone en la reforma pedagógica, en la reformulación curricular.

Fuentes:

OEI - Programa Organización y administración educativa. Reunión Preparatoria del Proyecto La gestión escolar como escenario de proyectos de innovación. Estudio de casos orientado a generar propuestas de acción. Países participantes: España, Portugal, México, Colombia, Uruguay, Argentina. España, 2000.

OEI - Programa Organización y administración educativa (2000). Documento de Trabajo N° 1: Lineamientos generales del proyecto La gestión escolar como escenario de proyectos de innovación. Estudio de casos orientado a generar propuestas de acción. Elaborado por Rodolfo Ramírez, Director de Investigación, Subsecretaría de Educación Básica y Normal, SEP, México.

OEI - Programa Organización y administración educativa (2000). Documento de Trabajo N° 2: Lineamientos generales del proyecto La gestión escolar como escenario de proyectos de innovación. Estudio de casos orientado a generar propuestas de acción. Elaborado por María Rosa Almandoz.

OEI - Observatorio de la Educación Iberoamericana - Programa Desarrollo escolar y administración educativa. Reunión Técnica para la discusión de los marcos teóricos y metodológicos del proyecto La gestión escolar como escenario de proyectos de innovación. Estudio de casos orientado a generar propuestas de acción. España, 2001.

Casanova, Ramón y Chaves, Patricio (2001). Informe sobre el Caso Venezolano. Estudio del Programa Exploraciones para el Cambio Institucional, Centro de Estudios del Desarrollo, CENDES.

Pérez Gómez, Angel (2001), Borrador de Proyecto de Investigación, OEI - Observatorio de la Educación Iberoamericana - Programa Desarrollo escolar y administración educativa, Málaga, España.

Pérez Gómez, Angel (2001), Análisis de la Reforma Experimental del ciclo superior de primaria (EGB) en Andalucía (1984-1989), Estudio múltiple de casos. (Síntesis). Málaga, España.

Ezepeleta, Justa (2001), Notas para estudiar las innovaciones educativas. A propósito del Proyecto OEI La gestión escolar como escenario de proyectos de innovación, México.

Bibliografía:

Alvarez, B. (1997), Senderos de cambio. Génesis y ejecución de las reformas educativas en América Latina y el Caribe. Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), Informe Técnico N° 1.

Collier, D. (1994), El método comparativo: dos décadas de cambios, En Sartori, G. y Morlino, L. La comparación en las Ciencias Sociales, Alianza Editorial, Madrid.

Fullan, M. (1993). Change Forces. Probing the Depths of Educational Reform, London: Falmer Press.

Fullan, M. (1998) The Meaning of Educational Change: A Quarter of a Century of Learning, En Hargreaves, A., Lieberman, A., Fullan, M. y Hopkins, D, International Handbook of Educational Change, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.

Johnson, B. (1992), Institutional Learning en B. Lundvall (ed.), National systems of innovation, Towards a theory of innovation and interactive learning., London, Pinter, 1992.

Lieberman, A. y Grolnick, M. (1998) *Educational Reform Networks: Changes in the Forms of Reform*, En Hargreaves, A., Lieberman, A., Fullan, M. y Hopkins, D, *International Handbook of Educational Change*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.

Louis, K.S., Toole, J. y Hargreaves, A. (1998), *Rethinking School Improvement*, En Leithwood, K. y Louis, K. S. (Eds.) *Organizational Learning in Schools*, Lisse, Zwets & Zeitlinger Publishers.

Magnen, A. (1990), *Los Proyectos de Educación: preparación, financiación y gestión.*, UNESCO, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, París.

McKernan, J. (1999), *Investigación-acción y curriculum*, Madrid, Morata.

Popkewitz, T. S. (1994), *Sociología política de las reformas educativas*, Madrid, Morata.

Tedesco J. C. (1995), *El nuevo pacto educativo*, Madrid, Santillana.

Tyack, D. y Cuban, L. (1995), *Thinking toward utopia*, Cambridge, Ma: Harvard University Press.

Van Den Berg, R. y Slegers, P. (1996) *Building Innovative Capacity and Leadership*, En Leithwood, K.; Chapman, J.; Corson, D.; Hallinger, P. y Hart, A. *International Handbook of Educational Leadership and Administration*. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.

