



DECISIONES DE LA ORGANIZACIÓN ESCOLAR DE ENSEÑANZA BÁSICA:
LA AUTONOMÍA PARA SELECCIONAR. EL CASO DE CHILE Y MÉXICO
DESDE LA TEORÍA DE SISTEMAS SOCIALES

José Antonio Sáenz Melo
Telesecundaria 567, Estado de Hidalgo

Área temática: Política y gestión de la educación.

Línea temática: Gestión de la educación.

Tipo de ponencia: Reporte final de investigación.

Resumen:

Desde principios de la década de 1990, organismos internacionales —BM, BID, UNESCO y OCDE— han impulsado modelos de autonomía escolar con relación a tres elementos: *i)* métodos de evaluación y de seguimiento, *ii)* perfeccionamiento y/o profesionalización de los docentes, y *iii)* responsabilización por los resultados y rendición de cuentas (*accountability*). Por tanto, se estructura un entorno supranacional que obliga a los sistemas de Estado a desarrollar políticas de ajuste y de reforma caracterizados, entre otras cosas, por la descentralización de los servicios educativos.

Los efectos que producen los modelos de autonomía en las escuelas públicas de educación básica, son inciertos. Causa y efecto quedan relativizados, se transforman el uno en el otro, se crea lo improbable. Ante esta ampliación de la contingencia, emana el interés por analizar dos experiencias latinoamericanas: México y Chile —Estados miembros de BM, BID, UNESCO y OCDE—, para comprender «¿cómo son los procesos de *acoplamiento estructural* de los sistemas educativos con relación a las políticas supranacionales que promueven modelos de autonomía escolar?».

Con tal objetivo, se adopta el enfoque metodológico para el análisis de la política educativa supranacional, propuesto por el comparatista español Javier M. Valle, en complemento con la *teoría de los sistemas sociales autorreferenciales*, desarrollada por el sociólogo alemán Niklas Luhmann.

Palabras claves: Organización, autonomía escolar, programas, decisiones.

Introducción

Con la presente comunicación se pretende describir cómo se comportan las organizaciones escolares con modelos de autonomía que se presentan para dos países latinoamericanos: Chile y México. En el primer país se trabajó en tres comunas: El Monte, Valparaíso y El Paine diferentes; con siete colegios administrados por la unidad denominada DAEM y dos colegios cuyo sostenedor es una Corporación, que de acuerdo con uno de los Jefe DAEM entrevistados, puede construirse una distinción de la siguiente forma

En el año 1981, un gran porcentaje de los establecimientos educativos pertenecían al Ministerio de Educación (Mineduc). Y ese año entre 1981 y 1982, fueron traspasados todos los colegios que dependían del Ministerio de Educación a las municipalidades. A todas las municipalidades del país. Y en ese entonces, crearon los Sistemas de Administración Municipal, y con ellos los DEM, que son los Departamentos de Educación Municipal y también los DAEM. Qué son los DAEM, son los Departamentos de Administración de Educación Municipal. Y se crearon también las Corporaciones Municipales, que es el tercer grupo, las Corporaciones Municipales. Esos fueron los tres sistemas de educación que comenzaron a crearse en Chile a partir del año 1981 y 1982 (A. Castillo, comunicación personal, 15 de junio de 2017).

El actual sistema de sostenedores en la educación de Chile fue inventado a comienzos de los años ochenta, en plena dictadura. Se creó para “administrar las escuelas descentralizadamente”. Los sostenedores son, en la práctica, los “dueños” de las escuelas, ocupando el lugar que antes tenía el Estado a través del Ministerio de Educación Pública.

Para estos nueve colegios municipales, se tomó en cuenta un colegio que no tuviera JECD, para emerger algunas diferencias posibles. Esta es nuestra primera distinción: colegio JECD/colegio no JECD. Y un segundo elemento es la Subvención Escolar Preferencial, que explicaremos con más detalle posteriormente; sin embargo, cabe aclarar que estas son dos subvenciones que permiten que el “pago matrícula” y el “pago mensual por alumno” sea gratuito para los padres de familia o apoderados.

En México, se trabajó con diez escuelas que participan del Programa escuelas de Tiempo Completo (PETC), todas de sostenimiento público, nueve en el Estado de Hidalgo y una en la Ciudad de México.

Lo que a continuación se construye, son las comunicaciones que fungen como elementos últimos de una organización escolar para la toma de decisiones; para esto, se han seleccionado los procesos comunes que se encontraron en las organizaciones de cada país.

Desarrollo

La pertenencia a una organización escolar no es de por sí un criterio de decisión: ésta no especifica quién puede decidir, qué y cómo se puede decidir, cuando la decisión deba tomarse. La especificación

de las posibilidades de decisión actúa a través de las premisas decisionales, las cuales limitan de manera diferenciada el ámbito del cual de vez en cuando se puede escoger. Estas premisas decisionales se presentan principalmente en tres formas distintas: *i)* programas, *ii)* ámbito de las posibilidades de decisión y *iii)* miembros.

La organización escolar establece programas con base en los cuales es posible evaluar la corrección de las decisiones. Un programa siempre limita las posibilidades de comunicación poniendo por ejemplo objetivos por alcanzar en el futuro, o bien estableciendo, con base en la situación de partida, las condiciones que deben ser satisfechas en cada caso que exige decisiones.

Para el caso de Chile, encontramos tres programas: el *Proyecto de Jornada Escolar Completa Diurna*, el *Programa Educativo Institucional* (PEI) y el *Plan de Mejora Educativa* (PME). El PEI, es el programa que orienta todos los procesos que ocurren en un establecimiento educacional, clarifica a los actores las metas de mejoramiento, da sentido y racionalidad a la gestión para el mediano o largo plazo, permite la toma de decisiones pedagógicas y curriculares, articula los proyectos y acciones innovadoras en torno al aprendizaje y la formación de los alumnos, en resumen, ordena las grandes tareas en torno a objetivos compartidos.

El Proyecto de Jornada Escolar Completa Diurna (Mineduc, 1997), es el programa donde cada organización escolar especifica:

- a) la justificación pedagógica de la utilización del tiempo de trabajo escolar, basada en el PEI;
- b) la descripción del tiempo semanal y diario de permanencia de los alumnos en el establecimiento educacional, considerando las actividades lectivas, los recreos y el tiempo de alimentación;
- c) los temas prioritarios y las estrategias metodológicas para la realización de actividades de trabajo técnico-pedagógico en equipo de los profesionales de la educación que desarrollen labores docentes;
- d) el número de alumnos que serán atendidos por el establecimiento bajo el régimen de Jornada Escolar completa Diurna (p. 34).

También se cuenta con el PME, que es el instrumento mediante el cual la organización escolar diseña y establece las acciones que pondrá en marcha durante cuatro años para mejorar la calidad de su labor educativa, y que serán financiadas mediante los recursos de la Subvención Escolar Preferencial (SEP). El PME debe considerar acciones en cuatro dimensiones: *a)* gestión del currículo, *b)* liderazgo escolar, *c)* convivencia escolar y *d)* gestión de recursos. Los PME varían en su nivel de exigencia y ámbitos que deben ser abordados según la categoría en que está clasificado el establecimiento. De esta forma, si el establecimiento está en la categoría emergente, deberá incorporar —a diferencia de un establecimiento autónomo— un diagnóstico inicial, la coordinación con servicios sociales para atender las necesidades de los alumnos prioritarios y actividades docentes complementarias.

De igual manera, si está en la categoría en *recuperación*, se puede considerar la reestructuración del equipo de docentes directivos, técnico-pedagógico o de aula, pudiendo redestinarse las funciones de estos profesionales dentro del establecimiento o bien fuera del establecimiento (a otro establecimiento del mismo sostenedor), desarrollar planes de superación profesional u otras medidas similares. En cualquier caso, el PME podrá ser ejecutado mediante la contratación de servicios de Asistencia Técnica Externa (ATE), la incorporación de profesionales específicamente destinados a algunas de las tareas consideradas o bien la ampliación de la jornada laboral de recursos humanos que trabajen regularmente en el mismo establecimiento. El Mineduc debe controlar el adecuado cumplimiento del PME, mientras que la Agencia de la Calidad debe entregar orientaciones para mejorar el diseño y la implementación del mismo.

Para el caso de México, se observa que el programa de principal influencia se denomina Ruta de Mejora, que está presente en todos los colegios de educación pública, participen o no, del PETC. La única diferencia es que los colegios participantes reciben un monto económico, de acuerdo con los lineamientos del programa federal. Este tipo de programas, establece las distinciones que permiten hacer observable una escuela como meritoria para ser asignado determinado programa federal (establecer la competencia entre escuelas por ellos), pero ante las respuestas obtenidas por los directores entrevistados, cabe la posibilidad que sean las organizaciones escolares las que seleccionen entre los programas existentes y puedan tener acceso a los mismos aunque no se cumpla con lo indicado en el programa de cada recurso federal.

En el *Acuerdo 717*, se menciona que “la Ruta de Mejora es el documento en el que se concreta la planeación escolar”. Su elaboración no debería estar sujeta a una metodología o formato específico, sin embargo su elaboración está controlada por Guías de trabajo mensuales que la SEP emite en formato electrónico. Así, se comunica que la Ruta de Mejora es un documento abierto, que la organización escolar debe revisar avances, evaluar el cumplimiento de acuerdos y metas, así como realizar ajustes en función de los retos que enfrenta y retroalimentar la toma de decisiones.

Con relación al ámbito de las posibilidades de decisión se restringe estableciendo algunas vías de comunicación a través de las cuales las decisiones tienen un efecto vinculador. La estructuración jerárquica es el caso típico en el cual las organizaciones se diferencian en el propio interior: la selectividad de la decisión se especifica de manera que no tenga efectos sobre toda la organización de modo indistinto. Mediante esta estructuración se vuelve claro qué secuencia comunicativa puede tener la decisión y si se pueden de esta manera formar expectativas relativamente atendibles.

Por ejemplo, en Chile, los establecimientos deberán diseñar un calendario anual de actividades, que contenga a lo menos los siguientes aspectos:

- Jornadas de evaluación académica
- Día y horario de reflexión docente
- Reuniones de Consejo Escolar, Padres y Apoderados.

Así, los establecimientos educacionales disponen de tres días de trabajo interno al inicio del año escolar para la Planificación del año escolar en torno a los procesos claves para el mejoramiento de los aprendizajes; dos días, al término del primer semestre, para la evaluación de lo realizado durante el primer semestre y ajustar la planificación del Segundo Semestre; y dos días, al término del segundo semestre para evaluar la planificación anual. Revisión y análisis de los objetivos y metas planificadas.

Dentro del Proyecto de Jornada Escolar Completa, los miembros de la organización escolar informan sobre el tiempo de trabajo técnico-pedagógico que deben destinar “un tiempo no inferior a 2 horas cronológicas semanales, o su equivalente quincenal o mensual, para la realización de actividades de trabajo técnico pedagógico en equipo, tales como perfeccionamiento, talleres, generación y evaluación de proyectos curriculares y mejoramiento educativo” (Art. 26 DS 755 en Decreto 755, 1998).

Por ejemplo, en estos espacios para tomar decisiones, los miembros de la organización escolar, señalan que los principales cambios organizacionales, administrativos o de funcionamiento regular que se produjeron en el establecimiento escolar como consecuencia del cambio de régimen de jornada escolar (para en caso de las escuelas JECD), son las siguientes:

- reestructuración de horarios del Plan de Estudios,
- readecuación de talleres para alumnos,
- reestructuración para optimizar el horario de jornada de clases,
- incorporación de personal para apoyo de aula y disciplina,
- reestructuración de horarios de almuerzos, ingresos y salidas,
- integración del Centro de Padres en el proceso educativo,
- incorporación de Centro de Alumnos conformado por estudiantes de 5° a 8° (con base en la revisión de los Proyectos de Jornada Escolar Completa de las organizaciones señaladas en un principio).

La tercera premisa decisional que vuelve operativa la organización está relacionada con las personas que son miembros. Aún si el rol marca límites a lo que la persona individual puede decidir, las características personales modulando estos límites de manera más selectiva, a través, por ejemplo, el tipo de carrera individual, con los conocimientos, las capacidades o reputación que la persona individual ha adquirido con base en la propia experiencia y en la propia formación.

De acuerdo con el Estatuto Docente actualizado con la ley 20.006 son funciones de los profesionales de la educación la docente y la docente-directiva, además de las diversas funciones técnico-pedagógicas de apoyo.

Artículo 6o : La función docente es aquella de carácter profesional de nivel superior, que lleva a cabo directamente los procesos sistemáticos de enseñanza y educación, lo que incluye el diagnóstico, planificación, ejecución y evaluación de los mismos procesos y de las actividades educativas generales y complementarias que tienen lugar en las unidades educacionales de nivel pre-básico, básico y medio.

Artículo 7o : La función docente-directiva es aquella de carácter profesional de nivel superior que, sobre la base de una formación y experiencia docente específica para la función, se ocupa de lo atinente a la dirección, administración, supervisión y coordinación de la educación, y que conlleva tuición y responsabilidades adicionales directas sobre el personal docente, paradocente, administrativo, auxiliar o de servicios menores, y respecto de los alumnos. La función principal del Director de un establecimiento educacional será dirigir y liderar el proyecto educativo institucional.

Artículo 7o bis : Los Directores de establecimientos educacionales, para dar cumplimiento a las funciones que les asigna el inciso segundo del artículo anterior y para asegurar la calidad del trabajo educativo, contarán en el ámbito pedagógico, como mínimo, con las siguientes atribuciones: formular, hacer seguimiento y evaluar las metas y objetivos del establecimiento, los planes y programas de estudio y las estrategias para su implementación; organizar y orientar las instancias de trabajo técnico- pedagógico y de desarrollo profesional de los docentes del establecimiento, y adoptar las medidas necesarias para que los padres o apoderados reciban regularmente información sobre el funcionamiento del establecimiento y el progreso de sus hijos.

Las atribuciones señaladas podrán ser delegadas dentro del equipo directivo del establecimiento. Los Directores del sector municipal, para cumplir con las funciones complementarias que les otorga el artículo anterior, contarán con las siguientes atribuciones:

- a) En el ámbito administrativo: organizar y supervisar el trabajo de los docentes y del personal regido por la ley No 19.464; proponer al sostenedor el personal a contrata y de reemplazo, tanto docente como regido por la ley No 19.464; ser consultado en la selección de los profesores cuando vayan a ser destinados a ese establecimiento, y promover una adecuada convivencia en el establecimiento.
- b) En el ámbito financiero: asignar, administrar y controlar los recursos que le fueren delegados en conformidad a la ley.

Artículo 8o : Las funciones técnico-pedagógicas son aquellas de carácter profesional de nivel superior que, sobre la base de una formación y experiencia docente específica para cada función, se ocupan respectivamente de los siguientes campos de apoyo o complemento de la docencia:

orientación educacional y vocacional, supervisión pedagógica, planificación curricular, evaluación del aprendizaje, investigación pedagógica, coordinación de procesos de perfeccionamiento docente y otras análogas que por decreto reconozca el Ministerio de Educación, previo informe de los organismos competentes.

Dentro del equipo de gestión, se encuentra la representante de los docentes, representante de los párvulos de la educadora de párvulo, la coordinadora de convivencia, y la coordinadora del proyecto de integración PIE. Este equipo de gestión entonces es el que directamente tendría relación con cada una de las dimensiones del PME.

En México, de acuerdo con los Lineamientos *PETC* se habla de responsabilidades de los integrantes de la comunidad educativa, incluyendo: director, docente, alumnos, padres de familia, supervisor. Con relación al director,

Los programas, las vías de comunicación y las personas constituyen estructuras de expectativas al interior de la organización que ponen a la organización misma en posibilidad de operar. las tres premisas decisionales pueden ser distintas en cuanto a la variación de una de ellas no debe necesariamente corresponder a una variación de las otras: se puede cambiar el personal que ocupa un cierto rol sin que también el rol mismo (o la estructura jerárquica) y el programa de la empresa deban ser cambiados y viceversa.

Estas tres premisas se condensan en puestos de trabajo: cada puesto tiene tareas que desarrollar (programa), pertenece a una cierta oficina (vías de comunicación) y está ocupado por una persona. La contingencia de las diversas formas de premisas decisionales se gestiona mediante la creación de tales puestos, los cuales mantienen su identidad sólo si las tres premisas decisionales no son cambiadas al mismo tiempo. De esta manera la contingencia se vuelve operativa, ya que toda posibilidad decisional queda vinculada según lo que puede ser variado y según lo que debe permanecer constante.

La contingencia es tratada y transformada también por la forma particular que la comunicación asume cuando se atribuye como decisión. Antes de la decisión nos encontramos ante un ámbito limitado de posibilidades, que se presentan como alternativas decisionales; después de la decisión la contingencia se fija en una forma que hace que la misma decisión se vuelva contingente, ya que hubiera sido posible decidir de manera distinta de como se ha hecho. Esta transformación de contingencia futura en contingencia pasada permite a la organización producir un tiempo interno propio, desvinculado del tiempo externo, de tal manera que cada decisión es el presupuesto de otras decisiones y al mismo tiempo ha requerido decisiones precedentes. Esta concatenación de decisiones permite gestionar la inseguridad propia de cada decisión y es típico de las organizaciones formales desarrollar estrategias adecuadas para soportar la presión decisional. Algunos ejemplos de estrategias de este género son: la tendencia a mantenerse conformes con las expectativas, aun cuando se trata de evidentes insensateces, con la finalidad de evitar

el ser percibidos como agentes de decisión; la transferencia de responsabilidades sobre otros agentes de decisión; la tendencia a decidir en contra de ciertas expectativas y a desencadenar con esto algunos conflictos, que se supone pueden conllevar un prestigio particular o algunas ventajas.

En la sociedad diferenciada funcionalmente, las organizaciones asumen una importancia que no se había registrado precedentemente. Lo cual no vale sólo para el sistema económico, en el que la importancia de las organizaciones es conocida y estudiada desde hace tiempo. También los otros sistemas de función basan siempre más las propias operaciones sobre sistemas organizados, como las escuelas en el sistema educativo, las iglesias en el religioso, los institutos de investigación y las universidades en la ciencia, etcétera.

La organización escolar es una máquina no trivial, por esta razón, de manera constante está reduciendo la incertidumbre y regenerándola con ella. Esto, es un ejemplo práctico que la autopoiesis es válida para el terreno social y no sólo de la biología.

Cómo reacciona la organización escolar mexicana, si leemos con base en el *Cuadro 01. Administración del cambio organizacional*, se hace presente la desconfianza, la frustración, la ansiedad y la resistencia; a tal grado que el mismo subsistema Padres de Familia que sirve como flagelo de la organización escolar, hacen un acoplamiento tan fuerte que renuncian al programa federal.

Por otra parte, la organización escolar chilena reacciona por lo regular con CONFUSIÓN y ANSIEDAD... Quizá. Porque entre sus premisas de elección está contratar ATE con la finalidad de hacer trabajo estadístico y que den respuesta a las debilidades detectadas, más que solicitar capacitación para desarrollar estrategias necesarias para trabajar con los alumnos. El tema de un acoplamiento débil con la formación continua que brinda el sostenedor a los miembros de las organizaciones escolares y el desinterés de los mismos por acercarse a las mismas (RESISTENCIA).

Conclusiones

Hablar desde un análisis de política supranacional de la autonomía de gestión para escuelas públicas, permiten hacer latente la observación de que el hilo común ha sido el cambio de poder para hacer ciertos tipos de decisiones de una autoridad central a una escuela. En cada caso, la escuela ha continuado trabajando dentro de un marco de legislación, políticas y prioridades determinadas por la autoridad central. Estas decisiones han estado relacionadas con la asignación de recursos, en el sentido financiero restringido en todos los casos, pero a menudo en un sentido más amplio en las áreas de currículo, personal e instalaciones.

Es interesante observar desde la teoría de sistemas sociales que no existen niveles o grados de autonomía de las organizaciones escolares, sino que se da paso a niveles diferenciados de complejidad que permiten que los subsistemas o elementos de la organización que cobran funciones de acuerdo con las perturbaciones del entorno, que generan decisiones que a la vez que disminuyen la complejidad la aumentan a la par. La

autonomía no debiese entenderse sólo a partir de procesos de descentralización significativa y consistente al nivel de autoridad de la escuela para tomar decisiones relacionadas con la asignación de recursos. Esta descentralización es más administrativa que política, y las decisiones a nivel escolar se toman dentro de un marco de políticas y directrices locales, estatales o nacionales. La escuela, como organización, sigue siendo responsable ante la autoridad central por la forma en que se asignan los recursos.

Si vemos a fondo el sistema educativo de Chile a invertido más con relación al fortalecimiento de sus instituciones que regulan a las organizaciones escolares, como una Agencia de la Calidad, una Superintendencia o el propio Ministerio de Educación. Para el caso de México se ha intentado dar recursos económicos a las escuelas que tienen más un efecto mediático que efectos perdurables.

Los Organismos Internacionales han señalado dónde colocar los recursos, por ejemplo, los que se definan ampliamente para incluir el conocimiento (descentralización de las decisiones relacionadas con el plan de estudios, incluidas las decisiones relacionadas con las metas o los fines de la escolarización); tecnología (descentralización de decisiones relacionadas con los medios de enseñanza y aprendizaje); poder (descentralización de la autoridad para tomar decisiones); material (descentralización de decisiones relacionadas con el uso de instalaciones, suministros y equipos); personas (descentralización de decisiones relacionadas con la asignación de personas en asuntos relacionados con la enseñanza y el aprendizaje, y el apoyo de la enseñanza y el aprendizaje); tiempo (descentralización de decisiones relacionadas con la asignación de tiempo); y finanzas (descentralización de decisiones relacionadas con la asignación de dinero).

Los derivados de las ideas anteriores han dado paso para la aplicación de medidas que no corresponden con las realidades de los contextos. Luhmann, para desarrollar parte de su teoría, retoma la distinción realizada por el matemático y cibernético Heinz von Foerster, entre trivial y no trivial según el grado de predictibilidad presente en un sistema. La máquina trivial es un modelo prototípico altamente predecible, en el que al mismo valor de entrada se obtiene la misma respuesta, funcionando permanentemente con independencia de la historia y la experiencia., el modelo de escuela que se concibe en los programas de los organismos Internacionales, donde la repetición y obediencia son los rasgos más notable de estos sistemas. En cambio, una máquina no trivial, como las organizaciones escolares, se caracteriza por la desobediencia respecto del entorno, porque sólo obedece a su voz interior. Estos sistemas tienden a producir respuestas diversificadas y evolucionan constantemente.

Tablas y figuras

Cuadro 01: Administración del cambio organizacional

V	+	OE	+	E	+	PA	+	Cm	+	R	+	Cp	+	I	=	Éxito
V	+	OE	+	E	+	PA	+	Cm	+	R	+	Cp	+	I	=	Desorientación
V	+	OE	+	E	+	PA	+	Cm	+	R	+	Cp	+	I	=	partida falsa
V	+	OE	+	E	+	PA	+	Cm	+	R	+	Cp	+	I	=	Confusión
V	+	OE	+	E	+	PA	+	Cm	+	R	+	Cp	+	I	=	Descoordinación
V	+	OE	+	E	+	PA	+	Cm	+	R	+	Cp	+	I	=	Desconfianza
V	+	OE	+	E	+	PA	+	Cm	+	R	+	Cp	+	I	=	Frustración
V	+	OE	+	E	+	PA	+	Cm	+	R	+	Cp	+	I	=	Ansiedad
V	+	OE	+	E	+	PA	+	Cm	+	R	+	Cp	+	I	=	Resistencia

donde

V = visión	E = estrategias	Cm = comunicaciones	Cp = competencias
OE= objetivos estratégicos	PA = plan de acción	R = recursos	I = insumos

Fuente: Con base en Rodríguez (2005, p. 194)

Referencias

Ley N° 19.070, *Estatuto Docente*

Mineduc (2019). "Ley 19.532: Crea el regimen de Jornada Escolar Completa Diurna y dicta normas para su aplicacion». Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, consultado el 12 de mayo de 2019.

Rodríguez, D. (2005). *Diagnóstico Organizacional*. Alfaomega: México.

SEP (2013). "Acuerdo número 704 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Tiempo Completo". En *Diario Oficial de la Federación*, sexta sección, 28 de diciembre.

SEP (2014). "Acuerdo número 717 por el que se emiten los lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar". En *Diario Oficial de la Federación*, 07 de marzo.