



ROL DEL ESTADO EN LA EFICACIA ESCOLAR Y EN LA MEJORA DE LA ESCUELA

Gonzalo Muñoz Stuardo

Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación
(2008) - Volumen 6, Número 4

<http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol6num4/editorial.pdf>



La evidencia sobre eficacia escolar y mejoramiento educativo indica que el cambio en los centros escolares nunca es resultado de la aplicación fiel de un programa o intervención externa, sino producto de las decisiones y procesos que se generan al interior de las escuelas. Son las instituciones escolares las que deben asumir, dar sentido y liderar el cambio. El proceso de mejora, por tanto, solo tiene éxito si se construye desde dentro de la escuela¹. En sintonía con esta realidad, la investigación se ha concentrado fundamentalmente en los últimos años en identificar i) cuáles son las características que hacen que algunas escuelas cumplan mejor sus objetivos que otras y ii) cuáles son los procesos que pueden provocar el cambio de los centros hacia la mejora.

Si bien nadie discute el hecho de que el cambio educativo solo es posible cuando el liderazgo, compromiso y coordinación surgen desde la propia escuela, la experiencia al mismo tiempo muestra que la mejora del centro en ciertos contextos requiere de impulsos y condiciones desde el exterior, que "gatillen" y hagan posible su proceso de transformación. Hablar de cambio educativo es entonces hablar también de cómo los agentes externos a las escuelas pueden generar las condiciones para permitir su transformación hacia la calidad.

El presente número de REICE pone sobre la mesa esta discusión, pero desde una óptica particular: el rol que le compete al Estado en los procesos de mejoramiento educativo. Preguntas como ¿Qué rol puede y debe cumplir el Estado en la eficacia escolar y mejora de la escuela? ¿Cómo puede el Estado facilitar (u obstaculizar) los procesos de cambio educativo? ¿Qué condiciones se pueden generar desde el Estado para el mejoramiento de las escuelas? ¿Cuentan los Estados con las capacidades necesarias para apoyar la mejora de los establecimientos y sus sistemas educativos?, guían el desarrollo de esta versión de la revista.

Se ha tomado la decisión de conformar un número como éste, bajo la convicción de que la pregunta sobre el rol del Estado en la eficacia escolar es crítica para Ibero América y América Latina en particular, debido a la centralidad que han tenido los Estados en la generación de políticas e iniciativas orientadas a generar condiciones para la mejora de los centros educativos², y a la cada vez más fuerte presencia de organismos privados y del tercer sector que apoyan el cambio de las escuelas, que exigen del Estado un rol orientador y regulador de esta nueva función en el sistema educativo.

El resultado de la convocatoria abierta que hemos realizado para este número es de amplia diversidad temática y muy buena calidad. A pesar de esta diversidad, todos los artículos se hacen cargo de la pregunta central del número, vinculando los procesos de mejoramiento de la calidad de la educación con el rol que el Estado cumple o puede cumplir en dichos procesos.

El primer artículo de este número, de Alejandro Carrasco (Chile), comenta y analiza la reciente publicación del *International Handbook of School Effectiveness and Improvement*, editado por Tony Townsend. Su foco principal está puesto en las direcciones, críticas y discusiones actuales que marcan al área de la investigación sobre efectividad escolar, y en la potencial contribución –podrá notar después el lector por qué se habla de potencial– que estas investigaciones pueden hacer a las políticas educativas.

¹ Como se desprende de la literatura sobre cambio educativo y mejora de la escuela, entre otros: Harris (2000), Mujis (2003), Murillo (2003), Fullan (1982, 1991) y Fullan & Stiegelbauer (1997).

² Experiencias relevantes en nuestro continente son el Programa "Escuela Viva" (Paraguay), "Escuela Nueva" (Colombia), "P-900" (Chile), solo por mencionar algunos. En Europa esto no ha tenido la misma centralidad, lo que seguramente tiene que ver con la capacidad instalada y la confianza que los sistemas educativos depositan en la base del sistema, en las escuelas. Así, no se ha establecido como prioridad política el impulsar un cambio en las escuelas "desde" el Estado, como sí se ha hecho en América Latina.

Lo que este artículo deja claro es que estamos frente a un momento clave de esta discusión y que Latinoamérica (y sus políticas) no debiera mantenerse al margen de ella.

El segundo artículo, de Roberto Barrientos (Perú), toma como marco de referencia la Teoría de la Acción para el Cambio de Michael Fullan, y ejecuta una revisión de algunas estrategias y políticas de mejoramiento educativo de las cuales pueden extraerse aprendizajes relevantes para la educación latinoamericana. Roberto habla de la importancia y viabilidad de una "Reforma a Gran Escala" y en la centralidad que tienen en dicha viabilidad ciertos factores críticos: el compromiso y responsabilidad del Gobierno, las expectativas que se ponen en el cambio educativo y la presencia de un sueño común por mejorar la calidad y equidad de la educación.

El artículo de Gonzalo Muñoz y Xavier Vanni (Chile), describe y evalúa la importancia que han ido adquiriendo en Chile los servicios de Asistencia Técnica Educativa (ATE), como recurso y componente clave de la reforma educativa en ese país. Se deja en evidencia que la ATE ha ido tomando una relevancia e institucionalización creciente en el sistema educativo chileno, lo que desafía fuertemente a las políticas, que deben ocuparse de la regulación de estos servicios, del desarrollo de una oferta suficiente y efectiva y en la orientación de la demanda que de estos servicios hacen las escuelas y sus sostenedores (administradores).

El aporte de Diego Durán (Chile), es también muy interesante en la línea de contextualizar y describir cuál es el tipo de relación que se ha ido estableciendo entre los centros escolares y el Estado en los últimos años, y cómo esa relación ha estado orientada por los principios generales de autonomía, racionalidad económica y regulación. El Estado, a juicio del autor, ha dejado en manos del nivel micro del sistema educativo la responsabilidad por los resultados y en el "mercado" educacional las consecuencias de dicha performance. A su vez, ha intencionado y liderado procesos de cambio y reforma educativa, pero con una lógica de fuerte "imposición" y escasa participación de los actores que dan vida y sostienen al sistema educacional.

El artículo y capítulo de Paul Torres (Cuba) da cuenta de las acciones que se ejecutaron en ese país fruto del desarrollo de una Investigación Internacional sobre Eficacia Escolar, que concluyó hace poco. Describe este artículo los resultados de dicha investigación y se detiene además en los efectos que tuvo en el equipo de investigadores (pertenecientes a un Centro de Investigación del Ministerio de Educación cubano) su realización. El artículo deja interesantes lecciones sobre el área de la eficacia escolar en este país y sobre cómo desde el Estado se puede ejercer un liderazgo fuerte en la generación de evidencia útil para la toma de decisiones en política educacional.

El capítulo de Tabaré Fernández y Nicolás Bentancur (Uruguay), discute sobre los problemas estructurales que enfrenta el sistema educativo en ese país, relacionados fundamentalmente con su marcada segmentación y reproducción de la desigualdad, aspectos que se documentan exhaustivamente utilizando como marco e insumo principal la evaluación PISA 2006. Describe este artículo las decisiones de política que se han tomado en Uruguay y plantea alternativas para hacer frente a los principales problemas de la educación media de ese país. Los autores destacan tres elementos centrales en sus propuestas: la estructura de gestión del sistema, el plantel docente y las políticas hacia los estudiantes.

El penúltimo artículo del monográfico, escrito por Wagner Bandeira Andriola (Brasil), analiza las decisiones, sistemas y propuestas de política que se han elaborado en Brasil para hacer frente a la Evaluación de la Educación Superior. El autor hace una interesante comparación de propuestas que el sector público ha levantado en los últimos 25 años y entrega evidencia suficiente para dar cuenta de un

nuevo estadio en la relación Estado – Mercado – Universidades, marcado fuertemente por el tránsito de una regulación centralizada y burocrática, a una que combina una presencia relevante del Estado con políticas pro autonomía y auto regulación de las instituciones de educación superior.

Finalmente, Marta Quiroga (Chile) aborda el tema de la incorporación de las TICs en las escuelas, pero con una pregunta guía particular y novedosa: ¿cuál es el rol que le asignan las políticas públicas y cuál es la importancia de la figura de “mediador” o “coordinador” tecnológico, para apoyar el buen uso de las TICs en la escuela?. Se comparan experiencias de Irlanda, Nueva Zelanda y Chile. Se trata de un trabajo más específico y focalizado que el resto de los artículos del monográfico, sin embargo, hace un gran aporte a la pregunta sobre el rol que puede cumplir el Estado en la integración de las nuevas tecnologías en la educación, lo que claramente trasciende la sola entrega de recursos de este tipo a las escuelas.

Se trata, como puede haber notado el lector, de un conjunto de artículos rico en información, novedad y aporte a la pregunta central de este número de REICE: el rol del Estado en el mejoramiento educativo. Lo interesante del resultado final del trabajo realizado es, además de lo ya dicho, que se abren a partir de estos artículos una serie de preguntas, para las cuales será necesario investigar y levantar evidencia que permita ir alimentando las decisiones de política y orientando las acciones y programas que nuestros Estados pueden emprender para aportar al desafío de mejorar la calidad y equidad de la educación.

Para terminar, y a modo de invitación, se enumeran algunas de estas preguntas que surgen del esfuerzo que ha hecho este número de REICE y que bien podrían ser la base de futuros trabajos en esta área:

- ¿Tiene el Estado una función relevante en materia de mejoramiento educativo? ¿Qué tan importante es o debe ser esa función? ¿En qué contextos es necesaria una mayor presencia del Estado?
- ¿Qué condiciones estructurales se pueden generar desde el Estado para el mejoramiento de las escuelas?
- ¿En qué áreas o dimensiones de la eficacia escolar el Estado puede cumplir un rol más efectivo?
- ¿Qué rol debiera cumplir el Estado en la generación y difusión de investigaciones útiles para los procesos de mejoramiento y cambio escolar? ¿Cómo puede aprovechar mejor el Estado la evidencia disponible para el fortalecimiento de sus políticas?
- ¿Cómo puede avanzarse hacia un Estado que impulsa el mejoramiento, pero de una forma flexible, que se adecua a las particularidades más que imponer una determinada mirada?
- ¿Puede el Estado apoyar directamente a las escuelas para impulsar el cambio? ¿Cómo puede hacer esto sin inhibir las capacidades de los propios centros educativos?
- ¿Cuáles son las iniciativas públicas de mejoramiento que han logrado mejores resultados? ¿Qué características comparten estas iniciativas? ¿Cuáles son las características que debe tener el apoyo al mejoramiento desde el Estado?
- ¿Qué es lo que ha cambiado en las escuelas fruto del apoyo de políticas públicas que han puesto foco en la mejora de la escuela? ¿Qué tan sustentables han sido estos cambios? ¿Cómo es posible potenciar esta sustentabilidad?
- ¿Qué evidencia existe respecto del aporte de agentes externos –distintos al Estado– en el mejoramiento de los centros escolares? ¿Qué rol ha cumplido el Estado en el desarrollo de estas experiencias? ¿Cómo se avizora la función estatal en un contexto donde cada vez adquieren mayor fuerza estos agentes externos?
- ¿Cómo combinar las funciones de evaluación, presión y apoyo a las escuelas para facilitar sus procesos de mejoramiento? ¿El Estado debe encargarse principalmente de una de estas funciones o puede compatibilizarlas?