

Serie Informes



Red AGE
Red de Apoyo a la Gestión Educativa

La gestión de centros de enseñanza obligatoria en Iberoamérica



Serie Informes

La gestión de centros de enseñanza obligatoria en Iberoamérica

Joaquín Gairín Sallán (Coordinador)

Inés Aguerro - Alicia Baraibar - Oruam Barboza - João Barroso - Luis Bengoa - Juana María Brito - Diego Castro - Luís Miguel Carvalho - Alicia Carranza - Arturo Chow - Jacqueline de Castro - Sebastián Donoso - Sandra González - María Cecilia Herdocia - Silvia Kravetz - Vanesa López - Héctor A. Martínez - Daniel Martínez - Constanza Ortiz - Oscar Parra - Alicia Plasencia - Fernando Selmar Rocha - Sebastián Sánchez - Rosa María Tafur - María Inés Vázquez



ISBN 978-9974-8130-6-9

Imprenta Gráfica Don Bosco
Depósito Legal: 351331

Toda referencia a Marcas Registradas es
propiedad de las compañías respectivas.

Noviembre 2009

ÍNDICE

Capítulo I

La gestión de centros de enseñanza obligatoria en Argentina	7
1.1 Realidad y problemáticas de los centros educativos	
1.2 En búsqueda de una escuela inclusiva	
1.3 Hacia la escuela como comunidad de aprendizaje	
1.4 Sistemas y apoyos del sistema educativo y social para la mejora de la respuesta institucional	
1.5 Actuaciones organizativas y de gestión para el cambio organizacional	
1.6 Referencias Bibliográficas	

Capítulo II

La gestión de centros de enseñanza obligatoria en Brasil	27
2.1 Descripción de las escuelas estudiadas	
2.2 Espacio escolar de las escuelas estudiadas	
2.3 El proyecto político pedagógico y el plan curricular	
2.4 La organización del trabajo pedagógico y el proceso de trabajo docente y las tecnologías de información y comunicación	
2.5 Consideraciones finales	
2.6 Referencias Bibliográficas	

Capítulo III

La gestión de centros de enseñanza obligatoria en Chile	43
3.1 Realidad y problemáticas de los centros	
3.2 Sistemas y apoyos del sistema educativo y social para la mejora de la respuesta institucional	
3.3 Actuaciones organizativas y de gestión para el cambio organizacional	
3.4 Referencias Bibliográficas	

Capítulo IV

La gestión de centros de enseñanza obligatoria en Cuba	61
4.1 La educación en Cuba	
4.2 La problemática de la permanencia y la orientación profesional en la Universidad "Carlos Rafael Rodríguez" de Cienfuegos	
4.3 Conclusiones	
4.4 Referencias Bibliográficas	

Capítulo V

La gestión de centros de enseñanza obligatoria en España	75
5.1 Realidad y problemáticas de los centros	
5.2 Sistemas y apoyos del sistema educativo y social para la mejora de la respuesta institucional	
5.3 Actuaciones organizativas y de gestión desde los centros para el cambio y la mejora organizacional	
5.4 Ideas fuerza que sintetizan la situación actual	
5.5 Ideas fuerza que identifiquen alternativas y propuestas	
5.6 A modo de conclusión	

Capítulo VI

La gestión de centros de enseñanza obligatoria en Nicaragua	87
6.1 Realidad y problemáticas de los centros	
6.2 Sistemas y apoyos del sistema educativo y social para la mejora de la respuesta institucional	
6.3 Actuaciones organizativas y de gestión para el cambio organizacional	
6.4 Conclusiones	
6.5 Referencias Bibliográficas	



Capítulo VII

La gestión de centros de enseñanza obligatoria en Paraguay	101
7.1 Leyes y otras normas fundamentales relacionadas con la educación	
7.2 Realidad y problemáticas de los centros	
7.3 Conclusión	
7.4 Referencias Bibliográficas	

Capítulo VIII

La gestión de centros de enseñanza obligatoria en Perú	109
8.1 Realidad y problemáticas de los centros	
8.2 Sistemas de apoyos del sistema educativo y social para la mejora de la respuesta institucional	
8.3 Actuaciones organizativas y de gestión para el cambio organizacional	
8.4 Conclusiones	
8.5 Referencias Bibliográficas	

Capítulo IX

La gestión de centros de enseñanza obligatoria en Portugal	125
9.1 Marco político-administrativo de la gestión escolar en Portugal	
9.2 Realidad y problemáticas de los centros	
9.3 Sistemas y apoyos	
9.4 Acciones organizativas y de gestión	
9.5 Conclusiones	
9.6 Referencias Bibliográficas	

Capítulo X

La gestión de centros de enseñanza obligatoria en República Dominicana	139
10.1 Realidad y problemáticas de los centros	
10.2 Sistemas y apoyos del sistema educativo y social para la mejora de la respuesta institucional	
10.3 Actuaciones organizativas y de gestión para el cambio organizacional	
10.4 Conclusiones	
10.5 Referencias Bibliográficas	

Capítulo XI

La gestión de centros de enseñanza obligatoria en Uruguay	157
11.1 Características generales del sistema educativo nacional	
11.2 Gestión educativa. Logros y desafíos	
11.3 La formación de docentes y equipos de gestión	
11.4 Referencias Bibliográficas	

Capítulo XII

Aportes y reflexiones sobre la gestión de los centros educativos en Iberoamérica	173
12.1 Realidad de los centros y principales desafíos que enfrentan	
12.2 Metas y estrategias que permitan la mejora en la gestión	
12.3 Actividades y recursos a contemplar desde Red AGE	

Introducción

La presente aportación recoge la visión de los especialistas de once países iberoamericanos sobre aspectos de gestión relevantes en los niveles de la educación obligatoria. Muchas de las aportaciones se pueden calificar de ensayos, otras de investigaciones y algunas de análisis críticos sobre un aspecto considerado significativo.

Su realización se vincula al encuentro de especialistas realizado durante los días 8 al 10 de junio de 2009 en el marco de la Red de Apoyo a la Gestión Educativa (Red AGE). Los representantes de las organizaciones miembro presentaron y debatieron durante el mismo documentos sobre la situación actual de la gestión educativa en sus respectivos países, que constituyen la base sobre la que se han realizado las aportaciones definitivas que recoge el presente texto.

El propósito de la Red AGE es el de avanzar en el intercambio de experiencias, la profesionalización de los directivos y la promoción del conocimiento sobre administración y gestión educativa, por entender que es imprescindible si se quiere mejorar el funcionamiento de las instituciones formativas y hacer de ellas tanto instituciones de calidad como un instrumento para el cambio profesional y social.

Desarrollada de acuerdo a un mismo esquema, la estructura obedece generalmente a cuatro puntos referenciales:

- **Realidad y problemática de los centros**, presenta y analiza temáticas relevantes que afectan a la organización y al funcionamiento de los centros educativos en los diferentes países.
- **Sistemas y apoyos del sistema educativo y social para la mejora de la respuesta institucional**, relaciona y comenta las ayudas externas puestas a disposición de los centros para colaborar en las respuestas que se puedan dar a las cuestiones identificadas en el punto anterior. Hace referencia, en este sentido, tanto a los programas de apoyo como a las instituciones de referencia que específicamente trabajan las temáticas identificadas con los centros.
- **Actuaciones organizativas y de gestión para el cambio organizacional**, relaciona y comenta las actuaciones internas que las instituciones adoptan para responder a los retos vinculados a las temáticas identificadas como relevantes.
- **Conclusiones**, que sintetizan en dos o tres ideas fuerza lo relevante de la situación de la organización y gestión de centros analizada.

Al desarrollo realizado por los diferentes países, se añade un capítulo final vinculado a los debates y aportaciones realizados durante el encuentro. Aunque el tema queda focalizado en una etapa educativa, subyace en su tratamiento la idea de que los procesos de gestión están interrelacionados, no pudiendo ni debiendo soslayar las profundas relaciones que se establecen entre los aspectos curriculares y organizativos, entre las decisiones del sistema y de los centros, entre la realidad social y la realidad organizativa y entre los planteamientos institucionales, los agentes que intervienen en su gestión y los recursos que se vinculan.

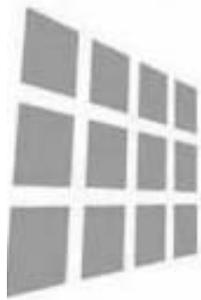
Por otra parte, parece necesario recalcar el sentido de las organizaciones educativas actuales. Siendo válida su concepción instrumental respecto a las necesidades socio-culturales, cada vez se remarca más su función promotora del cambio interno e impulsora de la transformación social. El considerar a los centros educativos como espacios de síntesis, como estructuras de progreso y como contextos de realización personal, adquiere así pleno sentido.

La intencionalidad del informe es difundir las reflexiones y análisis de los expertos de la Red AGE, con la intención de promover un mejor conocimiento de la realidad iberoamericana y de compartir inquietudes y alternativas a la situación existente. Somos conscientes de la complejidad de la realidad y, aún más, de la dificultad de promover y lograr cambios efectivos en los centros educativos, pero también de la posibilidad de hacerlo si a la voluntad de cambio añadimos conocimientos técnicos y tiempo.

*Universidad Autónoma de Barcelona y Universidad ORT Uruguay
Universidades promotoras de la Red AGE*



La gestión de centros de enseñanza obligatoria en Argentina



Red AGE

La gestión de centros de enseñanza obligatoria en la República Argentina

Inés Aguerrondo (con la colaboración de Constanza Ortiz), Universidad Católica Argentina; Alicia Carranza (con la colaboración de Silvia Kravetz y Vanesa López), Universidad Nacional de Córdoba - Facultad de Filosofía y Humanidades.

Resumen

Esta presentación sintetiza los cambios recientes producidos en la política educativa argentina partiendo de las reformas de los 90', analizando los nuevos sentidos impulsados a partir de 2003 para modificar algunos principios, fines y valores que hoy deberían influir sobre la organización de las instituciones educativas y su gestión. Se analiza la gestión en relación a cómo abordar la inclusión educativa y cómo convertir la escuela en una comunidad de aprendizaje. Para efectivizar esas modificaciones, ocupa un lugar destacado el papel del Estado Nacional como garante de la promoción de la igualdad y equidad educativas y el concepto de justicia social y justicia escolar, para lo cual es imprescindible reforzar algunas acciones compensatorias expresadas en programas de apoyo a las instituciones escolares. Se abordan aspectos considerados obstáculos para convertir a la escuela en una comunidad de aprendizaje, comenzando por la falta de formación específica del personal directivo, la falta de horas institucionales para la conformación de espacios de trabajo conjunto, así como la rotación docente que dificulta la generación de equipos, lo que genera un docente que prioriza su compromiso profesional con sus alumnos (a nivel del aula) y no con la institución.

8

Introducción

Argentina experimentó en la década de los 90', una reforma estructural de su sistema educativo por la aplicación de la Ley 24.195 (Ley Federal de Educación) y porque se completó la transferencia de los servicios educativos del ámbito nacional a las provincias iniciado en los 70', (Ley 21.809/78). Este proceso de transferencia a las provincias¹, constituía una medida legítima para un estado federal, pero su implementación fue cuestionada. Frente a un sistema con circuitos diferenciados de calidad, ya diagnosticados desde los 80', la política de aplicación de la Ley Federal de Educación (LFE, 1993) pretendió avanzar hacia la homogeneización proponiendo un modelo organizativo de ciclos en lugar de niveles, una propuesta curricular de contenidos básicos comunes, una formación docente diseñada para todo el país y fundamentalmente una inversión muy importante en programas con financiamiento nacional, provincial e internacional, para compensar las diferencias.

Por todo ello, el proceso de descentralización administrativa tuvo como contraparte una recentralización de las decisiones políticas. Si bien éstas formalmente se dirimieron en el Consejo Federal de Educación, órgano conformado por los ministros de educación de todas las provincias, la presentación por parte de las autoridades nacionales de iniciativas, programas y fundamentos, con un alto componente de calidad teórica, técnica y profesional, dejó a las provincias con poca capacidad de decisión tanto debido a sus carencias profesionales como también por su necesidad de acceder al financiamiento. Un proceso similar se constató en las escuelas las que, bajo un discurso de necesidad de mayor autonomía, se vieron forzadas a absorber muchos proyectos simultáneos, lo que influyó decisivamente en los estilos de gestión y en la dinámica institucional.

La inversión en programas de apoyo a las escuelas, fundamentalmente programas de tipo compensatorios, imprimió un giro importante en la forma de hacer política del gobierno instalando una regulación bastante novedosa para la época ya en los 80', hubo programas nacionales pero su diseño e implementación respondieron a una concepción contraria, privilegiando un proceso de "abajo – arriba", estimulando la participación de los actores institucionales en el rediseño de la propuesta nacional y procurando experiencias piloto antes que reformas a gran escala.

Después de una seria crisis política y económica (2001-2002), a partir de 2003 las nuevas autoridades nacionales procuraron una diferenciación con el proceso político anterior. Durante esta gestión se

reordenó jurídicamente el sistema a través de un conjunto de leyes que expresan cambios sustantivos en relación con el papel del Estado, la prioridad política de la igualdad y equidad educativas, la recuperación de la escuela técnica con nuevos formatos y equipos, una nueva estructura organizacional y de contenidos de la formación docente, una propuesta para mejorar la escuela secundaria y una nueva estructuración de los programas nacionales de apoyo a los centros educativos.

Si bien se reconoció la necesidad de mantener programas compensatorios dada la crítica situación desfavorable de vastos sectores sociales, el eje que los atravesó fue la meta de la inclusión social y la igualdad educativa. Para ello se produjo un viraje discursivo que puso el foco no sólo en el buen rendimiento global que las escuelas deberían tener en el cumplimiento de los programas, sino en la necesidad de que éstos se centraran en los sujetos particulares, el seguimiento de sus procesos de escolarización y los medios o recursos con los que las escuelas puedan dar cuenta de esta prioridad (pedagogías diferenciadas, nuevas formas de incluir a los que están fuera del sistema, diferentes formatos institucionales, etc).

1.1 Realidad y problemáticas de los centros educativos

Los estudios acerca de los resultados de la enseñanza en la Argentina evidencian serias carencias. Un conjunto de factores inciden en este problema, entre los cuales se encuentran sin ninguna duda algunos de orden institucional y organizacional. Haciendo un necesario recorte de estas problemáticas, en este informe se seleccionan dos grandes temáticas: las dificultades del sistema escolar para hacer frente a la diversidad y el problema del liderazgo de los centros escolares.

1.2 En búsqueda de una escuela inclusiva (con capacidad para responder a la diversidad)

Conceptualmente restringida en su origen a las escuelas rurales con plurigrado, actualmente se acepta que la diversidad es una realidad presente en todo tipo de escuelas y que, en muchas ocasiones, es causa de exclusión entendida en su sentido más amplio de tener oportunidad de desarrollar los procesos de pensamiento que permitan entender, convivir y desarrollarse en un mundo complejo (Aguerrondo, 2008a). En todo caso, son pocas las escuelas que saben cómo manejarse frente a una realidad cada vez más manifiesta, la diversidad que se expresa tanto en términos socioeconómicos como en los niveles culturales de los alumnos.

La organización de los sistemas escolares ha desarrollado históricamente mecanismos de exclusión educativa que se sintetizan en tres tipos de marginación² ampliamente reconocidos en la literatura y en la investigación: i. la *marginación por exclusión* que implica el no ingreso al sistema educativo ni al aprendizaje formal, en particular aprender a leer y escribir y otras alfabetizaciones necesarias en la sociedad del conocimiento; ii. la *marginación por deserción* que se manifiesta en la exclusión del sistema formal de educación antes de haber adquirido las habilidades básicas; y iii. la *marginación por inclusión*, por la cual los aprendizajes de los alumnos difieren en calidad para algunos sectores de la sociedad. Los alumnos permanecen dentro de la escuela pero no tienen garantizado el acceso a las habilidades y conocimientos.

Estos tres mecanismos han estado y están presentes en la realidad del sistema educativo argentino, en diferente medida y a pesar de variados intentos por superarlos. En cuanto a la *marginación por exclusión*, en Argentina el sistema educativo escolariza prácticamente a toda la población en la escuela primaria (seis grados) y en la sala de 5 años del nivel inicial ya que para el año 2005 sólo 6 de cada 100 niños del primer grado no habían asistido al nivel inicial (DINIECE, 2007e)³ aun cuando hay diferencias grandes en la escolarización en las edades más tempranas. Si bien las cifras de nivel primario muestran un sistema educativo con alta cobertura, existe una brecha que se va ampliando a medida que se progresa en la escolaridad. Según datos del Censo Nacional 2001, la tasa neta de escolarización del nivel primario (1º/6º grados) era del 98,1% y en secundaria básica (7º/9º grados) del 78,4%, pero en este último nivel hay diferencias importantes por provincia. Las provincias con mayor nivel de pobreza (Chaco, Corrientes, Formosa, Misiones y Santiago del Estero) tienen los menores porcentajes (rozando el 65%).

En cuanto al tramo superior del nivel secundario, a partir de 2006 la Ley de Educación Nacional (Ley 26.206) ha establecido su obligatoriedad. Durante todo el siglo XX la matrícula en la Argentina tuvo un incremento sostenido, siendo durante las primeras décadas constante y pausado, y alcanzando su mayor impulso a partir de los años cincuenta. Durante los años ochenta, y en el marco de la transición democrática, un conjunto de medidas cuestionaron el carácter selectivo de la educación secundaria propiciando una fuerte expansión de la matrícula. La tendencia expansiva continuó hasta el ciclo lectivo de 2002 cuando se produjo un cambio de tendencia que parece tener sus explicaciones en la recuperación económica y en cierta propensión de los jóvenes hacia la continuidad educativa en la educación de adultos (DINIECE, 2007c). Ello no obstante, la brecha se amplía en este tramo tanto en términos de las diferencias entre las provincias como entre niveles socioeconómicos.

El segundo mecanismo de exclusión es el llamado *marginación por deserción*. Entre 1996-2004 las tasas de abandono interanual han experimentado descensos en la escuela primaria y en la secundaria básica pero lo contrario ha ocurrido en la secundaria superior⁴. Las tasas más altas de abandono se producen a partir del 8º año (secundaria básica) y se mantienen así hasta la finalización de la secundaria superior (10º-12º). Tal situación no ha sufrido grandes modificaciones en los últimos años. Las diferencias provinciales son altas. Los mayores rangos de dispersión de las tasas de abandono de las provincias se verifican en la secundaria, en la básica desde Santiago del Estero con 15,9% hasta Ciudad de Buenos Aires y Santa Fe con 5% y en la superior desde Provincia de Buenos Aires con 24,2% también hasta Ciudad de Buenos Aires con 12,6% (DINIECE, 2007b).

10

En cuanto a la *marginalidad por inclusión*, los resultados educativos muestran claramente la reproducción de las desigualdades socioeconómicas de los alumnos a través del sistema educativo. Las diferencias de los resultados de aprendizaje dejadas al descubierto por los ONE (Operativos Nacionales de Evaluación), que llevan ya más de una década de experiencia, evidencian claramente el fenómeno de la segmentación. En el primer tramo (primaria) queda claro que los alumnos más pobres son los que tienen mayores problemas de repitencia, promoción y sobreedad, pero en el final de la escolaridad (secundaria superior) –cuando ya ha operado la exclusión diferencial- existe una relación muy leve entre estos indicadores y las condiciones socioeconómicas de los alumnos⁵. (DINIECE, 2007b)

Estas evidencias son el resultado de la fuerte homogeneidad que existe en las prácticas educativas de las escuelas que se sostiene más allá de las condiciones sociales de los alumnos. Tanto los procesos educativos como las características de los docentes y de los directivos son bastante homogéneos y con escasas variaciones según el nivel socioeconómico de los alumnos del sector público. Estudios realizados muestran que, salvo en relación con la levemente mayor prioridad de actividades pedagógicas y el levemente mayor porcentaje de contenidos enseñados a los alumnos de mejor situación socioeconómica, no aparecen correlaciones significativas en el promedio de las provincias para ambos niveles educativos (Oberman, 2004).

Existen sí diferencias en las condiciones materiales y en los recursos que el sistema ofrece que, como lo demuestra el análisis de Gaviria, en el caso de América Latina este factor tiene incidencia en los resultados (Gaviria y otros, 2004). Las investigaciones acuerdan en que las escuelas parecen reproducir las inequidades que ya existen en la sociedad ya que se ofrecen escuelas públicas de calidad para la clase media, escuelas privadas para la clase alta; y escuelas pobres para pobres (Caillods y Jacinto, 2006). Asimismo con respecto a la oferta de tiempos, espacios y materiales aparecen importantes distancias. Especialmente en lo referido a la calidad edilicia y a los materiales educativos, se constata que los más pobres asisten a escuelas en peor estado, con menos computadoras para uso pedagógico aunque sin desigualdades en lo referido a bibliotecas de aula. Estas desigualdades son más marcadas en las provincias más pobres donde el Estado tiene menos recursos (Oberman, 2004) (Llach, 2004).

Así como en el caso de los indicadores de repitencia, promoción y sobreedad se daba una mayor correlación de las desigualdades según situación socioeconómica de los alumnos en primaria que

en secundaria superior, en las pruebas de evaluación sucede lo contrario. Aquí lo que muestran los datos es una leve relación de mejores resultados en las pruebas de lengua y matemática para los alumnos con mejor nivel socioeconómico en la escuela primaria y una relación mucho más marcada entre ambos factores en el final de la escolaridad. Es decir que si la primaria reproduce y amplía desigualdades de origen en la trayectoria de los alumnos dentro del sistema, la secundaria superior amplía estas desigualdades a través de los resultados de los aprendizajes (Oiberman, 2004).

Frente a estos datos surgen dos líneas interpretativas: la segunda parte del postulado de que los alumnos con características diferentes requieren una oferta heterogénea que compense de forma permanente sus desigualdades de origen, resaltando así el carácter reproductivo del sistema actual. Desde esta línea interpretativa sería necesario dar mejor oferta docente y directiva a los sectores más pobres, además de más tiempo y mejores espacios y materiales para avanzar progresivamente en limitar esas diferencias en los resultados a través de una oferta diferenciada según las necesidades de los alumnos (Oiberman, 2004). Algunas estrategias en este sentido se vienen desarrollando en el país.

1.3 Hacia la escuela como comunidad de aprendizaje

La tradición de los sistemas escolares latinoamericanos gestó una escuela jerárquica y burocrática en la cual se alentó el desempeño docente aislado e individual, situación que ha hecho y hace muy difícil avanzar con otros modelos de organización institucional y de trabajo docente. Distintas conceptualizaciones describen los elementos que deberían estar presentes hoy en las escuelas. El IIFE/UNESCO Sede Buenos Aires (Pozner, 2000) enumera el liderazgo directivo, la comunicación, la delegación, el poder de negociación, la capacidad de resolución de problemas así como de anticipación, el trabajo en equipo y la participación. Asimismo, el modelo propuesto por el área de educación de la Fundación Chile (2009) considera seis áreas para lograr una gestión organizacional efectiva: orientación hacia los alumnos, sus familias y la comunidad; liderazgo directivo; gestión de las competencias profesionales docentes; planificación; gestión de procesos y gestión de resultados.

En todos los casos, frente a estos desafíos la realidad de las escuelas argentinas presenta varios obstáculos. El primero está relacionado con la heterogeneidad y carencias en *la formación de los directivos*. Si bien la gran mayoría cuenta con título de nivel superior⁶, se trata de formación orientada al ejercicio de la enseñanza en los niveles inicial y primaria o a una disciplina en el nivel medio, que no ha sido complementada con formación específica para el ejercicio de la dirección escolar (DINIECE, 2008b). Entre los directivos de secundaria un porcentaje importante posee estudios universitarios (43,3%)⁷ (DINIECE, 2006a) con las mismas características que los anteriores.

La falta de formación específica para la gestión directiva tiene su origen en los requisitos de la carrera docente que no prevé una rama específica (ingreso y ascenso) relacionada con la gestión escolar sino que la llegada al cargo está más relacionada con la antigüedad docente que con el perfil de formación. La implicancia negativa es que es frecuente que los directivos carezcan de las herramientas específicas necesarias para la planificación institucional, el manejo de personal, el acompañamiento pedagógico de los docentes o el trabajo con la comunidad, por nombrar algunas de las funciones específicas de la dirección.

Otros elementos concurren a obstaculizar una adecuada gestión en las escuelas argentinas. Entre ellas se señala, por ejemplo, la existencia de un modelo organizativo donde la remuneración docente sólo cubre la función de desempeño frente a alumno no siendo posible, en general, contar con *horas institucionales* para el trabajo entre pares, la formulación de proyectos, etc.

Las condiciones de contratación del personal constituyen también un obstáculo para una gestión de calidad de los centros educativos. Una situación que sobresale es, por ejemplo, la existencia de docentes que trabajan en muchos establecimientos, lo que ha dado en llamarse “profesor taxi”. Debe señalarse que en el nivel medio, donde se da fundamentalmente esta situación, casi el 29% de los docentes trabaja en tres o más establecimientos. Si bien no es una realidad generalizada⁸, el dato no es homogéneo en todo el país ya que por ejemplo la Prov. de Buenos Aires tiene un 41,1%

y San Luis en el otro extremo, el 8,2%. También es preocupante la baja carga horaria de los profesores, sobre todo en la secundaria⁹ donde existen muchos docentes con pocas horas. Según el Censo Docente 2004 el 24% de los profesores de secundaria trabaja hasta 12 horas-cátedra (8 horas reloj) semanales lo que equivale a un día semanal de trabajo en otras actividades (DINIECE, 2006a). Todas estas condiciones se conjugan para que el profesor priorice su compromiso profesional con sus alumnos (a nivel del aula) y no con la institución. Como resultado, la *rotación docente* (muchas veces consecuencia de la falta de titularización¹⁰) dificulta la implementación real de un proyecto institucional así como el conocimiento entre compañeros de trabajo de la misma escuela que podría generar una lógica de trabajo conjunta.

Por otro lado, está presente en las escuelas argentinas una cultura individualista –y muchas veces hasta balcanizada– que resulta en que los docentes no siempre tienen apertura para el trabajo con sus pares, posibilidad de trabajo en equipo, y que se registren dificultades tanto para mostrar logros como para compartir dificultades. No siempre hay conciencia de la necesidad de definir un proyecto institucional que sirva de guía para el trabajo conjunto.

Un apartado específico merece la temática de los esquemas de respaldo, orientación y guía, tanto los que deben dar los directivos a sus profesores como los que deben ellos recibir de sus superiores. La gran mayoría de las provincias no cuenta con personal técnico-profesional de apoyo a las escuelas y esa función se supone que debe ser cumplida por el supervisor cuya denominación de ‘inspector de escuelas’ fue cambiada hace tres décadas, pero no así su función.

Aunque la formación de los supervisores es formalmente mejor que la de los profesores y los directores en general¹¹, subsiste la lógica de la inspección donde la tarea se limita a controles administrativos. Frente a la complejización creciente de la realidad, el sistema educativo sigue respondiendo con más supervisores sin incorporar nuevas modalidades de trabajo que permitan dar respuesta a cuestiones cada vez más complejas (Aguerrondo, 2007). Esto es particularmente grave porque muchos estudios y varios observadores coinciden en mencionar la falta de idoneidad de una gran cantidad de docentes tanto en contenidos como en didácticas específicas. Esto se suma a que no todas las escuelas poseen un proyecto institucional así como un proyecto curricular consensuados que efectivamente guíen la tarea cotidiana y del colectivo docente.

12

1.4 Sistemas y apoyos del sistema educativo y social para la mejora de la respuesta institucional

En búsqueda de una escuela inclusiva (con capacidad para responder a la diversidad)

En la Argentina desde mediados del siglo XX existen políticas educativas que se han preocupado por los problemas de exclusión. Inicialmente con un claro énfasis asistencialista, hoy cubren una cantidad de aspectos relevantes. Existen acciones estatales del ámbito nacional y de las provincias así como un permanente involucramiento del sector privado.

Las orientaciones estatales actuales están apuntando a fortalecer un proceso de igualdad, equidad y trabajo pedagógico diferenciado en la escolarización de todos los niños y jóvenes. El Estado se coloca como el garante de esos procesos subrayando la gratuidad de la educación en todos los niveles y la provisión de las condiciones necesarias para que el cuidado del sujeto alumno esté en el centro de las preocupaciones de la gestión y de los docentes. El reconocimiento de la desigualdad social y por lo tanto educativa hace imprescindible la continuidad de las políticas de compensación de modo que la equidad pueda construir igualdad. La diferencia con respecto al período anterior, según las manifestaciones de supervisores y directores entrevistados, estarían dadas por: los fundamentos explicitados en los programas de apoyo, haciendo centro en la meta de la igualdad educativa; por un esfuerzo de coordinación de los organismos encargados de administrar los programas; por un mayor acercamiento a los supervisores y técnicos provinciales para la implementación; y por un esfuerzo (todavía incipiente) de seguimiento y evaluación del cumplimiento y efectos de estos apoyos que, hasta el momento, según las expresiones de nuestros entrevistados, no ha obtenido resultados.

Entre las acciones tendientes a extender la oferta educativa (para reducir la **marginación por exclusión**) cabe mencionar diferentes esfuerzos:

- El Estado se ha comprometido legalmente a dar educación a todos los niños desde los 45 días. La Ley de Educación Nacional (Ley 26.206) en su Capítulo II sobre Educación Inicial establece que este nivel es una unidad pedagógica que comprende la oferta para niños desde los 45 días hasta los cinco años siendo obligatorio el último año; asimismo establece en su Art. 19 la obligación del Estado Nacional, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires de universalizar la oferta de sala de cuatro años y plantea, en su Art. 21, la responsabilidad de los gobiernos de expandir los servicios del nivel, promover y facilitar la participación de las familias en la educación de sus hijos, asegurar el acceso y permanencia con igualdad de oportunidades sobre todo para los sectores más desfavorecidos así como asegurar y controlar la calidad. Como resultado, en la última década la matrícula del nivel inicial mostró un crecimiento ininterrumpido de casi el 20%¹². Todas las provincias aumentaron la cantidad de sedes y anexos durante el período de análisis.

- En la misma línea se inició el Programa Nacional de Desarrollo Infantil Primeros Años para instalar como política pública el abordaje integral del desarrollo de niñas y niños de 0 a 4 años en su contexto familiar y comunitario, así como colaborar con las prácticas de crianza familiares promoviendo redes de apoyo social y comunitario. Se elaboraron y distribuyeron 32.000 cuadernillos, con orientaciones para promover el desarrollo infantil, destinados a grupos familiares con niños de 0 a 4 años; se produjeron 20 capítulos del programa de televisión “Primeros años. Creciendo juntos” que se difunde en el canal Encuentro y se realizaron cursos de capacitación y asistencia técnica a 3000 facilitadores quienes a su vez trabajaron con 500.000 familias. (Ministerio de Educación Nacional, 2007a)

- En el marco del PROMEDU, el subprograma II a cargo del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPyS) prevé la expansión de la infraestructura educativa. Se realiza por medio de un componente de construcción y equipamiento de nuevos edificios educativos con el fin de contribuir a los objetivos de expansión del acceso en los niveles de educación inicial, primaria y secundaria. Se prevé la construcción de aproximadamente 309 escuelas nuevas o sus secciones equivalentes. Las obras se localizarán en función de la necesidad de cupos educativos de la población en condiciones de pobreza.

- Pero además de la infraestructura, a partir de 2008 el Programa Nacional de Inclusión Educativa (PNIE) y el Programa Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE) trabajan juntos para conformar una Propuesta de Apoyo Socioeducativo para las Escuelas Secundarias, en la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas. Con esta articulación señalan alcanzar más de 7.000 escuelas con becas, libros, aportes para movilidad, estrategias pedagógicas y capacitación docente.

- El Programa Nacional de Inclusión Educativa se propone dar respuesta al problema de la exclusión educativa y social de niñas, niños y adolescentes que se encuentran fuera del sistema escolar. El objetivo central es la inclusión a la escuela de aquéllos que por diversos motivos nunca ingresaron o que abandonaron los estudios. Para esto se propone crear estrategias que permitan integrar al sistema educativo a alumnos con diferentes trayectorias sociales y escolares en el menor tiempo posible, incorporándolos al curso más próximo a su edad, o a la modalidad educativa que se evalúe como más conveniente. A fin de garantizar la vuelta y permanencia en la escuela se han creado cuatro líneas de becas y acompañamiento pedagógico, según los grupos de destinatarios: niños de 6 a 18 años que se encuentran fuera del sistema escolar; niños y jóvenes de zonas rurales con riesgo de abandono; jóvenes judicializados¹³.

También existen variadas estrategias que intentan modificar la **exclusión por deserción**, tanto por parte del Estado como por parte de la sociedad civil, que intentan “hacerlos más iguales”, es decir proveer a los alumnos de los elementos materiales necesarios para mejorar sus condiciones de educabilidad:

- El Programa de Apoyo a la política de mejoramiento de la equidad educativa (PROMEDU) para mejorar la equidad de la educación inicial, primaria y secundaria y contribuir a cerrar la brecha existente en las oportunidades educativas de los niños y jóvenes pertenecientes a distintos estratos de ingreso, que actualmente lleva adelante el Ministerio de Educación Nacional, se basa en el esquema de ejecución de un programa anterior, el Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo. Para ello se organiza en dos subprogramas. El primero incluye becas para retención y promoción en



el nivel secundario para alumnos de 13 a 19 años que están en riesgo de abandonar y provienen de familias pobres. Además se distribuyen textos y bibliotecas para las mismas escuelas cuyos alumnos reciben becas y financian proyectos de acciones complementarias orientadas a reforzar la retención escolar en las 7.000 escuelas del programa (tutorías y acciones de seguimiento, evaluación y monitoreo a becarios y talleres para becarios, docente y padres, entre otras). Adicionalmente, se instrumentan otros dispositivos centrados en el proceso de transformación de la escuela secundaria (aulas de aceleración, formación para directivos y supervisores para atender alumnos en situación de vulnerabilidad, nuevos modelos institucionales inclusivos, acompañamiento a las trayectorias escolares, tutorías para la terminalidad de la educación secundaria, etc.) en todas las escuelas de nivel secundario participantes del PNBE cuyos índices de ausentismo, abandono, repitencia, sobreedad, violencia, etc. requieran acciones para fortalecer la retención de los jóvenes en riesgo de abandono. Además se da apoyo a la política de jornada extendida en el nivel primario por medio de la adecuación de la infraestructura escolar. Se financia la adecuación, reparación y ampliación de aproximadamente 200 escuelas primarias que atienden prioritariamente a alumnos en condiciones de pobreza, de modo de contribuir a la extensión de la jornada escolar en primaria.

- También puede mencionarse el Programa Nacional de Alfabetización (Encuentro) del Ministerio de Educación de la Nación en acción conjunta con el Frente de Organizaciones Populares (FOP) que diseñaron el actual desarrollo del Programa Nacional de Alfabetización Encuentro. Retomando las experiencias de la Campaña de Reactivación Educativa de Adultos para la reconstrucción (CREAR) de 1973, el Plan Nacional de Alfabetización (PNA) entre 1985 y 1989 y el Programa Federal de Alfabetización y Educación Básica de Adultos (PFAEBA) en 1990/92, el gobierno Nacional se dispuso terminar con una de las deudas históricas del Estado para con su pueblo: la de brindar a sus ciudadanos la capacidad de leer y con ello la posibilidad de interpretar y participar en igualdad de condiciones a todos los habitantes de la nación argentina. El Programa está estructurado por provincia (a partir de la firma de convenios marco) y en cada provincia a su vez, está dividido por distrito y por organización. En cada distrito existe una mesa de coordinación que confluye en una mesa provincial con representantes de cada organización. El Programa consiste en: Formación de Capacitadores, Formación de Alfabetizadores (1 capacitador forma 10 alfabetizadores). (Extraído el 6 de mayo de 2009 de <http://www.me.gov.ar>)

- El Programa Fines, cuyo objetivo principal es lograr la inserción de las personas en el mercado laboral, mejorar en sus puestos de empleos o acceder a una carrera universitaria. Por lo que, quienes cursaron todos los años de la secundaria pero adeudan materias contarán con respaldo pedagógico, tutorías virtuales, a través del Portal Educ.ar, teleclases en el Canal Encuentro, tutores y docentes, libros de texto provistos por la cartera educativa nacional, módulos de estudio, material de la campaña de lectura y bibliotecas.

- Los programas de becas son un ejemplo de acción difundida en la Argentina también en el ámbito privado. Puede mencionarse la tarea llevada adelante por Fundación Cimientos desde el año 1998 en su programa de becas escolares cuyo objetivo es lograr la permanencia de alumnos de bajos recursos socioeconómicos en el sistema educativo formal y contribuir a la mejora de su proceso de aprendizaje. Este programa se estructura en torno a tres ejes: el acompañamiento educativo, el otorgamiento de becas (asignación económica) a niños y adolescentes que cursan la escuela media (12 a 18 años) y la realización de Jornadas de Encuentro.

- En la línea de provisión de útiles y otros elementos en el sector privado se puede mencionar la Fundación Bunge y Born que desde hace 35 años lleva adelante su Programa de Ayuda a Escuelas Rurales colaborando con útiles, libros y material didáctico en 750 escuelas de todo el país. También puede citarse Misiones Rurales que trabaja para la promoción humana de la familia rural a través de las escuelas primarias, apoyando al docente rural. Entre otros proyectos realizan envíos a las escuelas de zapatillas, ropa usada, alimentos que reciben donados, útiles, libros y juegos, utensilios para escuelas albergue. En forma similar APAER (Asociación Civil de Padrinos de Alumnos y Escuelas Rurales) realiza donaciones de materiales que recibe.

- En este orden cabe mencionar también una de las líneas del Programa Futuro Cercano de Coca Cola Argentina, llevado a cabo junto con la Fundación Escolares entre los años 2003 y 2007. Apuntó a mejorar la infraestructura de escuelas rurales de zonas aisladas que necesitaran mejorar sus instalaciones. A través de este proyecto se financió la compra de materiales para escuelas, siendo

condición para su aprobación que la comunidad realizara un aporte local y trabajara en conjunto en el mejoramiento de su escuela. Se financiaron proyectos de más de 50 escuelas de 10 provincias de todo el país, beneficiando a más de 3.500 alumnos y docentes.

Finalmente se mencionan programas que buscan mejorar la oferta pedagógica de las escuelas intentando así mejorar la situación de la marginación por inclusión:

- En 2004 el Ministerio de Educación Nacional inició el Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE) implementando acciones tendientes a promover la igualdad de oportunidades. Está dirigido a escuelas urbanas de nivel primario a las que asisten niños en situación de pobreza. Entre las líneas de trabajo existe el apoyo a las iniciativas pedagógicas escolares y la promoción e implementación de espacios de formación y desarrollo profesional docente a la vez que se entrega material y equipamiento a las escuelas¹⁴.

- Otro ejemplo es el Programa de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER) que se propone mejorar la cobertura, la eficiencia y la calidad de la escuela rural. Para ello lleva adelante acciones de producción, edición e impresión de materiales de desarrollo curricular, capacitación docente, provisión de bibliotecas y videotecas institucionales, útiles escolares, laboratorios, juegos y equipamiento multimedia-informático, diseño e implementación de proyectos escolares vinculados con el desarrollo local, mejoramiento de servicios básicos (energía eléctrica y agua) y obras de infraestructura en los establecimientos educativos rurales. Incluye también el desarrollo de materiales pedagógicos y asistencia técnica para profundizar las acciones del Programa Nacional de Educación Intercultural y Bilingüe y la producción de programas de TV con contenidos especiales para las escuelas rurales.

- Hay que mencionar también los emprendimientos que el Instituto Nacional de Educación Técnica (INET) ha programado para rehabilitar y mejorar las Escuelas Técnicas con una fuerte inversión en equipamiento. Las escuelas de nivel medio, que están en proceso de reestablecer su condición de instituciones de educación técnica en el marco de las acciones que despliega el INET, se encuentran comprometidas en el diseño de proyectos de gran envergadura, tanto por la complejidad que conlleva su implementación como así también por los elevados montos de inversión que requieren. Estas instituciones, simultáneamente, están desplegando algunas iniciativas particulares destinados, por una parte, a crear condiciones más favorables para que sus alumnos completen el cursado del nivel y por otra a profundizar la formación de sus estudiantes para facilitar la inserción posterior en el mundo del trabajo. Una de las acciones que merecen ser valoradas positivamente es la implementación de una alternativa de cursado con modalidad semipresencial para los alumnos que acuden al turno noche y que trabajan durante el día, situación que imposibilita su asistencia a las asignaturas que se cursan durante el contra turno. Algunas escuelas técnicas¹⁵ han realizado convenios con empresas que producen bienes o servicios compatibles con la orientación de sus polimodales (ciclo de especialización en Córdoba). Esta posibilidad de tomar contacto y realizar una experiencia laboral en espacios que potencialmente requerirán trabajadores capacitados, está significando un pasaporte privilegiado para el acceso a puestos de trabajo con cierta calificación. Los estudiantes y los docentes que participan en estas experiencias, coinciden en asignarles una valoración positiva. No obstante, es necesario señalar que las posibilidades de acceso a estas prácticas resultan muy restringidas: solo un grupo pequeño, no más de tres personas por división puede realizar esta experiencia.

- Desde el ámbito privado existen instituciones que trabajan en el financiamiento de proyectos de inclusión, como la Universidad de San Andrés (UDESA) que lleva adelante el programa "Escuelas del Futuro" (PEF). PEF es un proyecto de investigación-acción de la Escuela de Educación de la Universidad de San Andrés que se lleva adelante en instituciones educativas con poblaciones de alto riesgo social. Asesora a las escuelas a partir de la intervención en los modos de trabajo escolar en el nivel de la gestión institucional, en el nivel didáctico y en el nivel de interacción con la comunidad, acompañando el proceso de transformación institucional respetando los tiempos de la escuela y actuando como 'andamiaje' para dejar capacidad instalada dentro de las escuelas. En el año 2007, y luego de seis años, se tomó la decisión de iniciar el proyecto "Escuelas del Futuro nivel inicial" dado que, si bien las escuelas podían generar mejoras en el rendimiento de los niños, las experiencias previas de los alumnos tienen un gran impacto. Por ello se propone mejorar la condición educativa en una escuela primaria y tres instituciones de nivel inicial de gestión pública que reciben a niños de sectores desfavorecidos y que articulan con escuelas primarias que a su vez participan de PEF.

El foco está puesto en el nivel inicial y en su articulación con el nivel primario. Se trabaja en instituciones en las que existen serias dificultades de adecuación de la enseñanza encontrándose en un circuito de baja calidad educativa. A su vez, la falta de sistematización de la información que poseen las escuelas sobre el desempeño y las trayectorias educativas de sus alumnos así como sobre su propia gestión, incide en el logro de propuestas educativas adecuadas a esos contextos.

- Por su lado, el Proyecto de Articulación (Proyart) de la Universidad de General Sarmiento (UNGS) nace con el propósito de mejorar la calidad de los aprendizajes de los jóvenes del nivel polimodal en las áreas de lengua y matemática. Propone un modelo de trabajo colaborativo que articula esfuerzos y saberes de la UNGS, dos Institutos Superiores de Formación Docente y diez escuelas medias, en pos de dar mayores oportunidades a los estudiantes para aprender significativamente favoreciendo la retención en el nivel y fortaleciendo sus posibilidades de acceso al mundo del trabajo y de la educación superior. Se trabaja en parejas pedagógicas formadas por profesores de la universidad y de los IFD conjuntamente con los docentes de nivel medio. Lo interesante es el trabajo en las escuelas y en las aulas con discusiones centradas en lo didáctico con el objetivo de lograr que todos los alumnos mejoren sus aprendizajes.

- Del ámbito privado podría mencionarse el Programa Arte en las Escuelas¹⁶ llevado adelante desde el año 2001 por un grupo de fundaciones, liderado por Fundación Standard Bank. Los objetivos del programa son promover mejoras en la calidad de aprendizajes de los alumnos y fomentar su permanencia escolar en escuelas que reciben alumnos de bajos recursos. Los ejes de trabajo son la gestión institucional, la práctica docente y las relaciones con la comunidad. El modelo educativo interdisciplinario que integra la propuesta, es el uso del arte como elemento integrador. Tanto esto como el basamento en la teoría de las inteligencias múltiples busca fomentar en las instituciones una propuesta inclusiva.

Hacia la escuela como comunidad de aprendizaje

Si la meta es una organización que aprende, que pueda desarrollar procesos como resolución sistemática de problemas, experimentación con nuevos enfoques, aprendizaje de su experiencia pasada, aprendizaje de otros y transferencia de conocimientos (Garvin, 2000 en Romero, 2008), la pregunta es ¿Cómo organizar estos cambios? ¿Cómo generar un proceso de mejora escolar?

Una práctica fundamental es la de la planificación de la acción que, en palabras de Romero (2008), consiste en definir una visión compartida y establecer de manera participativa planes de acción coherentes que atiendan los problemas detectados. Una lógica como ésta requiere de docentes comprometidos, capacitados e incentivados para seguir aprendiendo y un Estado con capacidad de asistencia, así como acompañamiento por parte de especialistas que pueda servir para ayudar para que cada escuela pueda definir su propio proyecto institucional. Con este tipo de enfoque se podría lograr no solamente que los docentes y directivos mejoraran su capacidad para diseñar y presentar proyectos, sino que también incrementaran sus capacidades institucionales de gestión, incluyendo la realización de diagnósticos, la determinación de prioridades, la planificación, el seguimiento de las líneas de acción planteadas, la auto-evaluación y todas las competencias asociadas con una buena gestión escolar.

Existen desde hace un tiempo estrategias políticas para resolver algunos de los problemas mencionados. Se presentan a continuación ejemplos de acciones referidas a resolver: a) la falta de formación específica para directores; b) la lógica de contratación que no beneficia el trabajo en equipo por falta de horas institucionales así como docentes taxi o con pocas horas por institución, rotación docente; c) el esquema de supervisión focalizada en el control; d) la falta de capacitación docente en didácticas específicas.

Carencia de formación específica para el cargo directivo

Si bien no se ha modificado la normativa de la carrera docente, se han encarado ofertas de capacitación para el cargo directivo. Una de las más interesantes es la que se ha basado en la modalidad de aprendizaje-en-acción. En este marco, las pasantías docentes se presentan como una propuesta interesante ya que el pasante comparte su experiencia con los pares de otra institución en actividades de intercambio profesional, desapareciendo así uno de los rasgos distintivos de otras

estrategias de capacitación, la asimetría. La pasantía se presenta como una estrategia innovadora de capacitación que favorece el proceso de investigación permanente y capitaliza el saber acumulado y la experiencia existente en el sistema, para recrearlo y socializarlo en función del mejoramiento de la calidad. Cuando dos o más instituciones planifican juntas una serie de actividades, las ponen en práctica, las registran, las confrontan con los marcos conceptuales en que se basaron, realizan los ajustes necesarios para llevarlos a buen término y los evalúan, van desarrollando su capacidad de investigación- acción en un trabajo colaborativo que promueve la innovación, la que a su vez profundiza dicha capacidad (Aguerrondo, 2002).

Ejemplo de este modelo de capacitación es el Programa de Intercambio para Directores y Supervisores que lleva adelante Fulbright en forma conjunta con los Ministerios de Educación de las provincias de Santa Fe, Córdoba y Mendoza. El objetivo es promover la capacitación y el intercambio de conocimiento entre directores de escuela argentinos y estadounidenses mediante pasantías en establecimientos educativos primarios y secundarios de ambos países de una duración de tres semanas.

Otras ofertas de capacitación en gestión existentes pueden clasificarse en:

- **Capacitaciones ofrecidas por los Ministerios de Educación Nacional y provinciales**
 - Ministerio de Educación Nacional: Trayecto de Formación de Directivos de nivel Inicial, Primario y Secundario.
 - Provincia de San Luis: Trayecto de capacitación en gestión escolar.
 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: postítulo en educación ofrecido por CEPA.
 - Los IFD (Institutos de Formación Docente) ofrecen cursos sobre gestión institucional, aunque debe señalarse que para 2004 ésta temática sólo representó el 6,7% de los cursos dictados (Aguerrondo, 2008b).

• **Jornadas o cursos:**

- Curso anual para directores y supervisores que ofrece la Universidad de San Andrés denominado Gestionar la Mejora Escolar.
- Jornadas federales de gestión escolar para directivos y administradores dictadas por la Universidad Abierta Interamericana.
- El Consejo Superior de Educación Católica lleva adelante anualmente un curso para rectores (en febrero de 2009 se realizó el 46° Congreso).

• **Maestrías o posgrados en gestión de distintas universidades:** Universidad Nacional de Córdoba (Especialización en Asesoramiento y Gestión Pedagógica); Universidad Nacional de Luján (Maestría en Política de Gestión de la Educación); Universidad Nacional de Salta (Especialización en Planificación, Gestión y Evaluación Estratégica de Instituciones Educativas); Universidad Nacional de San Martín (Maestría y Especialización en Gestión Educativa); Universidad Nacional de Tres de Febrero (Especialización en Gestión y Evaluación de Instituciones Educativas); Universidad T. Di Tella (Especialización y Maestría en Administración de la Educación); FLACSO (Diploma Superior en Gestión Educativa); Universidad de San Andrés (Maestría en Educación con especialización en gestión educativa); CAECE (Maestría en Gestión de proyectos Educativos); Universidad del Salvador (Maestría en organización y gestión educativa).

Modificaciones a las condiciones de contratación

(Inexistencia de horas institucionales; profesores-taxi o con pocas horas por institución; rotación docente).

El modelo de asignación de puestos docentes vigente en la Argentina no reconoce a la institución como base de organización del sistema educativo ya que, para la asignación laboral, se prioriza el derecho individual del docente. Es ya histórica la necesidad y el reclamo por generar cargos en la escuela secundaria que implementen nombramientos por cargo (parcial o total) de manera que los profesores puedan concentrar sus horas de trabajo así como poseer horas institucionales para el trabajo cooperativo (Aguerrondo, 2005). Como antecedente se puede mencionar el denominado

Proyecto 13 del año 1970 (Régimen de Designación de Profesores por Tiempo Completo)¹⁷ que, debido a algunas debilidades en su implementación devino en que sus resultados fueran diversos (Aguerrondo, 1985). Este proyecto no fue utilizado por parte de las autoridades como una herramienta de mejora escolar, siendo el principal problema que fue tratado como un régimen laboral y no un modelo institucional alternativo (Aguerrondo, 2005).

Existen intentos esporádicos sobre asignación de horas institucionales así como de concentración horaria en distintas provincias. En la provincia de San Luis se intentó avanzar en la concentración horaria durante los años 2001 y 2002; sin embargo un cambio en la normativa de nombramientos implicó un retroceso¹⁸. Otro ejemplo que puede citarse es el de la provincia de Río Negro en donde durante el último año seis instituciones de nivel medio implementaron los ejes que componen el nuevo plan para las escuelas secundarias, propuesto y diseñado por el Ministerio de Educación provincial previéndose para este año la incorporación de una veintena de nuevas instituciones. Según indican las autoridades provinciales, estas modificaciones en la tarea se sostienen desde lo administrativo, en la resolución de concentración horaria de los profesores, y permite generar un sentido de pertenencia y un mayor compromiso. Indican que los profesores han logrado optimizar el uso del tiempo real en la escuela, aprovechando las horas institucionales para diseñar proyectos, planificar, compartir el trabajo de sus colegas o encontrarse con los equipos directivos y los coordinadores interdisciplinarios, un nuevo rol que se ha construido de manera positiva en todas las instituciones.

Lamentablemente, no existen políticas generalizadas o experiencias tendientes a reducir la rotación docente o a alentar mayor dedicación horaria por parte de aquellos docentes con pocas horas.

Acompañamiento institucional para el mejoramiento de la gestión

La Escuela de Capacitación Docente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CEPA) posee una modalidad de capacitación centrada en la escuela destinada a los equipos docentes y directivos de cada institución. Esta línea de formación parte de la preocupación por articular los requerimientos de las instituciones para la puesta en marcha de sus proyectos de enseñanza con temas y enfoques introducidos por los diseños curriculares; y también con las prioridades políticas de la gestión, con el objetivo de potenciar las experiencias de aprendizaje.

También desde el ámbito privado hay instituciones que llevan adelante el rol de acompañamiento y guía tanto a directivos como a docentes.

- Ya se ha hecho referencia al programa Escuelas del Futuro (PEF) es un proyecto de investigación -acción de la Escuela de Educación de la Universidad de San Andrés que se lleva adelante en instituciones educativas con poblaciones de alto riesgo social. Asesora a las escuelas a partir de la intervención en los modos de trabajo escolar en el nivel de la gestión institucional, en el nivel didáctico y en el nivel de interacción con la comunidad, acompaña el proceso de transformación institucional respetando los tiempos de la escuela y actuando como 'andamiaje' para dejar capacidad instalada dentro de las escuelas. 'Escuelas del Futuro' busca construir un modo de trabajo junto con las escuelas que promueva cambios en la cultura escolar para generar una idea consensuada acerca de la misión de la institución, un auténtico trabajo en equipo para promover una reflexión en torno a las prácticas escolares; altas expectativas con respecto al rendimiento de todos los alumnos y del equipo docente y fuerte apoyo y participación de las familias.

- A partir de esta experiencia surgió Escuelas del Bicentenario que es un proyecto de articulación público-privado dependiente del IIFE/UNESCO Sede Buenos Aires en asociación con la Escuela de Educación de San Andrés. Adoptando la estrategia diseñada en el marco de PEF, Escuelas del Bicentenario se propone, además de contribuir a mejorar la oferta de las escuelas, contribuir con el diseño de políticas públicas desarrollando dispositivos de mejora escolar escalables, sustentables y replicables. Su meta es llegar a las 100 escuelas atendidas, trabajando en la actualidad con 86 y dos IFD.

- Fundación Compromiso lleva adelante el Programa "Escuelas por el cambio" que parte de la idea de que si las escuelas asumen la autoevaluación y la planificación estratégica como práctica sistemática, mejorarán su capacidad de respuesta frente al contexto y lograrán producir mejores

resultados aun en situaciones sociales difíciles. Buscan generar un cambio actitudinal entre los directivos, los docentes y la comunidad para mejorar la gestión de la escuela. Las metas de «Escuelas por el Cambio» son brindar a las escuelas herramientas para mejorar sus procesos de gestión; integrar a la gestión escolar a distintos actores de la comunidad educativa; fortalecer los vínculos de la escuela con la comunidad donde está inserta y promover las capacidades creativas de la escuela. En cada escuela, el recorrido por el programa es guiado por el manual del participante de «Escuelas por el Cambio» desarrollado por Fundación Compromiso, inspirado en el Manual de Autoevaluación de la Fundación Drucker. Guiados por un facilitador de Fundación Compromiso, los participantes responden preguntas básicas sobre la misión de la escuela, para quién y con quiénes trabaja la escuela, cómo se valora el trabajo de la escuela, cuáles son los resultados de la escuela, cuál es el plan de la escuela, y cómo evalúa el plan y sus resultados.

Supervisión focalizada en el acompañamiento

En el país se ha registrado alguna experiencia incipiente en relación con la modificación de los esquemas de supervisión con el objetivo de proveer a la escuela de la posibilidad de asesoramiento en el campo sustantivo de lo pedagógico.

En la provincia de San Luis, entre los años 1998 y 2002, se llevó adelante el Programa de Monitoreo, Apoyo y Control (Grupos MAO) que formó parte del proceso de descentralización del sistema educativo. Se trataba de grupos conformados por pedagogos, psicólogos y especialistas en áreas disciplinares que tenían el objetivo de asesorar al equipo directivo y docente en la toma de decisiones pedagógicas e institucionales y realizar un seguimiento de los logros de los alumnos así como de la gestión institucional. Estos grupos trabajaron en forma complementaria a los supervisores tradicionales con la lógica de gestión por resultados (CIPPEC, 2007). Sus resultados fueron diversos, atendiendo las diferencias de las escuelas. No obstante, la experiencia fue muy valorada por el conjunto del sistema provincial.

Capacitación docente en didácticas específicas

En el ámbito estatal, sea desde organismos de los ministerios de educación provinciales o desde los institutos de formación docente, existen ofertas de capacitación en las distintas disciplinas. En este último caso, en 2004 el 35,4% de los IFD (389) dictó cursos de capacitación, totalizando 1459 cursos a los que asistieron 44.000 docentes (6,4% de los docentes en actividad)¹⁹. En cuanto a las temáticas algo más de la mitad de los cursos (55,2%) se concentra en dos áreas: contenidos de áreas curriculares y didácticas específicas (Aguerrondo, 2008b).

En el ámbito privado es importante la oferta en este sentido. Puede citarse por ejemplo la Fundación Bunge y Born que desde el año 2008 ofrece capacitación a distancia para docentes de escuelas rurales en matemática y nutrición. Novedades Educativas también ofrece cursos y congresos sobre distintas temáticas relacionadas con el trabajo de aula. Las Fundaciones Navarro Viola, Bunge y Born y Escolares implementan desde hace más de diez años actividades de capacitación en lectura, escritura en las provincias de Misiones y Chaco. Fundación Victoria Jean Navajas lleva adelante con profesionales del área talleres de capacitación que buscan promover la creación de comunidades de lectores y escritores. Esta acción se lleva adelante con docentes de escuelas públicas y privadas de la localidad de Virasoro. Fundación Leer promueve acciones de capacitación relacionadas con la lectura.

1.5 Actuaciones organizativas y de gestión para el cambio organizacional

Tanto para guiar el mejoramiento continuo de sus resultados, o para dar respuesta a la diversidad, las instituciones educativas requieren tener capacidad de gestión. Si bien no todas las soluciones están en manos de las escuelas, sí está en ellas la posibilidad de estar preparadas e incorporar de manera sustentable los cambios propuestos por las ayudas externas. La gestión escolar implica, como se ha visto en los apartados anteriores, la gestión directiva, pedagógica, la administración de los recursos físicos, humanos y financieros, la gestión de la cultura y clima escolar así como de las relaciones con el entorno (López, 2005).



La gestión directiva y la pedagógica hacen referencia a la capacidad de liderazgo del director para llevar adelante las tareas de definición de las grandes orientaciones filosóficas y estratégicas así como las necesarias para la puesta en marcha del proceso enseñanza-aprendizaje. Estos procesos implican la formulación de proyectos, previa fijación de metas así como el establecimiento de dinámicas de participación para que los docentes se apropien de las estrategias elegidas y puedan llevarlas a la práctica.

Debe mencionarse que el componente administrativo de los programas de apoyo a la gestión institucional absorbe parte de la gestión de los directores. Si bien estos programas son necesarios para el cumplimiento de varios de los objetivos de las políticas educativas, los directores, en muchos casos, han dejado de intervenir en los temas al interior de la institución para abocarse a responder tanto a los requisitos que imponen la información y rendición de cuentas de los programas, como a las relaciones con otras escuelas o con los organismos del Estado que propician acciones interinstitucionales como parte de una nueva gestión de coordinación con otros ministerios o agencias gubernamentales (Salud, Desarrollo Social, Sistema Judicial, etc.)

El liderazgo del director

En todas las experiencias de mejoramiento escolar se toma como prioritario el cambio del rol del director. Algunas evaluaciones de programas de fortalecimiento de la gestión²⁰ demuestran que la sustentabilidad de los cambios así como el impacto alcanzado dependen en gran medida del rol directivo.

En general se encuentra buena disposición para realizar estos cambios ya que como las transformaciones no han llegado a la etapa de generalización todavía se trabaja con escuelas que se ofrecen voluntariamente para integrarse en los programas. Se destaca, sin embargo, que existen casos en que el equipo directivo no encuentra buena disposición por parte de los docentes. Muchas veces la falta de compromiso, los paros docentes, la falta de tiempos disponibles para el trabajo en equipo, también conspiran contra estos procesos.

Un problema no zanjado en la administración del sistema escolar argentino es el mecanismo de asignación de cargos directivos. Existen zonas del país o escuelas determinadas en las cuales la rotación de personal es muy alta. Allí donde la gestión directiva cambia muchas veces peligran la continuidad o afianzamiento de los procesos de cambio.

La fijación de metas

La fijación de las metas institucionales resulta tan importante en términos de gestión que bien puede decirse que se constituye en la “primera tarea” de un equipo directivo. En la realidad del sistema escolar argentino, ni la formación inicial ni el trayecto profesional de los directivos los habilitan en general para tener una mirada amplia que les permita construir una visión institucional desde donde gestionar. Es poco frecuente que directores y docentes logren realizar un análisis que incluya el contexto y situación general del alumnado en su análisis institucional de manera de armar un proyecto que permita alcanzar metas de mejoramiento educativo.

En general, lo más habitual es que para pensar la gestión institucional se plantee la problemática centrada en el alumno y en su contexto sin preguntarse qué puede hacer la escuela al respecto, convirtiéndose generalmente en escuelas con baja capacidad de retención y con presencia de mecanismos de expulsión.

La formulación de proyectos

La necesidad de incorporar la idea de proyecto dentro de la institución educativa es una temática abordada desde hace tiempo. Este fue uno de los temas básicos del proceso de reforma educativa de los 90', durante el cual se trabajaron temas referidos al Proyecto Educativo Institucional (PEI), al Proyecto Curricular Institucional (PCI), a proyectos específicos, proyectos interdisciplinarios, etc. Sin embargo, aunque existe consenso acerca de su importancia, aún no puede decirse que esta sea una práctica incorporada por la gran mayoría de las escuelas.

En los procesos de trabajo con centros escolares se vislumbra cómo en un inicio la mirada está puesta en lo que los alumnos no hacen, lo que la comunidad no apoya, lo que no tenemos. A medida que el proceso de cambio se va instalando, las visiones van cambiando de manera que directivos y docentes comienzan a preguntarse qué pueden hacer ellos como institución frente a esta situación, cuáles deberían ser sus estrategias.

A partir de esto en muchas escuelas que participan de los programas que se han mencionado en el punto anterior se logra generar una lógica de trabajo por proyecto que permite orientar la tarea y evaluar el impacto para sistematizar e incorporar las líneas de acción al accionar cotidiano.

También hay casos en que, por el contrario, se desarrollan proyectos que no cumplen con la verdadera función de guiar el trabajo de todos los que forman parte de la institución. Esto sucede tanto con directores y docentes que sólo diseñan el proyecto para “cumplir” con la superioridad como también con otros que no logran aprovechar el diseño como guía para el logro de objetivos, o no poseen la capacidad de sistematizar los logros para luego aprender de la experiencia. También puede verse en instituciones donde los directivos no poseen herramientas de gestión por lo que no logran plasmar en la realidad lo planificado, o no consiguen generar espacios de reflexión conjunta que enriquezcan el trabajo cotidiano.

Las escuelas tienen distintas posibilidades de apropiarse de estas propuestas²¹ según las competencias de los equipos directivos y docentes y la propia historia institucional. En algunos casos, la implementación de los programas y proyectos nacionales se realiza “aplicando” casi sin revisiones la propuesta original. En otros casos, los directivos despliegan estrategias específicas, destinadas a articular sus propios proyectos con estas iniciativas. En los casos en que estas iniciativas generadas de manera autogestiva logran articularse y potenciarse con aquellos programas y proyectos que impulsan y financian los organismos de gestión educativa, influyen más eficazmente en los procesos de enseñanza y en otras prácticas institucionales y son las que logran mayor anclaje y continuidad en las escuelas. En algunos casos, logran revertir historias consolidadas de fracaso o resistencia a las innovaciones.

No sucede de la misma manera cuando se instalan y se promueven acciones que devienen de los programas gubernamentales que no encuentran una clara articulación con las prioridades institucionales, que se yuxtaponen o superponen con las líneas directrices del proyecto educativo institucional o cuando, más sencillamente, no logran encarnarse en un grupo significativo de docentes y alumnos. Estudios sobre el tema (Carranza, 2006), señalan un escaso convencimiento entre muchos directivos y docentes del valor de la igualdad educativa, entendiendo por ésta la consideración de las potencialidades que encierra cada uno de los sujetos alumnos, más allá del “buen rendimiento académico oficial”. En algunas escuelas analizadas se constatan dos posiciones antagónicas: O se dirimen los conflictos del bajo rendimiento escolar bajando las exigencias académicas de modo que la escuela “retiene” pero no distribuye conocimientos significativos, o, por el contrario, las exigencias académicas traen como efecto la exclusión de los alumnos. No habría todavía en muchos directivos y docentes la convicción del reconocimiento de las posibilidades de cada individuo.

Una acción que tradicionalmente está relacionada con la heterogeneidad es la distribución de los alumnos en las secciones y en los turnos mañana, tarde y noche. Estos constituyen no sólo una modalidad formal de agrupamiento de los estudiantes sino que configura una estrategia más o menos explícita, según las instituciones y sus historias, de reunir o separar jóvenes según sus trayectorias educativas, sus historias estudiantiles, su origen. Algunas instituciones educativas están intentando nuevos modos de agrupamiento de sus estudiantes tratando de desvincular el rendimiento del alumno con el curso o la división asignada para continuar sus estudios. Es interesante rescatar una experiencia en la que la conducción de la escuela reunió en un turno a los alumnos cursantes de la secundaria básica desplazando al turno tarde el dictado de las tres orientaciones de la secundaria superior. Esta decisión produjo dos efectos interesantes: por un lado, desarmó la distribución “natural” de los alumnos entre el turno mañana y el turno tarde, posibilitando de esta manera la convivencia entre diferentes grupos de alumnos; por otra parte, se facilitó que el proceso



de elección de la orientación para el último tramo (secundaria superior) estuviera más ligada, aun con restricciones, a los intereses de los estudiantes.

Las dinámicas de participación

En muchas escuelas se desarrollan proyectos que buscan articular el trabajo conjunto, lográndose dinámicas participativas, trabajo en equipo, uso de herramientas de planificación, discusión sobre los logros alcanzados así como las mejoras necesarias para continuar con el proceso de cambio. De esto depende en gran medida lo relativo al clima y cultura escolar que es otra de las facetas de la gestión.

Los docentes han sido formados, y el sistema educativo históricamente ha sido planeado, para un alumno homogéneo. La heterogeneidad y la diversidad, por ende, rompen con esas estructuras por lo que los obstáculos son muchos y los procesos de cambio son complejos y lentos. La expectativa de que la escuela distribuya conocimientos homogéneos (lo común) y al mismo tiempo contemple las necesidades y expectativas del sujeto singular, coloca a la gestión del centro y a los docentes en la difícil tarea de trabajar con pedagogías diferenciadas (Meirieu, 2004). En nuestra realidad, todavía estamos distantes de contar con planteles docentes formados específicamente para esta tarea y con condiciones institucionales que apoyen semejante desafío (aulas de aceleración, tutores por cursos, preceptores por sección, tiempos institucionales para el seguimiento del proceso de escolarización de cada alumno, gabinetes interdisciplinarios que apoyen la tarea en el aula). Si bien estas condiciones son reconocidas en los discursos de la macropolítica, no están presentes en muchos establecimientos, sobre todo los que contienen población con alta vulnerabilidad social.

22

Por ello, para que las ayudas externas y el acompañamiento tengan sentido hace falta que en la escuela exista verdadero trabajo en equipo para generar espacios de revisión de la propia tarea así como de definición de criterios de trabajo y evaluación. No es suficiente trabajar en conjunto, hace falta generar un equipo que sea capaz de coordinar esfuerzos, complementar acciones, repensar la práctica y evaluar evidencias para revisar las estrategias de acción. Aquí también el liderazgo directivo es fundamental así como la conciencia por parte de los docentes de la intencionalidad pedagógica.

Administración de los recursos físicos, humanos y financieros

Con respecto a la administración de los recursos se han mencionado las realidades que se presentan en las escuelas (rotación directiva y docente, nivel de formación por parte de directivos y docentes, equipamiento así como fondos para su mantenimiento) que a su vez facilitan o dificultan los procesos de gestión directiva y pedagógica antes planteados.

En cuanto a la formación del personal docente es fundamental plantear que los proyectos de provisión de equipamiento no contemplan en todos los casos la capacitación de los maestros. Esto no sólo circunscrito al uso de las computadoras sino también a conocer las ventajas y formas de inclusión en el aula.

1.6 Referencias Bibliográficas

Aguerrondo, I. (2008a). **Revisar el modelo: un desafío para lograr la inclusión.** *Perspectivas Dossier Educación Inclusiva*, XXXVIII(1), 61-80.

Aguerrondo, I., Vezub, L. y Clucellas, M. (2008b). **Caracterización de los Institutos de Educación Superior con oferta de formación docente.** Buenos Aires: IIPE/UNESCO- Sede Regional Buenos Aires.

Aguerrondo, I. (2007). **Supervisión de hoy, necesidades del mañana.** En S. Gvirtz y M. E. Podestá (comp.), *Mejorar la gestión directiva en la escuela*, Buenos Aires: Granica.

Aguerrondo, I. (2005). **Estrategias para mejorar la calidad y la equidad de la educación en la Argentina.** En J.C. Tedesco (comp.), *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?* (págs. 35- 84). Buenos Aires: IIPE - UNESCO Sede Regional Buenos Aires.

Aguerrondo I., Lugo, M., Pogré P., Rossi M., Tadei, P. (2002). **La escuela del futuro III. Qué hacen las escuelas que innovan.** Buenos Aires: Papers Editores.

Aguerrondo I. (1985) Serie Situación Educativa, Número 24, **El Régimen de Profesores Designados por Cargo Docente. Antecedentes y Resultados.** Buenos Aires: Ministerio de Educación.

Caillods, F. y Jacinto, C. (2006). **Mejorar la equidad en la educación básica. Lecciones de programas recientes en América Latina.** Buenos Aires: IIPE.

Carranza, A.(2006) **Estructura del Sistema, Obligatoriedad y Currículo: desafíos ante la desigualdad y la fragmentación;** en: *Jornadas de Reflexión Pública. La Educación en debate: Desafíos para una nueva Ley (135-147).* Córdoba. Ferreyra. Editor Blanco No 15. Universidad Nacional del Centro de la Pcia. Bs. As.

CIPPEC (2007). **Resumen de políticas jurisdiccionales. Proyecto Nexos.** Extraído el 1 de mayo, 2009, de <http://www.cippec.org>

DINIECE. (2008a). Serie Temas de Educación, boletín 5, año III. **El perfil de los directores de la escuela en la Argentina. Una revisión de los datos del Censo Nacional de Docentes 2004.** Extraído el 15 de mayo, 2009, de <http://diniece.me.gov.ar>

DINIECE. (2008b). Serie Temas de Educación, boletín 6, año III. **Perfiles, formación y condiciones laborales de los profesores, directores y supervisores de la escuela secundaria.** Extraído el 15 de mayo, 2009, de <http://diniece.me.gov.ar>

DINIECE (2007a). **Anuario Estadístico 2006.** Extraído el 17 de mayo, 2009, de <http://diniece.me.gov.ar>

DINIECE. (2007b). Serie Estado de situación del sistema educativo. **Una mirada sobre la escuela II: 40 indicadores.** Extraído el 17 de mayo, 2009, de <http://diniece.me.gov.ar>

DINIECE. (2007c). Serie La Educación en debate, Número 4. **La obligatoriedad de la educación secundaria en Argentina. Deudas pendientes y nuevos desafíos.** Extraído el 17 de mayo, 2009, de <http://diniece.me.gov.ar>

DINIECE. (2007e). Serie Temas de Educación, boletín 2, año II. **El nivel inicial en la última década: desafíos para la universalización.** Extraído el 17 de mayo, 2009, de <http://diniece.me.gov.ar> DINIECE. (2006a). *Censo Nacional Docente 2004. Resultados definitivos.* Extraído el 15 de mayo, 2009, de <http://diniece.me.gov.ar>

Fundación Chile. Información extraída de la página web de la Fundación www.fundacionchile.cl
Gaviria José Luis, Martínez-Arias Rosario y Castro María. **“Un estudio multinivel sobre los factores de Eficacia Escolar en países en desarrollo: el caso de los recursos en Brasil”.** *Archivos Analíticos de Políticas Educativas. AAPE*, ISSN 1068-234,1Volumen 12, N° 20, Mayo 5, 2004

IIPE UNESCO Sede Regional Buenos Aires. (2007). **Escuelas por el cambio. Un aporte para la gestión escolar.** Buenos Aires: Fundación Compromiso, IIPE UNESCO Sede Regional Buenos Aires.

Kravetz, S. (2003) **Tesis de Maestría. Contexto y texto de la reforma educativa en la provincia de Córdoba”** Escenarios políticos y estilos de implementación”. Centro de Estudios Avanzados. UNC (en prensa).

Llach, J. J. (2004). **Escuelas ricas para los pobres.** *Revista Criterio*, 2297, 486/491.

López, M. M. (2005). **Una revisión a la participación escolar en América Latina.** Documento Número 35. PREAL.

López, V. y Yapur, J. (2008). **La escuela secundaria en Córdoba. Resctructuraciones curriculares y organizacionales. Análisis de una propuesta de innovación. (Proyecto de escuela para jóvenes) Tesis de Licenciatura Aprobación 2008.** *Escuela de Ciencias de la Educación. FFy HH.UNC.*

Meirieu, Ph. (2004). **En la escuela hoy.** Barcelona. Edic. Octaedro.

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación. (2007a). **Informe de gestión 2007.**



Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación. (2007b). Serie Contar Pedagogías, experiencias de políticas públicas. **Para que Juan aprenda mejor. Programa Integral para la igualdad educativa.**

Oberman, I. (2004) *Los estados provinciales frente a las brechas socioeducativas. Una sociología política de las desigualdades educativas en las provincias argentinas.* Buenos Aires: CIPPEC y Preal, Fondo de Investigaciones Educativas. Extraído el 11 de mayo, 2009 de <http://www.Cippec.org>

Pozner, P. (2000). **Competencias para la profesionalización de la gestión educativa.** Buenos Aires: IIPE - UNESCO Sede Regional Buenos Aires.

Rivero, J. (1999). **Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempos de globalización.** España: Niño y Dávila Editores.

Romero, C. (2008). *Hacer de una escuela, una buena escuela. Evaluación y mejora de la gestión escolar.* Buenos Aires: Aique.

Tenti Fanfani, E. (2005). **La condición docente. Datos para el análisis comparado: Argentina, Brasil, Perú y Uruguay.** Buenos Aires: Siglo XXI.

Tiramonti, G. (2007). Las transformaciones de la política educativa nacional en los años de la democracia; en: *Archivos de Ciencias de la Educación, Año 1(No 1),81-107.*

¹ La Argentina es un país federal que cuenta con 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En este trabajo se hace referencia a estas 24 entidades bajo el término 'provincias'.

² Clasificación propuesta por Braslavsky (1985) en Aguerrondo (2008a).

³ La situación es promisoría ya que en los últimos 6 años (1999-2005) la proporción de niños matriculados en el primer grado de EGB/Primaria que no había asistido al curso obligatorio del nivel inicial se redujo a la mitad. La disminución no fue homogénea en todas las provincias debido a la diferente situación de partida, los recursos diferenciales con que cuentan, y el énfasis puesto en esta política. Para el año 2005 sólo en seis de ellas el porcentaje de niños de primer grado que no asistió a sala de 5 años superaba el promedio nacional del 5,9% y en las salas de 3 y 4 años, las estimaciones indican que en 2005 alcanzaba al 30% y 60% respectivamente de los niños de esas edades.

Las diferencias se presentan también por niveles de ingreso familiar. La brecha en las tasas de asistencia de niños de hogares ricos y pobres tiende a reducirse en la medida en que se progresa en el nivel³. Así como a la sala de 5 años –alcanzada por la obligatoriedad y gratuidad, y que por ende comprende una vasta oferta- asiste el 88 % de los niños residentes en los hogares de menores ingresos y el 97% de los niños residentes en los hogares más ricos (brecha de 9 puntos), en el otro extremo en la sala de 3 años sólo asiste el 25% de los niños pertenecientes a los hogares más pobres y el 47% de los de hogares más ricos (22 puntos porcentuales de brecha). La asistencia a la sala de 4 años presenta una brecha algo menor, de 20 puntos (DINIECE, 2007e).

⁴ Las cifras son las siguientes:

	2000	2007
Primaria, EGB1 (1º-3º)	2.6	1.8
Primaria, EGB2 (4º-6º)	12.8	8.5
Secundaria, EGB--Polimodal (7º-12º)	15.1	19.8

⁵ Otro de los datos relevantes a considerar en este apartado son los resultados de las pruebas de calidad. En las pruebas de calidad implementadas en la Argentina en 2003, los logros académicos en matemática son levemente superiores en las tres primeras instancias de evaluación (3º, 6º año de primaria y 2º y 3º de secundaria básica) relación que se invierte a la finalización de la secundaria superior a favor de lengua. En matemática, los promedios generales del sector privado son alrededor de 10 puntos porcentuales superiores a los del sector estatal. En las evaluaciones de lengua, esta diferencia a favor del sector privado es mayor, alcanzando los 16 puntos porcentuales al finalizar la secundaria básica. En todas las regiones del país los porcentajes de respuestas correctas en matemática son levemente superiores a los de lengua. El NOA (Nor-oeste argentino), y sobre todo el NEA (Nor-este argentino), presentan resultados claramente más bajos que las otras regiones en

todas las instancias y asignaturas. La región sur alcanza los mejores resultados en las tres primeras instancias de evaluación, mientras que en la última, al finalizar la secundaria superior, los mejores promedios de respuestas correctas los registra la región centro, tanto en lengua como en matemática. Cuyo registra logros académicos intermedios. (DINIECE, 2007b)

⁶ En el nivel inicial son casi la totalidad (96,9%). El primario presenta el porcentaje más bajo (81,8%).

⁷ Existen grandes brechas Interprovinciales con Entre Ríos con el 14,5% y San Luis con el 80,8% en el otro extremo (DINIECE, 2006a). En cuanto a la continuidad en la formación se ve una carencia general de títulos de posgrado tanto en directores como en docentes (DINIECE, 2008b).

⁸ Según datos del Censo 2004, el 71,1% de los docentes de nivel medio trabaja en uno o dos establecimientos.

⁹ El cargo de maestro de escuela primaria también es de medio tiempo ya que la carga horaria de este cargo es de 20 horas semanales (lunes a viernes de 8.15 a 12.15 o de 12.45 a 16.45) aunque hay provincias en que llega hasta 22 horas por semana.

¹⁰ En Argentina se ingresa a la docencia como suplente o interino (sin estabilidad) y se requieren años de servicio y la existencia de un concurso para ser titularizado y obtener estabilidad.

¹¹ Casi la mitad de los supervisores (48,5%) posee un título universitario. El 12,3% ha terminado una maestría o doctorado y casi el 90% declara haber asistido a cursos de capacitación de 40 horas o más en los últimos cinco años anteriores al relevamiento (DINIECE, 2006a)

¹² En total, a lo largo del período se incorporaron 215.690 nuevos alumnos, más de la mitad de ellos (58%) en la sala de 4 años. Efectivamente, la sala de 5 años que contaba con una matrícula ya muy extendida, presentó un incremento moderado en la década (3,2%), mientras que la mayor expansión se produjo en las salas de 3 y 4 años, que registraron crecimientos del 47% y 42% respectivamente, ya que la asistencia a estos dos primeros años del nivel estaba mucho más acotada diez años atrás (DINIECE, 2007e). Según el Informe de Gestión del Ministerio de Educación Nacional del año 2007 entre los años 2003 y 2006, la matrícula de las salas de 3, 4 y 5 años se amplió significativamente. La tasa de escolarización ascendió del 27,2% al 30,3% en la sala de 3 años, en la sala de 4 pasó del 53% al 59% y del 91,4% al 94,6% en la sala de 5 años. Durante el período 1997-2005 se crearon algo más de 1.900 escuelas de Nivel Inicial (entre sedes y anexos), lo que representó un crecimiento del 12%.

¹³ Las cuatro líneas son:

- Volver a la escuela: dirigido a niñas y niños de 6 a 14 años que se encuentran fuera del sistema escolar.

- Rural: El objetivo es evitar el abandono de la escuela de los niños y jóvenes de zonas rurales. La propuesta incluye el otorgamiento de becas a los alumnos que estén concurriendo a EGB 2 en escuelas rurales aisladas y presenten un estado de sobreedad muy avanzada al 30 de junio de 2006 (tres o más años de desfase entre su edad cronológica y el año de escolaridad que están cursando) o a los alumnos que hayan finalizado EGB 2 en escuelas rurales aisladas en el año 2005 y que al 15 de abril de 2006 no hayan iniciado EGB 3.

- Judicializados: Es una propuesta de trabajo articulada entre el Programa Nacional de Inclusión Educativa y el Programa Nacional de Educación en Contextos de Encierro que contempla el otorgamiento de la beca de estudio para niños, adolescentes y jóvenes de entre 6 y 18 años con causas judiciales sociales y penales, institucionalizados o no.

- Todos a estudiar: se propone dar respuesta al problema de la exclusión educativa y social de chicos y adolescentes entre 11 y 18 años de edad que se encuentran fuera del sistema escolar.

¹⁴ Este es un programa llevado adelante por el Ministerio de Educación Nacional a partir de la gestión Filmus, que se planteó la superación de varios dilemas. Por un lado hace referencia a universalidad vs focalización señalando que es un programa cuya política es universal comenzando por las escuelas que más lo necesitan. Asimismo indican que fueron resolviendo las urgencias a la vez que construyendo políticas de igualdad. Sin embargo en el documento referido al programa de la serie “contar pedagogías”, los propios referentes indican que los avances logrados para el trabajo articulado con otros ministerios no fueron todos los que hubieran querido. Quizá este sea uno de los pendientes a resolver en términos de políticas públicas.

¹⁵ Estos datos surgen del trabajo de investigación en curso “Reestructuraciones de la escuela media en el período post reforma. Los sentidos que construyen los directivos sobre las regulaciones estatales” Carranza, Alicia y equipo aprobado y financiado por la Secretaría de Ciencia y Tecnología - SECyT-

de la Universidad Nacional de Córdoba. Son registros de observaciones y entrevistas realizadas en un grupo de escuelas de nivel secundario de la Ciudad de Córdoba, entrevistas a supervisores de nivel medio e informaciones obtenidas de las páginas web de los Ministerios. En ese sentido es una apreciación no generalizable por dos razones: el número de escuelas analizadas y la escasa información que sobre los programas presentan los Ministerios.

¹⁶ Esta consigna se inspira y toma elementos de la experiencia de la Boston Arts Academy (escuela artística ubicada en Boston, Massachussets - Estados Unidos).

¹⁷ Uno de los proyectos más conocidos y con alto consenso en este sentido fue el denominado Proyecto 13 o RDPTC (Régimen de Designación de Profesores por Tiempo Completo) que se implementó por Ley desde 1970 hasta 1992 en establecimientos que llegaron a representar un 8% del total de las escuelas secundarias nacionales.

¹⁸ De todos modos, según los datos del Censo Docente 2004 es la provincia con más alta proporción de profesores secundarios en menos de tres (uno y dos) establecimientos (92%).

¹⁹ El 44% de los IFD pertenece al sector privado, habiendo dictado el 33% de los cursos de capacitación (Aguerrondo, 2008b).

²⁰ Como por ejemplo la realizada por IIPE Unesco Sede Regional Buenos Aires en 2007 respecto al Programa Escuelas por el Cambio.

²¹ Estos datos surgen del trabajo de investigación en curso “Reestructuraciones de la escuela media en el período post reforma. Los sentidos que construyen los directivos sobre las regulaciones estatales” Carranza, Alicia y equipo aprobado y financiado por la Secretaría de Ciencia y Tecnología - SECyT- de la Universidad Nacional de Córdoba. Son registros de observaciones y entrevistas realizadas en un grupo de escuelas de nivel secundario de la Ciudad de Córdoba, entrevistas a supervisores de nivel medio e informaciones obtenidas de las páginas web de los Ministerios. En ese sentido es una apreciación no generalizable por dos razones: el número de escuelas analizadas y la escasa información que sobre los programas presentan los Ministerios (Carranza, 2006).

La gestión de centros de enseñanza obligatoria en Brasil



La gestión de centros de enseñanza obligatoria en Brasil

Fernando Selmar Rocha Fidalgo y Ms Jacqueline de Castro, Universidade Federal de Minas Gerais.

Resumen

El texto presenta los resultados parciales de un estudio de investigación desarrollado con los alumnos del Curso de Especialización en Administración Escolar (Lato Sensu) ofrecido por la Facultad de Educación de la Universidad Federal de Minas Gerais, y estructurado mediante la modalidad de educación a distancia. El estudio analiza especialmente la situación de escuelas municipales en el estado de Minas Gerais, considerando sólo los municipios atendidos por este programa enfocado en la gestión democrática de las unidades escolares, con el objetivo de contribuir significativamente a viabilizar el derecho a la educación como un derecho universal. Se entiende el curso como una posibilidad efectiva de contribuir a la transformación de la comunidad educativa a través de la construcción colectiva de proyectos político-pedagógicos de calidad, al mismo tiempo que busca formar ciudadanos críticos y comprometidos con la transformación social.

Introducción

Como estrategia metodológica se utilizaron cuestionarios, con el propósito tanto de trazar el perfil de las escuelas como de extraer datos que serían de ayuda en los análisis ulteriores. Para análisis y tabulación de los datos cuantitativos obtenidos con los cuestionarios se utilizó un software estadístico que cuantifica las informaciones obtenidas con la encuesta. Según Babbie (2001), "las encuestas (*surveys*) implican la recolección y cuantificación de datos, que se vuelven fuente permanente de información. El conjunto de datos de una encuesta puede ser analizado después de su recolección, permitiendo confirmar determinada teoría de comportamiento social. Si posteriormente la propia teoría sufre modificaciones, siempre es posible volver al conjunto de datos y reanalizarlos bajo la nueva perspectiva teórica. Este nuevo análisis no se podría hacer tan fácilmente con métodos de estudio menos rigurosos y menos específicos" (Babbie, 2001, p.86).

El curso de especialización en administración escolar está especialmente dirigido a los administradores de escuelas y de municipios cuyo IDEB esté por debajo de la media nacional. El cuadro que sigue muestra las ciudades, sus respectivos índices y las metas proyectadas para 2009.

Cuadro 1: IDEBs observados en 2005, 2007 y Metas Proyectadas para 2009

		IDEB			Metas				
		Observado	Proyectadas		Observado	Proyectadas			
		2005	2007	2009	2005	2007	2009		
Almenara	Años Iniciales	3,3	3,9	3,7	Mateus Leme	Años Iniciales	4,5	4,9	4,9
	Años Finales	3,2	3,7	3,4		Años Finales	-	-	-
Brumadinho	Años Iniciales	5,1	4,9	5,1	Moema	Años Iniciales	5,4	4,9	5,8
	Años Finales	4,4	4,7	4,6		Años Finales	-	-	-
Caetanópolis	Años Iniciales	4,5	5,3	4,9	Oliveira	Años Iniciales	4,4	3,5	4,8
	Años Finales	4,2	4,3	4,4		Años Finales	-	-	-
Caeté	Años Iniciales	4,5	4,2	4,5	Paraopeba	Años Iniciales	4,0	5,0	4,4
	Años Finales	-	-	-		Años Finales	3,1	4,1	3,2
Carmo da Cachoeira	Años Iniciales	3,8	4,5	4,2	Pedro Leopoldo	Años Iniciales	4,2	4,3	4,6
	Años Finales	-	-	-		Años Finales	3,3	3,7	3,4
Claro dos Poções	Años Iniciales	4,3	4,4	4,7	Ponto dos Volantes	Años Iniciales	3,6	3,4	4,0
	Años Finales	-	-	-		Años Finales	-	-	-
Cláudio	Años Iniciales	4,9	4,1	5,3	Ribeirão das Neves	Años Iniciales	4,3	3,8	4,7
	Años Finales	3,9	5,2	4,1		Años Finales	3,5	3,6	3,7
Contagem	Años Iniciales	4,7	4,4	5,1	Rio Acima	Años Iniciales	-	4,4	4,8
	Años Finales	3,7	4,3	3,9		Años Finales	3,2	5,3	3,4
Coronel Fabriciano	Años Iniciales	4,1	4,1	4,5	Sabinópolis	Años Iniciales	2,9	3,5	3,3
	Años Finales	3,0	3,6	3,2		Años Finales	-	-	-
Divinópolis	Años Iniciales	4,8	5,2	5,2	Santa Bárbara	Años Iniciales	3,9	4,2	4,3
	Años Finales	3,8	4,7	4,0		Años Finales	3,4	3,9	3,5
Extrema	Años Iniciales	4,7	4,7	5,1	Santa Luzia	Años Iniciales	4,4	4,2	4,8
	Años Finales	4,1	4,0	4,3		Años Finales	3,8	3,8	4,0
Florestal	Años Iniciales	4,9	4,1	5,2	Santo Antônio do Monte	Años Iniciales	4,9	3,9	5,3
	Años Finales	-	-	-		Años Finales	-	-	-
Ipatinga	Años Iniciales	4,0	4,3	4,4	São Lourenço	Años Iniciales	4,0	4,9	4,4
	Años Finales	3,7	3,7	3,8		Años Finales	3,3	3,9	3,4
Janúba	Años Iniciales	3,2	3,4	3,6	Sete Lagoas	Años Iniciales	4,3	4,7	4,7
	Años Finales	3,0	3,3	3,0		Años Finales	3,5	3,8	3,7
Juatuba	Años Iniciales	4,5	4,1	4,9	Taiobeiras	Años Iniciales	4,5	4,3	4,9
	Años Finales	3,9	4,0	4,1		Años Finales	-	3,7	3,9
Lagoa da Prata	Años Iniciales	4,5	4,7	4,9	Três Corações	Años Iniciales	4,1	3,7	4,5
	Años Finales	-	-	-		Años Finales	3,9	3,9	3,9
Lagoa Santa	Años Iniciales	4,6	4,5	5,0	Turmalina	Años Iniciales	3,6	3,0	4,0
	Años Finales	3,7	4,1	3,9		Años Finales	2,7	4,1	2,9

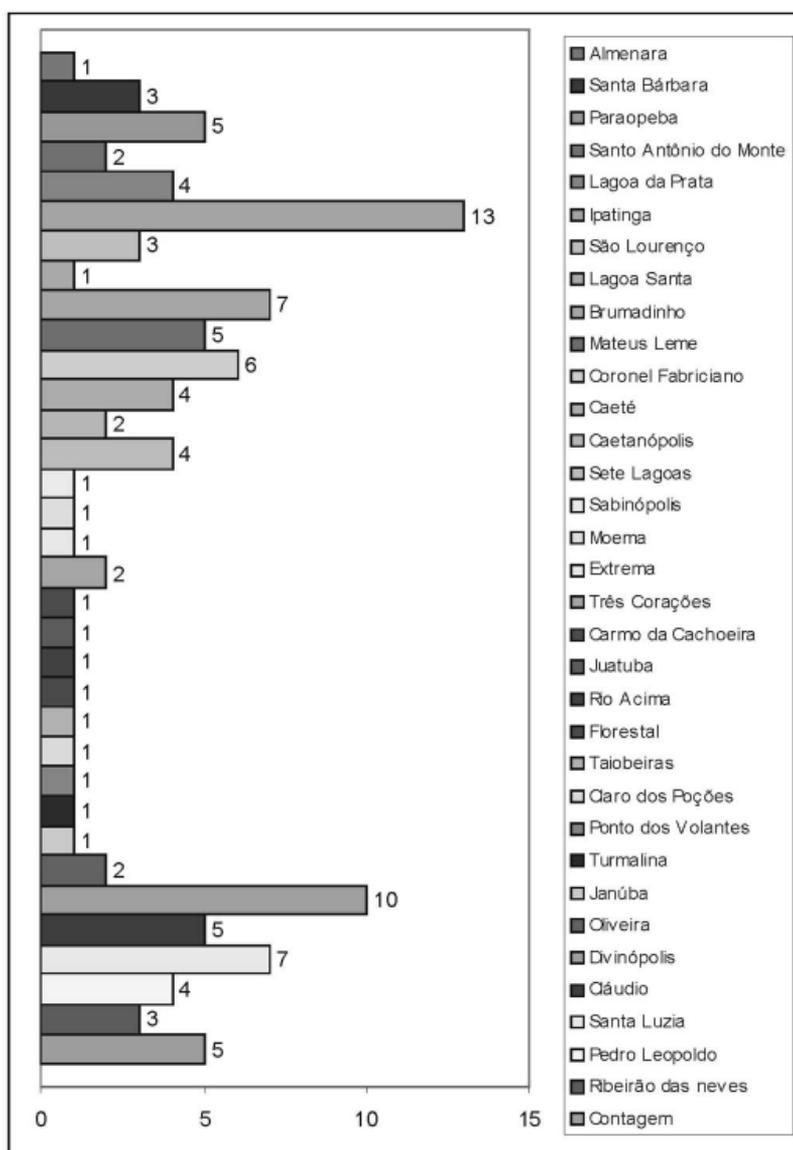
Fuente: Prova Brasil y Censo Escolar

Para la presentación de los resultados todavía parciales del estudio se organizó el texto en las siguientes partes: descripción de las escuelas estudiadas; espacio escolar de las escuelas; proyecto político-pedagógico y plan curricular; organización del trabajo pedagógico y el proceso de trabajo docente; las tecnologías de información y comunicación, y consideraciones finales.

2.1 Descripción de las escuelas estudiadas

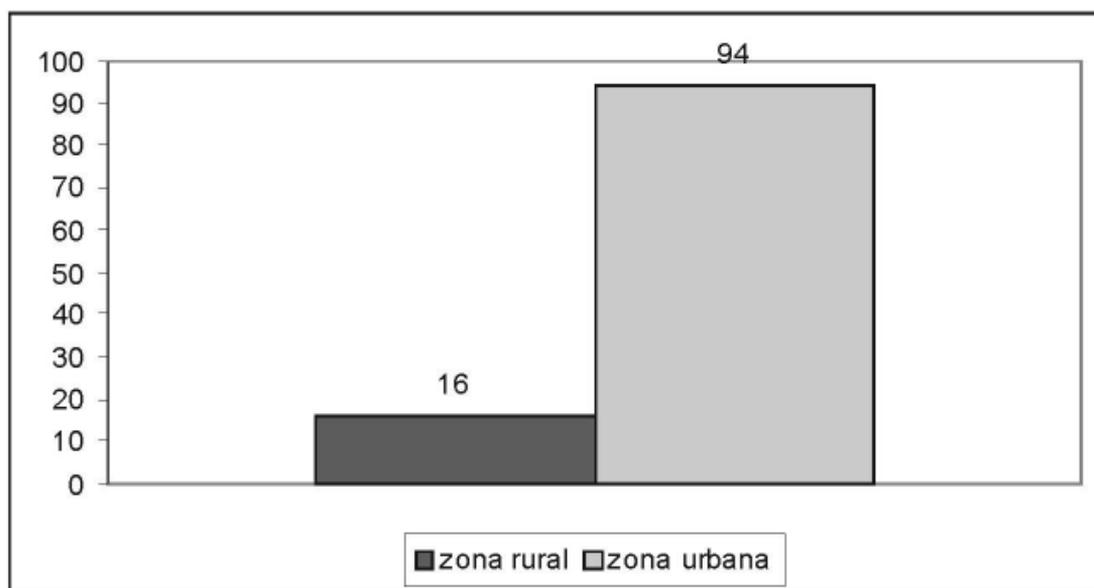
Con una extensión territorial de 588.384 Km² y 853 municipios, Minas Gerais tiene 3.925 escuelas estaduais (enseñanza básica), 10.169 escuelas municipales y 29 escuelas federales. Este estudio fue realizado en 110 escuelas municipales de enseñanza básica en zonas urbanas y rurales de las 34 ciudades atendidas por el Curso de Especialización de la Escuela de Administración, como muestran los gráficos 1, 2 y 3 y el cuadro 2.

GRÁFICO 1 Cantidad de escuelas por municipio en Minas Gerais



Fuente: Datos de la encuesta

GRÁFICO 2 Ubicación geográfica de las escuelas



Fuente: Datos de la encuesta

Como se ve, las escuelas ubicadas en las zonas urbanas representan la casi totalidad de la encuesta. Esto se explica porque en la selección del curso se exigía acceso a Internet, que desgraciadamente no es todavía una herramienta común en la zona rural.

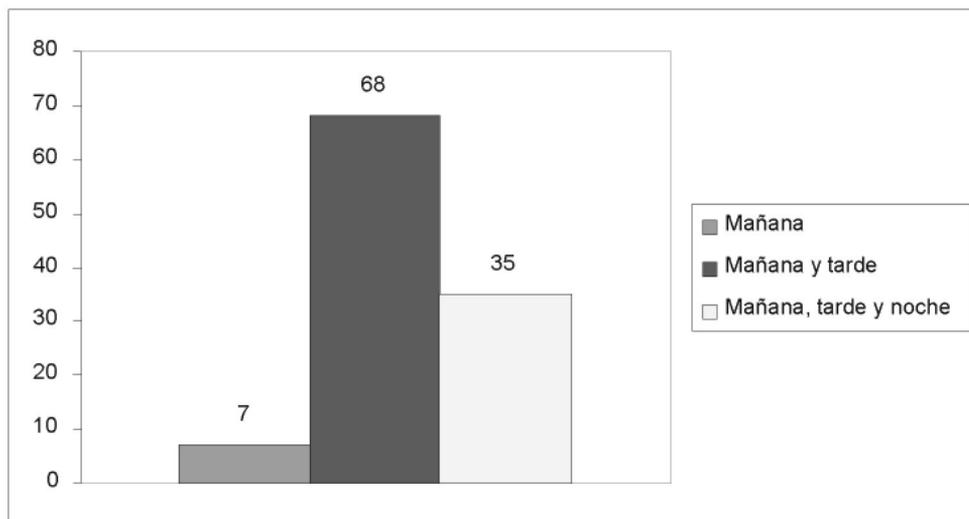
TABLA 2
Etapas y modalidad de enseñanza de la educación básica ofrecidas por las unidades escolares

Modalidad de Enseñanza	Cantidad
Educación Infantil	11
Enseñanza Básica del 1er al 4º año	10
Enseñanza Básica del 5º al 9º año	1
Educación Infantil y Enseñanza Básica 1º a 4º	30
Educación Infantil y Enseñanza Básica 1º a 9º	10
Educación Infantil, Enseñanza Fundamental 1º a 9º I y Enseñanza Media	1
Enseñanza Básica 1º al 9º año	12
Enseñanza Básica 1º a 9º y EJA	7
Educación Infantil, Enseñanza Básica 1º a 9º y EJA	7
Enseñanza Básica 1º a 4º y EJA	6
Enseñanza Básica de 5º a 9º y EJA	2
Educación Infantil, Enseñanza Básica de 1º a 4º y EJA	11
Educación Infantil, Enseñanza Básica de 5º a 9º y EJA	1
Educación Infantil y Enseñanza Básica de 5º a 9º	1
Total	110

Fuente: Datos de la encuesta

Del total de escuelas, 72 ofrecen educación infantil, 57 tienen clases que pueden ir hasta el 4º año, tan solo 5 del 5º al 9º año y apenas 37 ofrecen enseñanza básica completa del 1º al 9º año. La Educación para Jóvenes y Adultos está presente en 34 de las escuelas estudiadas. Este cuadro nos muestra que la educación municipal continúa concentrada en la oferta de educación infantil y en los primeros cuatro años de la enseñanza básica. Es importante tener esto en cuenta ya que la gestión de estos establecimientos escolares es muy diferente de la de los que ofrecen enseñanza básica completa, sobre todo porque la casi totalidad de estas escuelas trabaja con unidocencia, o sea que el mismo docente es responsable por todas las materias exigidas en cada año.

GRÁFICO 3 Turnos de funcionamiento de las unidades escolares



Fuente: Datos de la encuesta

2.2 Espacio escolar de las escuelas estudiadas

Toda actividad humana se desarrolla en un lugar en el espacio. Estamos permanentemente en contacto con varios tipos de ambiente y cada uno de ellos exige un comportamiento determinado. Lo mismo sucede en la educación, donde el espacio es un elemento básico y constitutivo del aprendizaje. Como observa Frago (2001, p.75) "siendo un lugar situado en un espacio, la escuela tiene una determinada dimensión espacial, y puede ser analizada desde esa perspectiva". El autor va más allá y considera que el espacio físico no sólo contribuye a la realización de la educación sino que también es en sí una forma silenciosa de educar.

Escolano (2001) enfatiza que el espacio escolar tiene que ser analizado como una construcción cultural que expresa y refleja determinados discursos más allá de su materialidad, o sea que el espacio y el tiempo escolares no son dimensiones neutras de la enseñanza ni simples esquemas formales o estructuras vacías de la educación. Al contrario, el autor afirma que operan como una especie de discurso que instituye en su materialidad un sistema de valores, un conjunto de aprendizajes sensoriales y motores y una semiología que encubre símbolos estéticos, culturales e ideológicos.

Lo mismo resaltan teóricos como Piaget (1973; 1977; 1989a; 1989b), Vygotsky (1988; 1991; 1998) y Wallon (1975a; 1975b; 1989) que estudiaron el proceso de desarrollo, enfatizando cada uno de ellos determinadas características de la relación hombre/ambiente. En forma implícita o explícita, todos le atribuyeron importancia a la interacción de factores cognitivo-afectivos, relacionales y sociales, para el pleno desarrollo del individuo. Considerando este aspecto cabe destacar que la interacción de estos factores tiene lugar en un espacio físico y temporal que ejerce fundamental importancia en el desarrollo de las potencialidades de las personas que conviven en él. En esta perspectiva también, Tardif y Lessard (2005, p. 39), al analizar el proceso del trabajo docente, lo hacen teniendo en cuenta, entre otros aspectos que componen la totalidad de los fenómenos de la docencia, el espacio

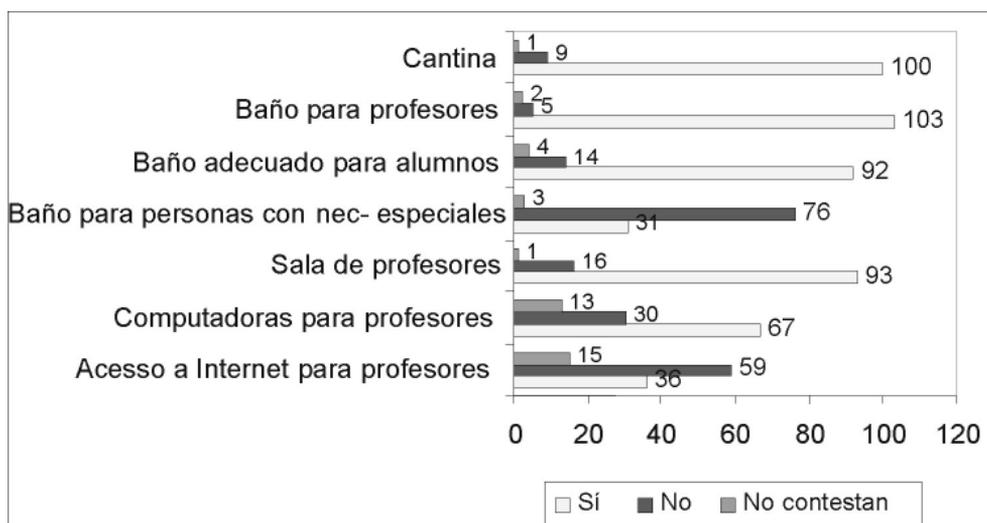
en el cual tiene lugar la acción. Para estos autores la docencia se produce en un espacio ya organizado que debe ser evaluado, ya que esta acción no se realiza en el vacío. Por ello consideran que es imprescindible analizar el contexto organizativo, y citando a Johnson (1990, *apud* Tardif; Lessard, 2005, p.48), justifican que exactamente como los hospitales, las prisiones, las fábricas, las salas de producción de los grandes periódicos, las escuelas no son un lugar neutro de trabajo, un envoltorio dentro del cual suceden las acciones, sino un dispositivo social de trabajo cuyas características físicas, estructurales y simbólicas tienen un peso claro sobre los trabajadores escolares (Johnson, 1990 *apud* Tardif; Lessard, 2005, p.48).

En este sentido, al analizar el espacio físico de las escuelas estudiadas se busca destacar los aspectos que favorecen o dificultan el proceso de enseñanza y aprendizaje, y resaltar en cuáles de estos aspectos físicos las escuelas se asemejan o se diferencian y cómo eso puede representar una ayuda o un obstáculo para la realización de la docencia. E inclusive, cómo puede la comunidad escolar usar el espacio físico para promover el desarrollo de las capacidades de sus alumnos, docentes y funcionarios, al revelar factores que pueden contribuir a una buena relación de la escuela con la familia y la comunidad local.

Como señala Frago (2001); *En primer lugar, habrá que considerar su ubicación o adecuación en relación a otros espacios y lugares; después el local o el terreno ocupado y la distribución del mismo, las zonas edificadas y no edificadas y así progresivamente desde estas últimas hasta las aulas, pasando por el edificio como un todo y su distribución interna en varios espacios y usos. Además, entre un espacio y otro habrá que considerar las áreas de transición – pórticos, corredores, áreas de espera* (Frago, 2001, p.75).

El gráfico 4 presenta una muestra de la estructura física de las escuelas analizadas. Se puede ver que 90% de las escuelas tienen comedor; sin embargo al preguntar si el comedor satisface las necesidades de la escuela, 30% respondió que no. En relación a las instalaciones sanitarias, 58% no tiene cuartos de baño separados por sexo para los docentes, y 69% de los baños de los alumnos no cumplen con las especificaciones para personas con necesidades especiales. En 69% de las salas de profesores hay por lo menos una computadora; de éstas apenas 32% tiene acceso a internet.

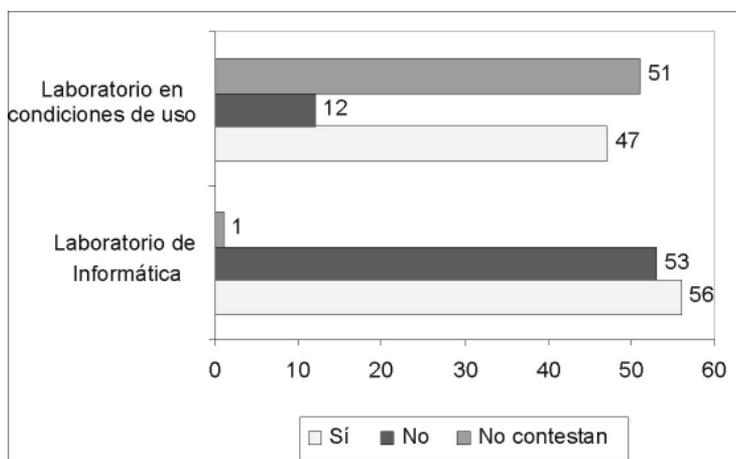
GRÁFICO 4 Estructura física de las escuelas encuestadas



Fuente: Datos de la encuesta

Lo mismo sucede con espacios como el laboratorio de informática: en 11% del 51% que cuentan con esta sala, la misma no se encuentra en condiciones de uso, como muestra el gráfico 5. Se ve cuán importante es que este espacio sea adecuado, y la influencia que tiene la distribución correcta de sus elementos para un funcionamiento eficaz. Una sala de informática amplia, con computadoras distribuidas en forma semirrectangular en U, con repisas fijadas a la pared, le da a la profesora una visión privilegiada y simultánea de todas las pantallas de las computadoras de los alumnos, y habiendo un buen espacio para circulación, ella puede desplazarse por la sala para ayudarlos. Para Frago (2001), cuando se destinan espacios específicos "lugares diseñados" para actividades de enseñanza y aprendizaje, su disposición, sus funciones y usos no pueden ser librados al azar, o el mecanismo no tendrá la eficacia esperada. En otras palabras, cuando un lugar construido se vuelve un sistema cerrado, cuando no es flexible ni adaptable a las necesidades para apropiación por parte de las personas involucradas, su utilización se hace inviable.

GRÁFICO 5 Estructura física - laboratorio de informática

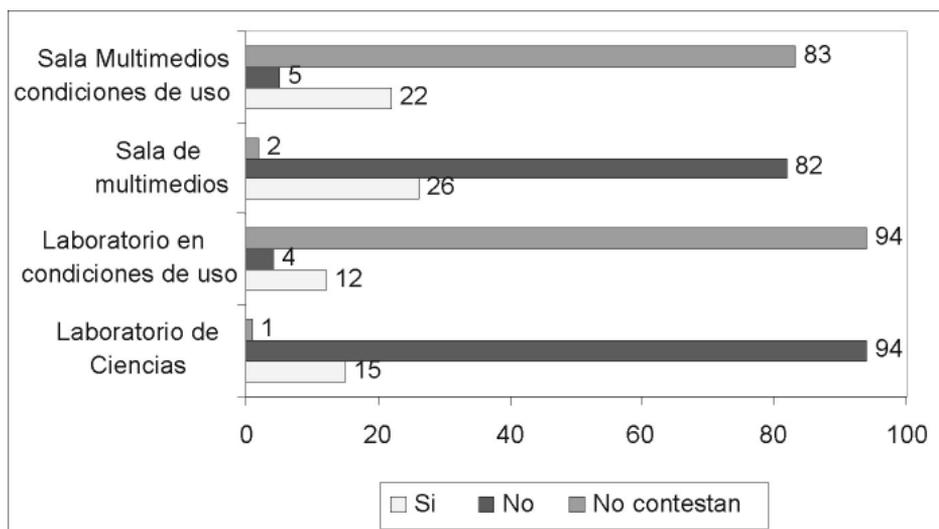


Fuente: Datos de la encuesta

Desde esta misma perspectiva, Cysneiros (2000) analiza cómo uno de los puntos principales para la utilización de tecnología en las escuelas es la adecuación de los espacios escolares a esa actividad, asunto que es dejado generalmente a técnicos o a una o dos personas de la institución, sin la evaluación crítica de aquellos que la utilizarán en la escuela. Habrá que convivir a diario, tal vez durante años, con los resultados de decisiones buenas o malas, en los edificios usados por alumnos, docentes y funcionarios. Ambientes mal planificados tienen mayores consecuencias en el pre-escolar y los primeros años, cuando los niños necesitan moverse más y sufren más las consecuencias de condiciones ambientales precarias. Por eso es que vemos a menudo laboratorios de informática cerrados, que no son usados por alumnos y profesores, o que son subutilizados.

Apenas 13% de las escuelas tienen laboratorios de ciencias, y 11% de ellos no está en condiciones de uso debido a falta de equipamiento e insumos; 85% de los encuestados ni siquiera respondió, revelando el desconocimiento de la situación de funcionamiento del laboratorio. Sin embargo, las salas multimediales existentes en 23% de las escuelas, por ser de construcción reciente o por haber sido reformadas recientemente, se encuentran en buenas condiciones (20%) y sirven para realizar actividades tales como obras de teatro (18%), películas (28%), conferencias (23%) y presentaciones con computadores y datashows (14%).

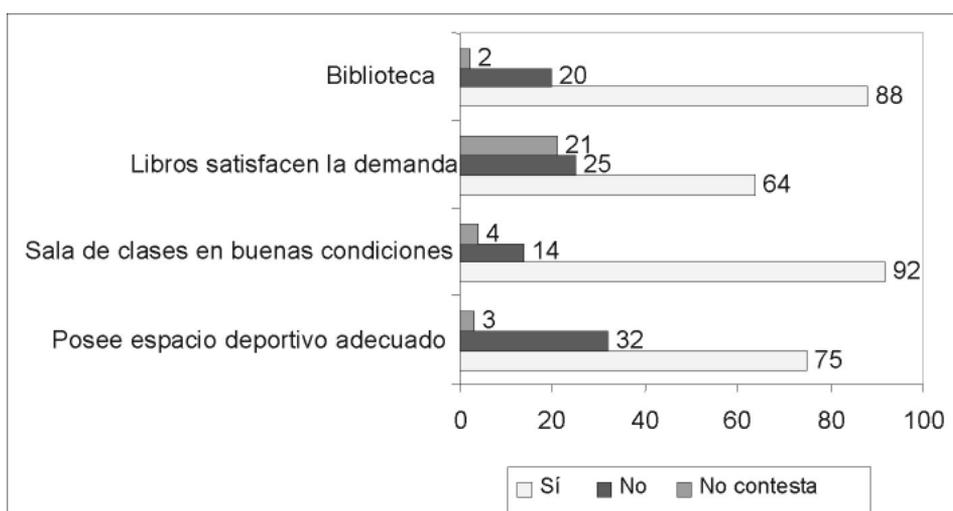
GRÁFICO 6 Estructura física - laboratorio de ciencias y sala multimedia



Fuente: Datos de la encuesta

El gráfico 7 muestra los locales específicos en los cuales transcurre la acción educativa, tales como aulas, biblioteca y gimnasio. En 75% de las escuelas encuestadas las aulas tienen pizarrón, en 13% los pupitres no están en buen estado y en 12% de ellas el espacio entre pupitres es insuficiente. En 25% de las escuelas encuestadas la biblioteca se ve afectada por ruidos externos que perjudican el trabajo y en 23% de ellas no hay suficientes libros para satisfacer las necesidades de alumnos y docentes. En 28% de las escuelas el gimnasio no es adecuado para la práctica de deportes.

GRÁFICO 7 Estructura física biblioteca, aulas y espacio para deportes

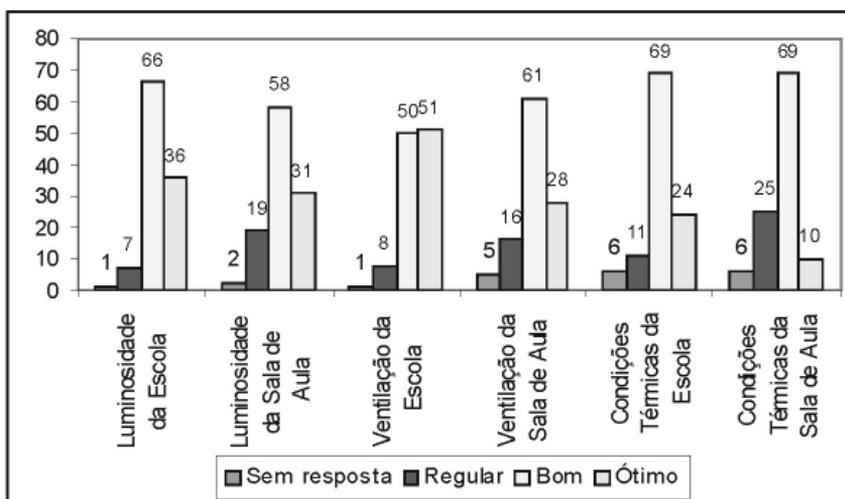


Fuente: Datos de la encuesta

El espacio interno del patio varía de acuerdo con el tamaño de la escuela. Por este motivo en algunas escuelas este espacio es muy pequeño, llegando a ser insuficiente, lo que motiva la división del horario de recreo en dos turnos para que los niños tengan suficiente espacio para jugar. En otras el espacio reservado para actividades educativas es suficiente y los niños pueden jugar, tanto en patios cubiertos como en patios abiertos con jardín, huerta y algunos juegos.

Frago (2001) observa también que “es en el ámbito del aula, núcleo por excelencia de la actividad instructiva, donde el análisis histórico muestra la relación entre la distribución del espacio, las personas y los objetos, y el sistema de enseñanza seguido”. Los gráficos que siguen demuestran que en las escuelas encuestadas sobre el estado de conservación y limpieza, la ventilación, la iluminación y las condiciones térmicas propician un ambiente de formación que no solamente refleja que estas funciones o actividades son consideradas relevantes, sino que caracteriza al público que las utiliza.

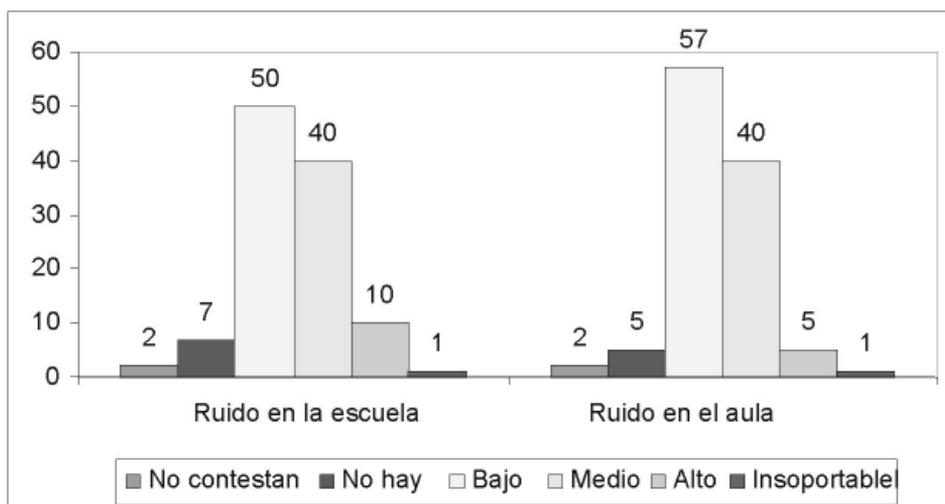
GRÁFICO 8 Condiciones de iluminación, ventilación y temperatura de las unidades escolares



Fuente: Datos de la encuesta

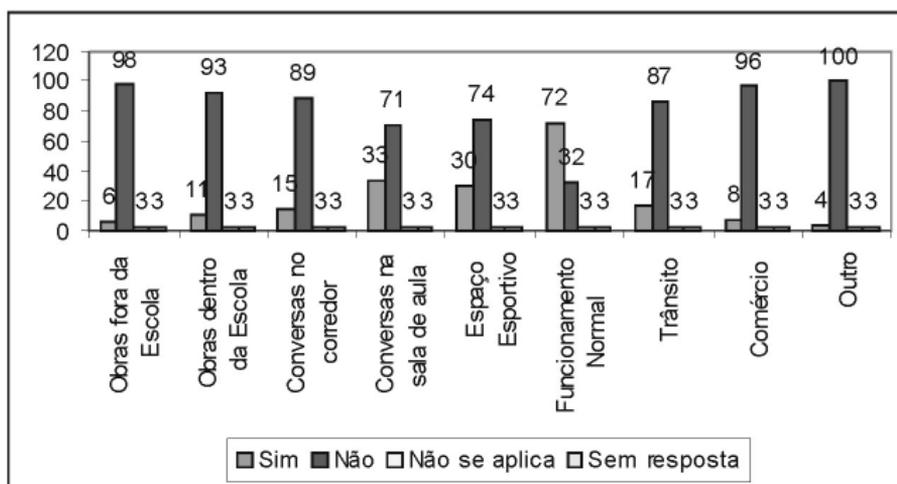
Sin embargo, es necesario resaltar que en algunas escuelas algunas aulas quedan frente al gimnasio o al patio donde se realizan las clases de educación física. El ruido excesivo causado por el movimiento de los alumnos perjudica las clases en estos salones. Tanto los docentes como los alumnos se quejan del ruido como un factor causante de stress y perjudicial a la salud. Otras escuelas están ubicadas en zonas muy densamente urbanizadas en las cuales el ruido del tránsito y de los comercios también perjudica las clases. Pero los principales motivos de fatiga y stress son los ruidos causados por la circulación de alumnos por el patio y corredores, las conversaciones paralelas en las aulas y el ruido de la rutina diaria de la escuela. Se constata que muchos docentes toman licencias por enfermedades vinculadas al stress y la fatiga, comprobándose que más que la intensidad del trabajo son las condiciones objetivas en las cuales se realiza las que influyen en la salud del trabajador.

GRÁFICO 9 Nivel de ruido en las unidades escolares



Fuente: Datos de la encuesta

GRÁFICO 10 Origen de los ruidos en las unidades escolares



Fuente: Datos de la encuesta

Por consiguiente en las escuelas observadas las condiciones materiales de los edificios y salones de clase donde se realiza el trabajo docente no pueden ser consideradas precarias ni excepcionales, o que no puedan ser mejoradas. Las condiciones de trabajo deben acompañar los cambios instrumentados para que realmente produzcan los efectos necesarios, en vez de ansiedad, insatisfacción y conflictos.

2.3 El Proyecto político pedagógico y el plan curricular

Al orientar sus prácticas hacia el fortalecimiento de su propia autonomía la escuela puede construir su concepto de calidad de enseñanza y adecuar mejor su función a las necesidades de la comunidad. Para ello busca elaborar en forma participativa su Proyecto Político Pedagógico (PPP), con el objetivo de señalar la dirección y el camino que va a recorrer para cumplir en la mejor manera posible su función educativa. El PPP sirve como instrumento teórico metodológico, tomando como base las condiciones actuales y la realidad local.

En relación a eso, Veiga, I. (1997) enfatiza que la principal posibilidad de construcción del Proyecto

Político Pedagógico pasa por la relativa autonomía de la escuela, por su capacidad de delinear su propia identidad. Esto significa rescatar la escuela como espacio público, lugar de debate, de diálogo, fundado en la reflexión colectiva (Veiga, 1997, p.14).

El Proyecto Político Pedagógico es una exigencia de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (Ley 9394/96). En su artículo 12, inciso I, prevé que “los establecimientos de enseñanza, respetadas las normas comunes y las de su sistema de enseñanza, tienen la atribución de elaborar y ejecutar su propuesta pedagógica”, dejando explícita la idea de que la escuela no puede prescindir de la reflexión sobre su intencionalidad educativa.

Una de las directrices del curso de especialización en gestión escolar es exactamente proporcionar a los alumnos herramientas para la construcción y/o evaluación del Proyecto Político Pedagógico (PPP) de las escuelas en las cuales trabajan, aportando la fundamentación teórica, sensibilización y movilización de la comunidad, diagnóstico de la escuela, planificación, ejecución y evaluación del proyecto. Las situaciones pedagógicas para la (re) elaboración del PPP pueden ser las siguientes:

- Si la escuela no tiene un PPP, desarrollar su elaboración y ejecución;
- Existiendo un PPP en la escuela, si fuera necesario, promover su reelaboración o desarrollar un trabajo de investigación y de evaluación crítica sobre el impacto del PPP sobre la realización de la gestión democrática en la escuela y sobre el desempeño escolar.

En gran parte de las escuelas encuestadas se menciona en forma explícita que el proyecto es fruto de la discusión colectiva de la escuela; sin embargo en la práctica se ve la participación más efectiva de un equipo pedagógico dinámico y de algunos profesores y padres más activos con el objetivo de mantenerlo actualizado. En otras el PPP se encuentra desactualizado y la justificación que presentaron las administradoras de las escuelas fue la falta de tiempo para la discusión colectiva entre los docentes y la comunidad escolar.

En relación al Plan Curricular de las escuelas encuestadas, tanto en la enseñanza básica como en la modalidad EJA, la Base Nacional Común está compuesta por los contenidos mínimos para la enseñanza, de manera de asegurar una formación básica común, de acuerdo con los presupuestos de los PCNs. Ya en la parte diversificada las escuelas trabajan contenidos diferentes de acuerdo con el contexto de cada una, dándole preferencia a asuntos tales como medio ambiente y ciudadanía, literatura y arte, e inclusive informática.

El plan curricular no es tan sólo el punto de apoyo sino también el puente entre la propuesta pedagógica de la escuela y la praxis del cuerpo docente. El uso del vocablo “currícula” en la educación estuvo inicialmente vinculado a concepciones de “unidad, orden y secuencia de los elementos de un curso, y subyacente a ellas a la aspiración de imprimirle más rigor a la organización de la enseñanza” (SAVIANI, N. 1994, p.43). Y por ser una selección de elementos de la cultura, la definición de los contornos de una currícula es siempre una opción entre muchas posibles.

Tardif y Lessard (2005) también destacan la autonomía de ejecución del trabajo que tienen los docentes, quienes aun estando sometidos a un conjunto de controles y reglas institucionales y burocráticas pueden definir los medios educativos y los procesos de trabajo en las clases. Los docentes eligen los objetivos que deben priorizar en su acción concreta en función de los recursos disponibles, las necesidades de los alumnos, sus creencias, valores, etc.

Al mismo tiempo que sigue patrones generales, el docente debe tener en cuenta las diferencias individuales. Como agente de la organización escolar debe actuar en forma personalizada con los alumnos. Integrando un cuadro burocrático de trabajo, al mismo tiempo debe comportarse como un profesional autónomo (Tardif; Lessard, 2005, p.109).

Así, la elaboración y aplicación de la currícula es hoy el resultado de procesos conflictivos en los cuales las decisiones son siempre negociadas. Esta negociación incluye relaciones políticas, de poder, de persuasión, de presión, incluyendo conflictos y acuerdos explícitos o tácitos entre partes que proclaman y defienden intereses diferentes, a veces hasta antagónicos. De este modo la principal negociación es la que ocurre en la relación pedagógica propiamente dicha, cuando los docentes redefinen la programación. Esto sucede según las particularidades de cada grupo escolar, las condiciones para desarrollarla (posibilidades y limitaciones propias y de los alumnos), así como la

cantidad de grupos por etapa del ciclo que tendrá la escuela cada año, y que se irá modificando con frecuencia, dependiendo de cómo respondan los alumnos y cómo se organice la escuela (Saviani, N. 1994).

En el caso de las escuelas encuestadas se puede notar que la organización de los planes de estudio está directamente relacionada a la demanda anual por cupos. Hay también una negociación en torno de los proyectos que serán viabilizados y priorizados cada año en la escuela. Así, si el año siguiente cambia la cantidad de grupos, se reelaborarán todas las distribuciones y se las negociará nuevamente teniendo en cuenta la demanda del proyecto general de la escuela y los proyectos prioritarios para los cuales se puede reasignar ese tiempo. O sea que la continuidad de un proyecto en la escuela no está garantizada, funcione o no, lo que a veces puede representar una pérdida, cuando el proyecto es comprobadamente eficaz y produce buenos resultados para los alumnos, o cuando crea una oportunidad para priorizar y trabajar nuevos conocimientos o aspectos de la currícula.

2.4 La organización del trabajo pedagógico y el proceso de trabajo docente y las tecnologías de información y comunicación

En cuanto a la forma como se organiza el trabajo pedagógico en las escuelas estudiadas, quedó evidente la ambigüedad entre la concepción de la organización por ciclos de formación y la forma seriada (modelo de años lectivos). Aun cuando algunos sistemas escolares hayan adoptado la lógica de los ciclos, en las escuelas la cultura seriada todavía es fuerte y subsiste en la forma de expresarse de los profesionales. Puede ser observada tanto en lo que se refiere a la currícula escolar trabajada a partir de libros didácticos y organizada en forma lógica, lineal y secuencial, como en lo que se refiere a la estructura de la organización escolar basada en la división de tareas. El docente tiene que realizar diariamente una gran cantidad de actividades, dentro de un esquema de horarios fijo y nada flexible.

Aunque la distribución por grupos flexibles sea mencionada como una práctica en algunas escuelas, en realidad ésta se limita a separar alumnos con dificultades de aprendizaje por etapas del ciclo y agruparlos para una clase semanal de refuerzo. Esto representa muy poco para lo que una agrupación flexible puede significar para la superación de los límites determinados por la organización escolar seriada. Habría que buscar formas más flexibles de organización/distribución de los alumnos, en las que el concepto de ciclo de formación sería la referencia, para superar las frecuentes rupturas y fragmentaciones del sistema seriado en contraposición con la organización por medio de grupos fijos.

La existencia de esta concepción ambigua de los ciclos de formación se puede ver en los documentos de la escuela, en los carteles, en los diarios de clase, en la identificación de las aulas. Hasta en el modo como se reúnen los profesores durante los horarios de proyecto se impone la organización por ciclos. Sin embargo, la lógica de los años (años lectivos) aparece con fuerza en el trabajo de aula, en la práctica pedagógica de los docentes, en la planificación y la organización del contenido que se trabaja con los alumnos. Los propios docentes, cuando se les pregunta sobre los grupos que tienen a su cargo, dejan escapar términos como primer año, segundo año, etc.

Se ve aquí la distinción que hacen Tardif y Lessard (2005) entre la tarea prescrita, definida por la organización escolar en función de normas oficiales objeto de reglas explícitas, y la tarea real, tal como se realiza en el proceso concreto del trabajo en la escuela. Desde el punto de vista de las condiciones de trabajo de los docentes de las escuelas observadas se percibe una gran contradicción. Por un lado la exigencia de mantenerse al día, dispuestos y preparados para enfrentar cambios y adaptarse a ellos, más allá de la ampliación de sus funciones y del papel del docente, y la intensificación y el aumento de volumen de su trabajo. Por otro lado las condiciones de trabajo, bajo el fuerte control de las secretarías municipales de educación que mina la autonomía de la escuela, la ausencia de una formación eficiente en el ambiente de trabajo, de un número menor de alumnos por aula, de recursos materiales disponibles, entre otros.

Dentro de esta percepción, un aspecto observado en el estudio fue la enorme dificultad y hasta cierta resistencia de muchos educadores en lo que se refiere al uso de la computadora. Esta dificultad puede estar vinculada a los procesos de formación de un profesional con capacidad para utilizar la tecnología, o inclusive a la inadecuación del espacio destinado a la sala de informática. La carencia de profesionales con conocimientos didáctico-pedagógicos que incluyan el saber utilizar recursos de informática aplicados al proceso educativo justifica la contratación de otros “técnicos”,

“monitores” o “pasantes” que evidentemente saben mucho de informática y poco de educación, ya que no tienen ninguna formación pedagógica o didáctica para usar pedagógicamente el laboratorio de la escuela para atender a los alumnos. Enseñan informática a los alumnos, y el docente del grupo no acompaña la clase ya que ésta se da fuera de horario. Y aun así la sala de informática es subutilizada.

Chaib (2002) explica lo anterior cuando confirma la falta de preparación de los profesores para adaptarse a la modernidad, e inclusive subraya su preocupación por la antipatía de los profesores hacia los cambios necesarios e impuestos por la evolución tecnológica. Para este autor, los profesores están fuertemente aferrados a la concepción tradicional de su papel, del papel de la educación y de los métodos de enseñanza. Chaib (*idem*) propone inclusive que para comprender mejor esta realidad es necesario entender cómo se instalan las nociones sobre informática en el pensamiento de los docentes, o sea que es fundamental entender cómo estos ven la posibilidad del uso de la tecnología en el proceso educativo.

En este sentido, para Miranda (2007), algunos docentes tienen una concepción romántica de los procesos que determinan el aprendizaje y la construcción del conocimiento, y por consiguiente del uso de la tecnología en el acto de enseñar y aprender. La autora enfatiza que estos profesores creen que para lograr un aprendizaje eficiente basado en la tecnología sería suficiente apenas colocar computadores y *software* conectados a internet en las aulas. Sin embargo, estudiosos como Lion (1998), Sancho (2006) y Karsenti (2008) entre otros nos muestran que no es así. Agregarle recursos tecnológicos a las actividades ya existentes en las escuelas no produce efectos positivos visibles en el aprendizaje de los alumnos, en la dinámica de las clases, ni en el interés del docente.

Belloni (2001) destaca la realidad de la confusión y falta de preparación de los docentes escolares ante los cambios provocados por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, que representan un gran desafío que debe ser incorporado al día a día de la escuela. Estas evidencias justifican una investigación detallada de la realidad en la cual está inserto el docente, considerando que la práctica docente ha cambiado muy poco a lo largo del tiempo, y sin embargo los alumnos ya no son los mismos.

Si por un lado las escuelas no cuentan con profesionales bien preparados para usar la computadora como herramienta en el proceso de enseñanza y aprendizaje, también resulta evidente que equipar laboratorios con computadores modernos y capacitar a los profesores no garantiza progresos en la calidad de la enseñanza, como nos alerta Cysneiros (1998). Así, el posicionamiento que tenga la escuela ante la inserción de tecnologías de información y comunicación pasa también por la gestión de la escuela. Pasa inclusive por la discusión colectiva de su PPP y por una reestructuración de su Plan Curricular, como propone Sancho (2006).

Cysneiros (1998) indica también el trabajo colectivo organizado como algo esencial, como el apoyo tecnológico a la pedagogía de proyectos. Según este autor la literatura corriente ha enfatizado el potencial educativo de los proyectos, de la interdisciplinaridad, de los temas transversales difundidos en las escuelas a través de los Parámetros Curriculares Nacionales y de otras políticas públicas. La actividad centralizada en proyectos, como sucede en algunas escuelas, se prolonga durante un trimestre con la participación de toda la escuela. Tanto en su desarrollo como en su conclusión casi siempre se utiliza una infraestructura tecnológica, sea de computadores, cámaras de video, grabadores u otros materiales. Esto sucede porque las discusiones y decisiones para llegar a la puesta en marcha de los proyectos seleccionados son hechas colectivamente por los docentes en las reuniones de planificación que tienen lugar todos los viernes, algo que no ocurre en la enseñanza básica, ya que en ésta ya no hay más reuniones semanales.

Kenski (2000) sostiene que el principal desafío para la introducción de nuevas tecnologías en las instituciones de enseñanza tiene que ver con la gestión no sólo de los aspectos administrativos, financieros y contables sino también de los recursos humanos, enfatizando que las dificultades no son ni pocas ni simples. Para esta autora los problemas de gestión se refieren principalmente a las necesidades de reestructuración de la institución escolar, mencionando inclusive los problemas resultantes de la nueva lógica de enseñanza con nuevas tecnologías.

2.5 Consideraciones finales

En todo el mundo se reconoce que la educación básica de buena calidad es imprescindible para la formación de los ciudadanos del tercer milenio. Para ello es de vital importancia la cuestión del

conocimiento, del proceso de formación continua. El conocimiento es uno de los principales pilares para la realización de la equidad social y su democratización es el único elemento capaz de unir modernización y desarrollo humano. Por consiguiente para enfrentar los desafíos de su carrera profesional el docente recurre a conocimientos adquiridos y construidos a lo largo de su vida profesional y personal.

Como se desprende de los datos presentados, aunque las escuelas encuestadas con frecuencia funcionan en edificios inadecuados, en los últimos años se han garantizado sus condiciones de mantenimiento y de reformas. Con todo, persisten dificultades en cuanto a la adecuación de los espacios escolares a las nuevas demandas, como por ejemplo en la creación y conservación de laboratorios de informática y bibliotecas, que frecuentemente se colocan en espacios que no permiten llevar a cabo proyectos efectivos con grupos grandes de alumnos.

También se constata que la construcción de los proyectos político-pedagógicos es llevada a cabo la mayor parte de las veces exclusivamente por el equipo técnico de la escuela, o mediante la asimilación de las propuestas de las Secretarías de Educación de los Municipios, sin un debate efectivo por parte de la comunidad escolar. Otro problema identificado es que los planes de estudio sufren profundas interferencias coyunturales por la demanda por cupos. Frecuentemente un aumento de la demanda lleva a la interrupción de proyectos desarrollados el año anterior, dificultando así que cualquier proyecto innovador pueda madurar y ser evaluado en relación a las metas propuestas.

La rigidez de los procesos de organización de las escuelas figura también como un fuerte obstáculo a la mejoría efectiva de la calidad de la educación. En este sentido la forma de agrupar a los alumnos presenta grandes dificultades, ya que la diversidad de situaciones de aprendizaje entre alumnos de una misma edad es sorprendentemente amplia. El tiempo dedicado a cada disciplina o materia de la currícula contrasta a menudo con las propuestas de trabajo por ciclos, porque si por un lado se pretende respetar el ritmo de aprendizaje de cada niño, por otro la administración de la escuela se siente obligada a exigirle a los docentes el cumplimiento de las actividades de cada ciclo o año escolar, ya que las evaluaciones externas cada vez tienen un impacto mayor sobre el financiamiento de la educación.

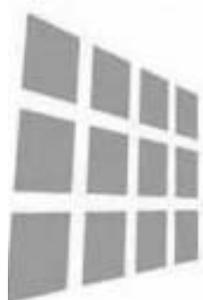
En el campo de la introducción de tecnologías de información y comunicación en las escuelas, resulta evidente la falta de formación de los administradores y docentes para enfrentar este desafío. Generalmente los laboratorios son utilizados apenas como herramientas para preparar los trabajos escolares y muy poco se ha hecho para incorporar este uso a las propias aulas, en las materias escolares. La inadecuación del espacio físico juega un papel importante, pero la falta de sensibilidad y de conocimientos de los docentes los lleva a posturas extremadamente reactivas.

2.6 Referencias Bibliográficas

- Barbbie. E. (2001). **Métodos de Pesquisa de Survey**. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Belloni, M. L. (2001). *O que é Mídia-educação*. Campinas: Autores Associados. Coleção Polêmicas do Nosso Tempo. N. 78.
- Belloni, M. L.; Gomes, N. G.; Souza, R. A. de.(2003) **A Apropriação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) por Crianças em Situação de Risco Social**. In: SEMINÁRIO ATIID, 2., São Paulo. Anais.... São Paulo: FSP/USP, 2003. p. 1 - 5. Extraído el 10 junio, 2008 de <http://www.fsp.usp.br/acessibilidade>.
- BRASIL. Lei nº 9394, del 20 de diciembre de 1996. **Establece las directrices y bases de la educación nacional**. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 23 dez. 1996.
- Chaib, M. (2002) **Franskstein na Sala de Aula: as representações sociais docentes sobre informática**. Nuances, (8), 47-64.
- Cysneiros, P. G. (2000) **A Gestão de Novas Tecnologias na Escola Pública**. V Congresso Iberoamericano de Informática Educativa (RIBIE), Anais. Viña del Mar, Chile, 4 a 6 de diciembre de 2000. Extraído el 5 de junio de 2006 de. <http://ism.dei.uc.pt/ribie/docfiles/txt200372912624A%20gest%C3%A3o%20de%20novas%20tecnologias.pdf>
- Escolano, A. (2001) **A Arquitetura como Programa. Espaço-Escola e Currículo**. En: Escolano, A.; Frago A. V. Currículo, Espaço e Subjetividade: a arquitetura como programa.(64-84) Rio de Janeiro:DP&A.

- Frago, A. V. (2001) **Do Espaço Escolar e da Escola Como Lugar: Propostas e Questões**. En: Escolano, A.; Frago A. V. Currículo, Espaço e Subjetividade: a arquitetura como programa. (pp. 43-63) Rio de Janeiro:DP&A.
- Johnson, S.M. (1990). Teachers at Work. NovaYork: Basic Books. apud Tardif, M.; Lessard, C.(2005). **Trabalho Docente: elementos para uma teoria da docência como profissão de interações humanas**. Petrópolis: Vozes.
- Karsenti, T. (2008) **Impacto das TIC (Tecnologias de Informação e Comunicação) sobre a atitude, a motivação e a mudança nas práticas pedagógicas dos futuros professores**. En : Tardif, M.; Lessard,C. (Eds.). O Ofício de Professor: histórias, perspectivas e desafios internacionais (pp. 181-199). Petrópolis, RJ: Vozes.
- Kenski, V. M. (2000) **As Novas Tecnologias de Comunicação e Informação e as Mudanças Necessárias nas Instituições Educacionais**. Educação & Linguagem. 3(3)
- Kenski, V. M. (2001). **Em direção a uma ação docente mediada pelas tecnologias digitais**. En : Barreto, R. G. (Eds.). Tecnologias Educacionais e Educação a Distância: avaliando políticas e práticas.(pp. 74-84). Rio de Janeiro: Quartet.
- Kenski, V. M. (2003). **Novas Tecnologias na Educação Presencial e a Distância**. En: Barbosa, R. L.L.. Formação de Educadores: desafios e perspectivas. (pp. 91-107) São Paulo: Unesp.
- Lion, C.G. (1997) **Mitos e Realidades na Tecnologia Educacional**. En: Litwin, E. (Eds.). Tecnologia Educacional: Políticas, Histórias e Propostas. (pp.23-36). Porto Alegre: Artes Médicas.
- Miranda, G.L. (2007) **Limites e Possibilidades das TIC na Educação.Sísifo**.Revista de Ciências da Educação, (3), 41-50. Extraído el 23 junio, 2007 de <http://sisifo.fpce.ul.pt>
- Piaget, J. (1973) **Estudos Sociológicos**. Rio de Janeiro: Forense.
- Piaget, J. (1977). **Para Onde Vai a Educação?** Rio de Janeiro: José Olympio.
- Piaget, J. (1989). **A Linguagem e o Pensamento da Criança**. São Paulo: Martins Fontes.
- Piaget, J.; Inhelder, B. (1989) **A Psicologia da Criança**. Rio de Janeiro: Bertrand.
- Sancho, J. M. (1998) **Para uma Tecnologia Educacional**. Porto Alegre: Artmed.
- Sancho, J. M. (2006). **De Tecnologias da Informação e Comunicação a Recursos Educativos**. En.: Sancho, J. M e Hernández, F. (Eds.). Tecnologia para Transformar a Educação. (pp. 15-41). Porto Alegre: Artmed.
- Saviani, N. (1994). **Saber Escolar, Currículo e Didática: problemas da unidade conteúdo/método no processo pedagógico**. Campinas: Autores Associados.
- Tardif, M.; Lessard, C. (2005) **Trabalho Docente: elementos para uma teoria da docência como profissão de interações humanas**. Petrópolis: Vozes.
- Veiga, I. P. A. (1997). **Projeto Político-Pedagógico da Escola. Uma Construção Possível**. Campinas, São Paulo: Papyrus.
- Vigotsky, L. S. (1988) **Aprendizagem e Desenvolvimento Intelectual na Idade Escolar**. En: Vigotsky, L. S.; Luria,A. R.; Leontiev, A. N. Linguagem, Desenvolvimento e Aprendizagem. (p.229). São Paulo: Ícone.
- Vigotsky, L. S. (1991). **A Formação Social da Mente: o desenvolvimento dos processos psicológicos superiores**. São Paulo: Martins Fontes.
- Vigotsky, L. S. (1998). **Pensamento e Linguagem**. São Paulo: Martins Fontes.
- Wallon, H. (s.d.) **Evolução Psicológica da Criança**. Rio de Janeiro: Andes.
- Wallon, H. (1975). **Psicologia e Educação da Infância**. Lisboa: Estampa.(a).
- Wallon, H. (1975). **Objetivos e Métodos da Psicologia**. Lisboa: Estampa.(b).
- Wallon, H. (1989). **Origens do Pensamento na Criança**. São Paulo: Manole. 1989.

La gestión de centros de enseñanza obligatoria en Chile



Red AGE

La gestión de los centros de enseñanza obligatoria en Chile

Sebastián Donoso, Universidad de Talca y Sebastián Sánchez, Fidecap, con la colaboración de Ricardo Fuentes, Fidecap.

Introducción

El análisis del tema de la gestión de los centros de enseñanza obligatoria para el caso chileno demanda ciertas precisiones iniciales, para comprender las transformaciones del sistema educacional en los últimos 40 años y su fuerte impacto en la gestión e implementación de la educación. En este período el país ha experimentado importantes cambios en sus políticas educacionales que se han traducido también en materias de gestión en sus diversos planos. Desde inicios de los años 80 los centros de enseñanza públicos no son gestionados directamente por el Estado central, estableciéndose un régimen descentralizado en esta materia que opera con el financiamiento vía subsidio a la demanda. De esta forma, los centros públicos dependen de los gobiernos locales (denominándose enseñanza municipal) y también hay centros públicos que dependen de empresarios privados que cumplen esta función (identificándoles como Particular Subvencionado).

Pese a los serios intentos del país por universalizar la educación primaria llevados a cabo desde mediados de la década de los 60 del siglo pasado, la enseñanza obligatoria en Chile alcanzó plena cobertura (8 años) solamente en la década de los 80. En segunda instancia, a partir del año 2003 se define la obligatoriedad de la enseñanza secundaria (4 años), proceso que ha tenido una fuerte expansión pero que aún, a la fecha, no registra plena cobertura (92%), especialmente por los problemas endémicos de deserción que afectan a la población escolar más vulnerable de ese nivel de enseñanza.

La visión asumida en el trabajo se relaciona, en primer lugar, con el hecho de que la política de gestión de la educación no es constitutiva sino tributaria de la política educacional, por ende, analizarle como fenómeno desvinculado conlleva una visión sesgada que implicaría creer que los principios y mecanismos de gestión son neutrales, algo que se contradice en sí mismo, ya que toda política busca dar orientaciones y señales para direccionar los resultados que se busca alcanzar. Finalmente, la política de gestión también implica referirse a dos aspectos medulares que conforman su base de sustentación: el financiamiento de la educación obligatoria y el soporte legal, ambos como parte de la política general de educación.

Resumen

El texto que se expone se estructura en cuatro secciones: (i) síntesis de los principales cambios experimentados en las políticas de gestión de la educación en los años en estudio, y problemas relevantes del sector y su impacto en los centros públicos escolares; (ii) análisis de los sistemas de apoyo a la gestión y sus cambios más significativos, en especial, los ocurridos durante la última década que han estado orientados a corregir algunas de las dificultades más severas enfrentadas por el sistema público de educación; (iii) revisión del marco de adecuaciones seguido por los establecimientos escolares para cumplir sus objetivos y, finalmente; (iv) breve debate de algunas disyuntivas de la política de gestión de la educación pública chilena.

3.1 Realidad y problemáticas de los centros

En Chile, la gratuidad de la enseñanza obligatoria (primaria y posteriormente secundaria) es uno de los pocos principios que desde inicios del siglo XX se ha mantenido vigente desde su proclamación en el año 1860, siendo uno de los raros temas consensuados de política pública en el país, sustentado –básicamente- en la contribución de la educación en la promoción del crecimiento y la equidad en la sociedad y en su asimilación como un bien público. Consistente con ello, el gasto público es y ha sido la principal fuente de financiamiento para la educación obligatoria, y se mantiene como el soporte más relevante de recursos al respecto. Aun cuando hay incorporación del sector privado en esta función, lo hacen con recursos públicos.

Pese a la deseabilidad de las políticas impulsadas en el país por fortalecer la educación pública, Chile tardó más de 60 años en universalizar la educación básica para toda la población en edad escolar y a la fecha (2009), aún resta una importante brecha, en términos relativos de cobertura para universalizar la enseñanza secundaria (8%), proclamada obligatoria por el Estado en 2003¹.

Desde el punto de vista de la política pública, la fractura de la democracia chilena ocurrida el año 1973 implicó el rediseño de la sociedad en sus diversos ámbitos. El sector educación fue el que se ajustó más tardíamente al modelo de economía de mercado neoconservador impulsado en Chile desde el año 1976, debido a que en el seno de la misma Dictadura cívico/militar existían indecisiones y disputas entre dos corrientes una ligada a la visión más tradicional del Estado, con un fuerte rol del sector público en la provisión de educación, y otra —que finalmente es la dominante— que propugnaba decididamente su apertura a la privatización, lo que derivó en cambios de gran relevancia en las políticas de gestión y de los instrumentos de financiamiento de la educación pública en todos sus niveles.

La reforma del sistema de financiamiento de la educación pública aplicada a partir del año 1981 fue una de las transformaciones más eficaces impulsadas en el sector educación en los últimos 40 años, por cuanto no solamente incidió en los criterios, orientaciones y mecanismos de financiamiento, sino que también tuvo y tiene aún impactos relevantes en la gestión pedagógica del centro escolar, de forma que se trató, finalmente, de una reforma educacional impulsada desde las políticas de financiamiento del sector. La nueva política de financiamiento público asume la demanda por educación como el criterio central en la asignación de los recursos. Se aplicó masivamente a partir del año 1981², significando cambios en la arquitectura del sistema en tres aspectos claves, a saber: Primero, un proceso generalizado de descentralización de los establecimientos escolares —que en su totalidad pertenecían al Estado nacional— los cuales fueron transferidos a los gobiernos locales (Municipios). Segundo, de igual forma los docentes y personal no docente fueron transferidos a los gobiernos locales, perdiendo un conjunto relevante de beneficios económicos y de carrera profesional que incluso a la fecha aún no recuperan totalmente, pese a los reconocidos esfuerzos desplegados por los gobiernos democráticos. El tercer componente clave es que se estimuló y facilitó la libre entrada/salida de proveedores privados de educación, mediante los nuevos instrumentos de gestión financiera en operación.

Un informe OCDE sobre el sector educación en Chile (2004) concluye que “basarse en mecanismos de mercado (competencia entre escuelas y pago de incentivos a los docentes) para producir en el futuro una mayor efectividad y eficiencia en el sistema educacional no es una estrategia de alto rendimiento”. De allí la relevancia que adquieren en el escenario chileno los “programas compensatorios”, como estrategia de gestión que se viene implementando desde 1990 a la fecha. La misma busca transformarse en una nueva agenda de gestión pública centrada en los objetivos de calidad y equidad en educación, pese a que sus éxitos han sido relativos. Mediante el impulso de diversas iniciativas se persigue que el Estado asuma un rol más amplio, responsabilizándose de aspectos que el modelo subsidiario no considera. Sin embargo, esta tarea se enfrenta a una limitante estructural no resuelta a la fecha (2009). El Ministerio de Educación, aunque posee la tuición técnica sobre los establecimientos educacionales, no puede —sino que menguadamente— intervenir, ni tampoco direccionar la acción pedagógica de éstos o de los empresarios, los directivos y sus establecimientos educacionales.

Es decir, el sistema posee un vicio operacional que no permite al Ministerio la implementación de medidas que garanticen la provisión de una educación de calidad, al que denominamos ‘enfoque matricial’ a efectos de identificarle debidamente. Este problema es el tema central de gestión de la educación pública, resuelto parcialmente por la reciente Ley General de Educación (LGE, 2009), pero sin llegar efectivamente a una solución de fondo que permita dirimir entre los dos principales principios en conflicto en el sistema educativo chileno: “*Libertad de enseñanza y derecho a una educación de calidad*”, cuando se trata de disponer de medidas eficientes que permitan a la autoridad garantizar una educación de calidad para toda la población.



Esta situación evidencia la compleja mezcla que conforma el marco de acción del Estado chileno en el diseño e implementación de las políticas educacionales. Lo que implica mezclar acciones basadas en dos paradigmas:

“Una es la noción de que los mercados educacionales, con competencia entre escuelas, un alto grado de elección de los establecimientos educacionales por parte de los padres, y una administración privada de dichos establecimientos, proporcionan la mejor esperanza de eficiencia educacional y el rendimiento escolar más alto posible. La otra es la noción de que el gobierno central debe intervenir en el sistema educacional con una clara visión de lo que constituye una buena educación y cómo lograrla para asegurar que los estudiantes tengan la mayor oportunidad de aprender” (OCDE, 2004:289) (...) Resultando de este conflicto ideológico, reformas educativas con un débil nexo con la práctica escolar y con el sistema de formación inicial docente (OCDE, 2004, 321)”.

La explícita alusión a la Reforma Educativa (impulsada desde el año 1996), responde al hecho histórico derivado de la fuerte presión que el Banco Mundial y otras agencias multilaterales de desarrollo ejercieron desde finales de la década de los 80, para que los países de Latinoamérica suscribieran reformas educativas de segunda generación³ (orientadas a la calidad), bajo un mismo formato operacional.

Como se ha señalado, en el caso chileno los procesos de gestión estuvieron marcados por la complejidad de implementar medidas compensatorias, en grado importante orientadas a corregir los efectos del mercado, en una sociedad con alta desigualdad social y económica, sin cambiar las orientaciones marco de las políticas de mercado. Esta situación caracteriza con fuerza la primera etapa de los cambios del sistema educativo tras el retorno a la democracia (1990 a 1995), que además permitieron generar las condiciones para la implantación –más tarde- de la reforma educativa (DONOSO, 2005). En este período se generaron las condiciones para un mejor funcionamiento del sistema escolar, con énfasis en inversión en infraestructura, materiales educativos y mejoramiento de las condiciones laborales de los docentes. Los dos criterios articuladores del conjunto de las políticas educacionales de los 90' que especifican la naturaleza del accionar público en educación son: *“Programas integrales de intervención de cobertura universal para el mejoramiento de la calidad de los aprendizajes y programas compensatorios focalizados en las escuelas y liceos de menores recursos con bajos resultados de aprendizaje para el mejoramiento de la equidad” (OCDE, 2004: 20-21).*

Sin embargo, en este ciclo (1990 -1995) es en lo financiero donde se evidencian mayores cambios: alza del valor de las subvenciones escolares, creación de la subvención especial por ruralidad, sistema de financiamiento compartido (1994). También se incrementa el porcentaje del PIB destinado a educación y sube el gasto público en educación del 12,5 al 15,3% (OCDE, 2004: 16). Paralelamente el gasto público en educación por alumno se elevó un 23% para la enseñanza superior, un 42% en la enseñanza media y un 65% en la básica (MINEDUC, 2002; 41). En los años considerados, estas cifras fueron gradualmente generando impactos positivos en los indicadores de rendimiento y comportamiento general del sistema escolar en un amplio espectro de dimensiones. Si bien la cobertura del sistema prácticamente se mantuvo estable, mejoraron los indicadores de aprobación, afectando positivamente a repitencia y abandono.

En el período siguiente (1996 -2000) que si bien se suscribe el argumento de que la Reforma Educativa representa una continuación de la política educacional iniciada en los 90', la Reforma centra su eje en la transformación curricular en todos sus niveles, a la cual se suma una línea de refuerzo de la profesionalización docente, que incluye aumento sistemático de remuneraciones, incorporación de incentivos, pasantías en el exterior, perfeccionamiento fundamental, cambios en la formación inicial y premios de excelencia. Este proceso se dio en paralelo con un incremento significativo de los recursos financieros del sector. Ello también implicó incrementar el gasto público por alumno en esos años, creciendo respecto de 1995 más de un 40% en enseñanza básica y 50% en la media (MINEDUC, 2002:41). En síntesis, es claro que la inversión tanto privada como pública del país en educación se elevó sostenida y significativamente y el aumento porcentual revertió el

bajo gasto en educación que se alcanzó en la década del 80', e incluso superó la tasa histórica de gasto de Chile en educación (7% del PIB) antes de la dictadura militar.

La escuela como centro de la acción corresponde a una visión estratégica que el Ministerio adopta también en lo programático, como una forma de “romper” la inadecuación del enfoque matricial ‘Ministerio-Municipios’, definido con antelación y que no permite al Ministerio un adecuado control del hacer escolar. Los resultados registrados entre los años 1995 y 2000 en los indicadores clásicos del sistema educativo se desplazaron positivamente. La cobertura de la educación básica subió al 97%, y en la enseñanza media al 84% (MINEDUC, 2002:25); la tasa de deserción en básica se redujo al 1,7% y al 6,6% en enseñanza media (MINEDUC, 2002:33). De igual forma, la tasa de alumnos aprobados en enseñanza básica subió al 95,7% y en la media al 89,4% (MINEDUC: 2002:77-78). Este proceso también implicó un mejoramiento de la cobertura de la educación preescolar, superando el 33% de la población, aunque con un claro sesgo socioeconómico (HERRERA y BELLEI, 2002). Paralelamente, la tasa bruta de participación en la educación superior sube de 28 a 34% (BRUNNER y ELACQUA, 2003: 87).

Sin embargo, el impacto de los resultados reseñados sobre los aprendizajes de los alumnos en el sistema escolar no tiene la progresión esperada ante los insumos incorporados:

“... hay una tendencia consistente aunque leve, de incremento en los promedios nacionales en la primera mitad de la década, reduciendo así levemente las diferencias de logros entre establecimientos municipales y particulares pagados. Esta se estancó de 1996 a 2002 y la diferencia aumentó. Segundo, que la distribución social de los aprendizajes exhibe una repartición altamente estratificada e inequitativa, similar a la de 1990. Tercero, que las mejoras en rendimiento son mayores que las del promedio en el caso de las escuelas básicas que han sido objeto de programas focalizados como el P-900 o el Programa Rural, lo que ha significado disminución de las brechas de rendimiento entre este alumnado –el más pobre- y el resto del país. Por último, que las diferencias de logros en el aprendizaje entre las distintas dependencias del sistema subvencionado (Municipal y Particular) son mínimas y no siempre favorables a la educación privada, cuando se comparan grupos socioeconómicos homogéneos” (OCDE, 2004:39-40).

El principal factor explicativo de los resultados escolares son los antecedentes socioeconómicos de la familia, variable que ha sido y sigue siendo dominante en la actualidad, al extremo que relega otras –como dependencia del establecimiento- con contribuciones marginales sobre el tema. Adicionalmente, esta relación evidencia que la educación tiene un papel limitado en la reducción de la inequidad y desigualdad. Lo que se refuerza en segundo lugar, pues el estancamiento de los resultados responde no sólo al deterioro sino al aumento de la brecha de inequidad en la distribución del ingreso en Chile, hecho que si bien ha implicado cierta reducción de la pobreza, las diferencias entre los menores y los mayores ingresos se han incrementado (MIDEPLAN - MINEDUC, 2004).

El estancamiento de la educación chilena en materia de logros escolares es extensivo al momento actual (2009). Pese a que los resultados del año 2008 mostraron un avance marginal (aunque significativo) en lengua materna, se puede señalar que el “no incremento” de los puntajes en las pruebas nacionales es prolongable a las comparaciones internacionales de la Prueba PISA. Más allá que ha mejorado el posicionamiento relativo del país, en las comparaciones relevantes el tema es del “no avance”. Aun cuando los resultados en materia de logros no han seguido la progresión positiva que se esperaba, a la fecha continúan incrementándose los recursos financieros del sector –pese a las críticas acerca de la efectividad de estas medidas. En materia de los indicadores clásicos de eficiencia interna (retención, repitencia, deserción), el sistema educacional mantiene su tendencia positiva, pero el principal problema del sistema educacional chileno -como se ha visto- es que no logra traducir la eficiencia interna en avances relevantes de eficiencia externa.

Los resultados expuestos en esta sección muestran claramente que la calidad de la educación es la temática pedagógicamente dominante de una reforma que habiendo cumplido un ciclo importante en metas de cobertura de enseñanza primaria y secundaria, y por ende de integración al sistema escolar de la población más vulnerable, no ha podido resolver con igual eficiencia la provisión de una



educación de calidad. También queda en evidencia que la implementación de una educación de calidad se asienta en el caso chileno sobre una base social extraordinariamente compleja de desigualdad que se manifiesta en el ámbito social, económico, cultural y finalmente en el educativo.

Los argumentos destacados se traducen en un conjunto de problemas claves que inciden en forma gravitante sobre la gestión de los establecimientos, a saber:

- Un sistema de financiamiento incompatible con las tareas de largo plazo que asume la educación. Ello ocasiona no solamente severas dificultades de financiamiento de los sistemas escolares que trabajan con la población más vulnerable, sino que también una gran incertidumbre en las tareas de mediano y largo plazo.

- Una alta heterogeneidad social, reforzada por la gran segregación territorial como también, por la resultante de un sistema de financiamiento que no ha sido capaz de establecer valores de subsidio asociados a los costos reales de la formación de la población más vulnerable, derivando en un incremento de la homogeneidad social al interior de cada establecimiento pero en un aumento de la heterogeneidad respecto de otros, provocando severas dificultades de socialización (construcción de un pacto social incluyente)⁴.

- Dificultades relevantes para implementar alianzas y estrategias de largo plazo entre diversos actores intra-inter sistema educativo, producto del proceso de concesiones y licitaciones implementado bajo mecanismos de mercado. Siendo concordante con la visión de Estado subsidiario, el Ministerio no puede generar alianzas estratégicas con socios estables en los distintos procesos que debe afrontar (BECA, et al, 2006: 30).

- Escasa autonomía de los centros escolares municipales y de sus cuadros directivos para asumir decisiones relevantes en materia de selección, contrato y cambio de docentes, de manejo de recursos financieros, etc.

- Aumento de visiones tecnocráticas de la gestión, desligadas de la práctica educativa de los centros escolares. Se enfatiza la eficiencia en el manejo de los recursos como clave del éxito como un factor independiente del capital social de los estudiantes y sus familias, y de las condiciones del trabajo laboral docente, atribuyéndose a los privados la mayor eficiencia, más que a las condiciones bajo las cuales éstos trabajan.

Al conjunto de problemas expuestos debe sumarse **la falta de una vinculación efectiva entre los procesos de formación inicial de docentes**, la carencia absoluta de una carrera docente que articule las demandas laborales, las de formación continua y los mecanismos de retribución económica y social. En la actualidad no hay mecanismos eficientes, legales ni financieros, para articular e integrar el poderoso sector empresarial particular que provee la educación pública, en una acción común y compartida con los agentes estatales, que permita el funcionamiento de una carrera docente que vincule formación, perfeccionamiento y progresión en la profesión. Como señala PAVEZ (2003), es difícil justificar que los regímenes laborales y de remuneraciones de los maestros que se financian con el mismo tipo de subsidio público sean tan desiguales según corresponda el empleador a un agente privado o público.

Las implicancias de lo señalado sobre el mercado laboral docente se reconocen en diversos trabajos (MIZALA y ROMAGUERA, 2003; RAMA y NAVARRO, 2004; ROJAS et al, 2006), compartiendo el argumento de que el mercado educativo es un conjunto de submercados o mercados diferenciados, más que un solo mercado. Se trata de realidades acotadas que tienden a funcionar entrópicamente con ciertas reglas de mercado, pero con adecuaciones importantes. Las barreras de ingreso de nuevos docentes al sistema son bajas. La exigencia de acreditación de eficiencia profesional (calidad) por el profesor se remite a la certificación del título profesional y, fundamentalmente, responde a la decisión de disponibilidad de recursos financieros del establecimiento (plaza) para contratarle.

Adicionalmente, la movilidad laboral transversal en el mercado (cambio de institución) también es baja. Los maestros privilegian estabilidad laboral versus el aumento de sus ingresos económicos (MIZALA y ROMAGUERA, 2003:549). Por su parte, la movilidad horizontal es aún menor; no existe un sistema organizado de carrera funcionaria, regional o nacional, lo que reduce la posibilidad de articular criterios comunes en este plano. Incluso en referencia a los cargos directivos, la nueva ley

de renovación de directivos del ámbito municipal que debió aplicarse masivamente a partir del año 2006, no tuvo el soporte financiero requerido para operar conforme fue definida, teniendo a la fecha una aplicación a una escala menor a la proyectada.

El silencio en materia de una política pública de formación continua de maestros ha sido suplido deficientemente en la actual década por políticas parciales con limitaciones para generar impactos significativos en este ámbito. Ello no compensa la falta de una política de Estado en esta materia. Por el contrario, las políticas “parciales” conciben la formación continua como un proceso desligado operacional y sistémicamente del funcionamiento del sistema educativo; sea desde la formación inicial, como de los diagnósticos sobre las fortalezas y debilidades de los docentes, la docencia, el funcionamiento del mercado docente, etc. Tampoco se vislumbran mecanismos para relacionar sinérgicamente estos componentes⁵, provocando una falta de perspectiva compartida sobre el sentido y rol de la formación continua en los principales actores institucionales públicos en términos de su incidencia en la profesionalización y por ende, de su impacto en los resultados educacionales.

3.2 Sistemas y apoyos del sistema educativo y social para la mejora de la respuesta institucional

El año 2008 marcó un giro relevante en las políticas de gestión y en los instrumentos impulsados por el Ministerio de Educación hacia los establecimientos de enseñanza obligatoria. Este es un hecho no menor y responde a una crisis de magnitud de la forma cómo el Estado concibe y define su actuar en el sector educación, proceso que ha venido “postergándose y evadiéndose” precisamente por la vigencia de dos modelos de gestión del sistema educacional, que al final se tornan incompatibles, aunque este punto, aún en la actualidad no es vislumbrado por los responsables del Ministerio como de esa magnitud, y pretenden que será resuelto por la reorientación, precisamente mediante la incorporación de nuevos instrumentos de gestión de la educación obligatoria.

Una de las primeras tareas del Gobierno democrático en la década de los 90 implicó detener el proceso de reducción del tamaño del Estado y dio comienzo a una modernización en su accionar que fundamentalmente buscaba regular –con éxito dispar- muchos de los cambios que ya se habían impulsado en materia económica, a saber: disciplina fiscal, control del gasto, manejo de tipo de cambio, liberalización del sistema financiero, apertura a la inversión extranjera, privatización de empresas públicas, y las reformas del Estado, siendo estas últimas posibles de analizar considerando las tres perspectivas analíticas que coexisten respecto de la temática: la administrativa, los cambios institucionales y la reforma democrática (TOMASSINI y ARMIJO, 2002).

Específicamente la reconstrucción del sistema educativo público fue asumida desde los inicios del proceso democrático como una tarea que no podía volver atrás, en términos de algunos aspectos ya consolidados: *“El gobierno de la transición a la democracia tomó la decisión estratégica de no revertir el proceso de municipalización ni cambiar el modelo y mecanismos de financiamiento establecidos en 1981”* (OCDE, 2004: 20). Con ello las autoridades del nuevo Gobierno sabían que no estaban respondiendo a las expectativas de los docentes y que de alguna forma estaban validando los cambios generados en un régimen autoritario. *“Tratar de reestructurar el sistema de financiamiento escolar en Chile produciría una fractura en el frágil equilibrio entre la izquierda y la derecha que formó parte implícita del acuerdo que reestableció el gobierno democrático”* (OCDE, 2004, p.106).

Compartiendo los considerandos al respecto, son atendibles por cuanto el modelo y mecanismos de operación financiera eran ‘instrumentos de política educativa’ tanto o más eficientes que las nuevas orientaciones políticas pro-reforma educativa. En consecuencia, hacer operar una reforma educativa sobre un sistema de financiamiento asentado en otros principios, algunos incluso contradictorios, es una tarea que agregó complejidad al diseño y -ciertamente- también ha incidido sobre los resultados alcanzados. En lo fundamental una cosa era comprender que no se podía poner en tela de juicio algunas cuestiones estratégicas del modelo de gestión de la educación chilena, sin poner en peligro la frágil democracia recientemente conquistada, y otra distinta era creer que se podía, por la vía de la instalación de programas transversales y desligados del aparato convencional del Ministerio de Educación, resolver el conflicto entre los paradigmas en conflicto. Esto último no

solamente tuvo visos inocentes sino una excesiva fe de tipo tecnocrática, como finalmente lo han demostrado los hechos actuales.

En el período en análisis se aplicaron diversas estrategias políticas en el accionar del Ministerio. El primer período está marcado fundamentalmente por metas reivindicativas y el reposicionamiento de la educación como un sector relevante del hacer del país. En razón de ello destacan los esfuerzos por incrementar los recursos públicos al sistema, mejorar las condiciones de trabajo y remuneraciones del personal docente y no docente, y comenzar un proceso de mejoría mediante proyectos específicos del equipamiento e infraestructura escolar apoyados con recursos del Banco Mundial.

Gran parte sino todas las iniciativas impulsadas son vía programas o proyectos y no se instalan como tal en la orgánica ministerial, es decir, no forman parte de las tareas regulares del Ministerio, estrategia empleada para que éstas no fuesen absorbidas por la cultura organizacional vigente. Los primeros programas son de apoyo a las escuelas con más bajos resultados escolares (conocido como P900), y luego el impulso de un programa de Mejoramiento de Calidad y Equidad (MECE), que inicialmente fue para el nivel básico urbano, extendiéndose luego a lo rural y, posteriormente a la enseñanza secundaria y superior. Las políticas en este ámbito son tipificadas como de calidad y equidad de la educación; de cambios incrementales; abiertas a la iniciativa de actores y del entorno, orientadas a la escuela como eje de acción. Este tema -la escuela como centro de la acción-, corresponde a una visión estratégica que el Ministerio adopta además en lo programático, como una forma de romper la inadecuación del enfoque matricial 'Ministerio-Municipios', que no permite al primero (Ministerio) un adecuado control del hacer escolar más allá de algunas dimensiones importantes de carácter formal y claramente insuficientes para responsabilizarse del proceso pedagógico, como se le demanda al Ministerio, sin tener un soporte legal consistente con esta misión.

La estrategia de creación de programas para responder a demandas específicas de educación, continúa hasta el año 2000. Aun cuando la Reforma Educativa es lanzada públicamente a mediados de la década de los 90, avanza esta política generando un conjunto de tensiones y de problemas que no siempre pudieron ser resueltas: *"Ausencia de un discurso unitario de la reforma que integre en un relato coherente y significativo el conjunto vasto de las distintas iniciativas y logre conectarlo con los temas caros a la tradición docente como: educación pública como función crucial del estado, la educación como actividad esencialmente moral -y secundariamente instrumental- rol central y de liderazgo del MINEDUC, solidaridad y no competencia, participación y no tecnocracia (GARCÍA-HUIDOBRO y COX, 1999. p. 44)"*. En definitiva la reforma no articula debidamente el campo de las iniciativas y se implementa un sistema de respuesta indexado en la lógica neoliberal: cada problema genera una respuesta específica o focalizada, en vez de diseñar una estrategia flexible y articuladora.

El contexto político y la necesidad de garantizar una acción gubernamental rápida llevaron a los responsables de la política educativa a desestimar, inicialmente, una transformación organizacional y cultural del Ministerio de Educación, lo que da la complejidad de esta tarea. En ese escenario, el diagnóstico sobre las capacidades del recurso humano ministerial, más los procedimientos burocrático-administrativos propios de la administración pública reticente a modificaciones, cambios de prioridades y ritmos de trabajo, llevó a las autoridades de la época a diseñar la estrategia de "programas", como una acción externa al Ministerio, pero vinculada fuertemente a su quehacer, incluso proyectando su inclusión simbólica, como parte de la "nueva institucionalidad" ministerial.

Fueron características de esta lógica la contratación de personal externo al Ministerio con carácter de expertos, con un perfil técnico y académico, con poca experiencia en la gestión real de establecimientos bajo el nuevo entramado institucional y el diseño centralizado y la intervención directa en los establecimientos. Dado justamente el entramado institucional, se pensaba que la alta complejidad que requerían los dispositivos para operar a escala nacional en un sistema desconcentrado, en diversos niveles, requería de especialidades técnicas provistas por profesionales que se desempeñaban en centros independientes de investigación o universidades, y por otra parte se requería la intervención directa para mostrar pronto resultados y avances en este nuevo rol con que se quería revestir la acción subsidiaria del Estado.

En relación a la primera de ellas, tuvo dos aspectos claramente marcados: los expertos educativos y los expertos en gestión y administración. Mientras los primeros eran los encargados de determinar los contenidos y naturaleza de los materiales e intervenciones, los segundos tenían como responsabilidad articular la acción de los programas a través de unidad de programas con la estructura ministerial oficial y rendir cuentas a los organismos financieros internacionales que financiaban las mismas. El segundo aspecto relacionado con el diseño centralizado y la intervención directa, es valorado, en tanto permitió a las autoridades y técnicos de los programas alcanzar en un período de tiempo adecuado la ejecución de los objetivos planteados (World Bank, 1999, y 2001). Así, los programas ejecutaron sus actividades, articulando las exigencias administrativas de los organismos internacionales, formuladas a mediano plazo, con la lógica de planificación presupuestaria anual que exige el Estado de Chile a su función pública.

Otro elemento del diseño centralizado que es relevante destacar corresponde a la institucionalización de esta estructura en el nivel central y a una influencia en el hacer regular de las estructuras desconcentradas del Ministerio de Educación, es decir Secretarías Regionales y Direcciones Provinciales de Educación. En estas instancias es donde se encontraba el personal regular del Ministerio de Educación, y particularmente aquéllos con llegada directa a los establecimientos, los supervisores técnico-pedagógicos.

Es justamente a través de estas estructuras regulares, caracterizadas como debilitadas y de baja capacidad profesional, que los expertos intervenían directamente en los establecimientos. Las implicancias de esta modalidad de operación son varias. Los empresarios, quienes contratan profesores y directores, establecen prioridades de la política local en el contexto de los planes de desarrollo comunal, entre otras funciones relevantes y no estaban considerados por el Ministerio como actores claves y fundamentales del proceso, ya sea por la voluntad política de las autoridades para reducir el rol subsidiario del Estado e intervenir en el mundo educativo con eficiencia. Pese a que las Municipalidades se democratizaron en el año 1992, no fue sino hasta el año 2006 que se estableció la obligación legal de que todos los directores de establecimientos municipalizados tuvieran una duración máxima de 5 años en su cargo con posibilidades de repostular una vez cumplido ese plazo.

Mientras el primer aspecto señalado debilita la legitimidad y eficacia de cualquier intervención, el segundo refuerza el rol del director del establecimiento como una figura jerárquica de difícil acceso y de cierta inmunidad, debilitando ambas la responsabilidad de las autoridades formales del sistema educativo, frente a los procesos de enseñanza-aprendizaje, objeto de las transformaciones y de las políticas de mejoramiento, como también de los resultados de aprendizaje obtenidos por los estudiantes de esos establecimientos.

Entre los años 1990 y 2007, la acción de los programas de mejoramiento no universales puso su foco de atención en los establecimientos “focalizados”. Así puede explicarse que de los más de once mil (11.000) establecimientos escolares del país, en más de 10 años de programas focalizados el universo de establecimientos alcanzado a través de estas iniciativas no alcanza una cobertura completa del sistema, al menos de aquél con subvención estatal. Un estudio encargado por el propio Ministerio de Educación en el año 2001 (Asesorías para el desarrollo, 2001), alcanza hallazgos sorprendentes como que el propio Ministerio no disponía de un catastro completo de la totalidad de iniciativas, tanto propia como de órganos del sector público que intervenían en los establecimientos. El estudio logró identificar 29 programas y elaboró una ficha de caracterización de cada uno de ellos.

Entre las debilidades identificadas por los actores se destacan aquellas relacionadas con el rol de la supervisión ministerial, señalando dos tipos de debilidades: información confusa, centrada en los procesos administrativos y plazos, compartimentada y débil articulación entre los distintos niveles y actores del Ministerio; y calidad de la relación informativa: centralista, verticalista, que culmina poniendo el énfasis en una mirada instrumental, centrada en el quehacer del programa y las líneas de acción de éstos, en detrimento de una mirada o visión centrada en la unidad básica del sistema educativo, el establecimiento escolar.



El Estudio de Asesorías para el desarrollo (Asesorías para el Desarrollo, 2001), releva la existencia de una relación directa positiva entre los puntajes SIMCE alcanzados por los establecimientos en 8vo básico y 2do medio y las características que asume la gestión escolar: más liderazgo, más trabajo en equipo, mejor clima laboral, etc. Estudios y trabajos posteriores corroboran tales hallazgos.

En ese contexto y hacia fines de los 90', la evidencia sistemática de un impacto limitado de la lógica intervencionista centralizada, de la lógica programática, hacía reconocer explícitamente la necesidad de contar con establecimientos con autonomía, proyecto propio y capacidad de gestión, como base para la construcción de una capacidad de las escuelas de asumir su responsabilidad de manera creativa y con solvencia. Por ello, a principios de 2000, los responsables de la política pública educativa tradujeron en un mensaje dirigido a la supervisión, la necesidad de la política pública a través de la acción de los supervisores acompañando los mejoramientos escolares en su ruta hacia la autonomía. Esta etapa fue titulada: "Llevando la reforma al aula" (Cox, 2003, García-Huidobro, 2003). Independientemente de que esto haya sido resignificado por los programas y supervisores como la necesidad de entrar físicamente a la sala de clases, se estaba reconociendo que las estrategias implementadas durante la década de los 90 habían tocado techo en la búsqueda de un incremento de la calidad y la equidad en el sistema escolar chileno.

A principios de 2000, instalado este conocimiento, los programas escasamente modifican su acción, aun cuando hay cambios importantes en las autoridades ministeriales. Se consolida su institucionalización a través de su transformación en niveles y modalidades, en los que la mayor parte de las estrategias programáticas mantuvo sus líneas de acción, a veces con cambios de nombres o denominaciones.

Tomando en cuenta estos desafíos, el Ministerio de Educación impulsa el desarrollo de una estrategia de política basada en el mejoramiento continuo de la gestión de los establecimientos educativos: el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar (SACGE). La estrategia tuvo el propósito de introducir prácticas de mejoramiento continuo en los establecimientos a través del desarrollo de procesos de diagnóstico y autoevaluación; más una evaluación externa que entrega recomendaciones y orienta la elaboración de planes de mejoramiento. Durante el año 2003, se realizó la marcha blanca de este sistema en 68 establecimientos. Al año 2006, sobre 1.300 establecimientos habían realizado procesos de diagnóstico institucional y formulado planes de mejoramiento.

Desde el segundo año de implementación de esta política de mejoramiento, que consideraba una adhesión voluntaria de los sostenedores y que no aseguraba la entrega de recursos, demandando un tiempo de preparación que suponía una gran inversión del establecimiento, el foco estuvo puesto en los sostenedores municipales, que ya concentraban una gran cantidad de establecimientos focalizados. Esta decisión fue concientemente orientada, y se esperaba, por parte del equipo responsable del diseño la instalación de ciertas tensiones y conflictos al superponer ambas lógicas de trabajo.

El problema que se generó es que entraron en conflicto los programas focalizados con las innovaciones en gestión. Parte de esos conflictos tienen su origen en la intención de desarrollar una mirada integral de la escuela, dada por una concepción de sistema y traducida en una práctica que asegure que los procesos no se abordan aisladamente. Este principio de integralidad considera el cambio educativo como un proceso institucional que involucra a todo el centro escolar. Es decir, como un proceso dinámico donde todas las dimensiones de la escuela están relacionadas y dependen entre sí. El modelo de cambio refiere al mejoramiento continuo en organizaciones que aprenden, y, por tanto, a la instalación de una cultura evaluativa basada en evidencias. Cada proceso identificado es pasible de ser mejorado, y cada escuela o liceo tiene "caminos" propios e irrepetibles de mejoramiento, por eso no hay recetas para el cambio, ni trayectorias preestablecidas.

Esta lógica entró en conflicto implícito con los centros generadores de programas, dado que evidenciaba el débil acoplamiento entre la demanda real de los establecimientos y el subsidio a la oferta del modelo ministerial de elaboración de política pública llamado "de intervención".

Esta opción de política enfocó la acción de las escuelas para el mejoramiento en las variables identificadas por el Modelo de Gestión Escolar: el *liderazgo* ejercido principalmente por los equipos directivos y de gestión de cada establecimiento, como un elemento dinamizador y generador de cambio; la *gestión curricular*, entendida como el proceso principal del establecimiento vinculado con la organización, implementación y evaluación de la propuesta curricular del establecimiento; la *convivencia y apoyo a los estudiantes*, la *organización de los recursos* y la *importancia de la evaluación* de la calidad de los procesos implementados.

Esta forma de "mirar" los establecimientos introdujo también conflictos con la compartimentación habitual de la lógica de diseño centralizado, por nivel o subsectores de aprendizaje. Pues la modalidad de implementación y los dispositivos de diagnóstico y planificación del mejoramiento no establecían diferencias según tipos de establecimientos, ni generaba espacios artificiales para la "intervención" de los programas centrales. Este proceso de cambio en gestión se detiene abruptamente a mediados del año 2008. El equipo ministerial a cargo de este proceso es desmantelado y las nuevas autoridades reinstalaron la visión de programas focalizados, con algunas incrustaciones menores que permanecen, pero con otra orientación.

De esta forma, en materia de gestión destacan los siguientes instrumentos como aspectos claves que han quedado insertos (no necesariamente instalados) en los centros de enseñanza obligatoria:

- El marco para la buena dirección, que provee fundamentos teóricos y orientaciones de política de gestión para el centro escolar y los equipos directivos en áreas de gestión clave.
- La subvención preferencial y el desarrollo de planes de mejoramiento de los centros escolares, que vinculan instrumentos de gestión con estrategias de fortalecimiento del centro.
- El Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión (SACGE), que tuvo un impacto parcial pero que puede ser reinstalado en el sistema.
- Los planes de mejoramiento de los centros escolares, propuestas de desarrollo con un horizonte de 4 años en torno de los cuales se orientarán las acciones y recursos para el período señalado.
- La evaluación docente, proceso nacional de suma complejidad que se encuentra en su tercer año de desarrollo masivo, con implicancias aún limitadas, pero que en el largo plazo debieran ser relevantes.

3.3 Actuaciones organizativas y de gestión para el cambio organizacional

En el plano de los centros de enseñanza obligatoria, se han implementado diversas estrategias de respuesta y adecuación a las problemáticas del escenario descrito.

Problemática 1:

Sistema de financiamiento incompatible con las tareas de largo plazo que asume la educación. Ello ha ocasionado severas dificultades de financiamiento de los sistemas escolares que trabajan con la población más vulnerable, y una gran incertidumbre en las tareas de mediano y largo plazo.

Las respuestas a esta situación varían según el tipo de propiedad (dependencia) del centro educativo.

En los **centros de origen privado** que trabajan con recursos públicos sortean esta dificultad -principalmente- con dos estrategias bastante generalizadas y una tercera algo más selectiva:

(i) Primero, incorporan el máximo de alumnos permitidos por cada aula (45) de forma de obtener el máximo de subvención, y de manera concomitante, muchos de los centros implementan procesos de selección de estudiantes, algo que la nueva ley de reciente aprobación (SEP) reduce para los primeros seis grados de enseñanza primaria,

(ii) La selección se realiza por calificaciones escolares, lo que se asocia en grado importante a la condición socioeconómica de la población, de forma de que el proceso de financiamiento ha derivado en una segregación social mayor donde los estudiantes más pobres son sistemáticamente excluidos (el pago por estudiante era prácticamente el mismo, de forma que no había incentivos financieros mayores para trabajar con la población más vulnerable, algo que la nueva Ley (SEP) corrige parcialmente, toda vez que si bien otorga un financiamiento adicional, lo hace para un número determinado de estudiantes, contra el compromiso del establecimiento de alcanzar un determinado conjunto de metas, no siempre acordes con los recursos disponibles.

(iii) Finalmente, una estrategia menos generalizada, pero de todas formas de creciente universalización en este tipo de establecimientos, es pasar a financiamiento compartido, modalidad que permite un cobro adicional a los padres, debidamente regulado en tramos, proveyendo recursos al centro escolar.

Este proceso también cuenta con un régimen laboral muy diferente si el propietario del centro Educativo es una persona jurídica privada o una pública. En el caso de los privados se rigen las contrataciones del personal por la legislación común a toda empresa de esta naturaleza; pueden fijar la remuneración sin arreglo a una escala de sueldos, y pueden contratar y despedir sin mayores argumentos, salvaguardando el régimen anual de pago de remuneraciones y de contratos que obliga la ley. Esta situación caracteriza al sector de educación subvencionada (salvo empresas de tamaño mediano y mayor), como de gran precariedad laboral, alta rotación de maestros, tratando de incorporar a los que significan gravar menos la planilla de pago.

En el caso de los **centros de dependencia municipal**, la situación es diferente, además porque los maestros están sujetos a la Carrera Docente, que genera un conjunto de obligaciones contractuales para el empleador público, las que derivan en un costo muy superior de la planilla de personal para estos establecimientos, mayor estabilidad funcionaria, y mayor data del personal. En lo fundamental el déficit que se produce se financia con recursos del Municipio provenientes de otras fuentes.

(i) Este tema ha sido un factor de permanente conflicto, primero con los empresarios privados que aducen que el sector público genera un mercado poco transparente en esta materia y competencia desleal, y segundo, denuncia que los gobiernos locales imputan al presupuesto de educación personas y acciones que no están vinculadas al tema, ello por una materia de congelamiento de las plantas de funcionarios municipales que data ya de más de 15 años.

(ii) También en forma creciente, los mismos municipios de ciudades intermedias y mayores han especializado sus establecimientos escolares para captar diversos segmentos de población, generando un sector competitivo con los mejores establecimientos particulares subvencionados, ciertamente empleando procesos similares de selección, tamaño de los cursos, etc.

Problemática 2:

Gran heterogeneidad social, reforzada por una importante segregación territorial, producto de un sistema de financiamiento que no ha sido capaz de establecer valores de subsidio asociados a los costos reales de la formación de la población más vulnerable, derivando en un incremento de la homogeneidad social al interior de cada establecimiento pero en un aumento de la heterogeneidad respecto de otros, provocando severas dificultades de socialización en la sociedad chilena (construcción de un pacto social incluyente).

Esta problemática es una de las menos desarrolladas por los centros escolares. En el **caso de los particulares** -salvo algunas congregaciones religiosas- es un tema omitido, se trata de un problema propio del mercado, y de orientación de corto plazo, sin capacidad de anticipación estratégica:

- (i) los establecimientos privados se concentran en alcanzar equilibrio financiero y,
- (ii) en obtener buenos resultados en las pruebas nacionales de logro. Para lo cual recurren a las estrategias señaladas en la problemática anterior (1) y eventualmente en materia de buenos logros a entrenamiento en las pruebas y selección de los estudiantes.

En el caso de **los centros públicos** este problema tiene distinto grado de visualización.

(i) Algunas comunas grandes (50) poseen proyectos educativos más sólidos con improntas en su hacer y con un sistema organizado de establecimientos según tipos de educación y segmento de la población.

(ii) Sin embargo, en un gran número de las restantes 300 comunas este problema no existe, pues la tarea del día a día es la supervivencia financiera, lo que ha conducido al sector escolar a atender toda la población que demande educación sin establecer filtros o procesos de selección, siendo efectivamente este sector el que cumple el derecho constitucional de la provisión de educación para toda la población.

Problemática 3:

Dificultades relevantes para implementar alianzas y estrategias de largo plazo entre diversos actores intra- inter sistema educativo, producto del sistema de concesiones, licitaciones y otros implementados bajo mecanismos de mercado. Siendo concordante con la visión de Estado subsidiario, el Ministerio de Educación no puede generar alianzas trascendentales con socios estables en los distintos procesos que debe afrontar, en especial en los de formación continua.

El Ministerio no ha podido generar un sistema de estímulos relevantes que impliquen asociatividad de empresarios públicos y privados. Por el contrario, sus principales mecanismos impulsan la competencia, incluso entre las unidades educativas de un mismo empresario. Esta situación da cuenta de un irracional “invisible” para la autoridad nacional y subnacional. Si bien no hay mecanismos que “impidan” la cooperación, la situación desigual que se produce a raíz de las restricciones legales de las entidades públicas ante las privadas, hace que en los hechos ella no ocurra y los escasos intentos que se han impulsado, van camino al fracaso. La resultante de esto es falta de alianzas de mediano y largo plazo, cambios constantes de proveedores, ausencia de una visión sistémica; solo la unidad educativa es el centro, aunque los empresarios finalmente no obtengan ni mayor eficiencia técnica ni financiera.

Problemática 4:

Escasa autonomía de los centros escolares municipales y de sus cuadros directivos para asumir decisiones relevantes en materia de selección, contrato y cambio de docentes, de manejo de recursos financieros, etc.

Esta problemática **afecta solamente al sector municipal**, atendiendo al hecho de que los privados se rigen por toda una normativa diferente que hace la situación caso a caso. En consecuencia, la problemática señalada es parte de la normativa legal del sector. Si bien existe un procedimiento que se denomina “delegación de funciones” en la cual la autoridad comunal de educación puede traspasar algunas de sus responsabilidades al Director del establecimiento escolar, en lo fundamental éstas se refieren a la gestión operacional y de gastos corrientes del establecimiento, sin considerar la gestión financiera, ni las remuneraciones del personal, ni las partidas presupuestarias mayores.

Esta situación es un tema de cultura organizacional, de estructuración del sistema público, de prácticas (hábitos) enraizadas en una tradición de que la autoridad no tiene tuición sobre contratos y destinaciones de personal. Sólo le compete la gestión del currículo. Ello ha impedido que los establecimientos se responsabilicen por los resultados, más allá de las normativas como el SACGE y otras, por cuanto los docentes no dependen directamente del Director en materia contractual para permanecer en su cargo, existiendo autoridad sin responsabilidad, afectando con ello el desarrollo del sistema público en su conjunto.

Lo interesante es que el conjunto de instrumentos desarrollados para la buena gestión de las comunas, como es el Plan de Desarrollo Educativo Comunal (PADEM) y los Planes de Desarrollo Educativo por establecimiento, son documentos que teniendo validez legal, pueden ser modificados en reiteradas veces de manera que su constante adecuación termina siendo un factor atentatorio contra la estabilidad y orientación de la acción, y suelen ser más bien instrumentos que “se ajustan” a lo que finalmente termina ocurriendo en las unidades educativas públicas, entre otros motivos, por el hecho que le Ministerio carece del soporte legal para poder adoptar otras medidas.

Problemática 5:

Aumento de visiones tecnocráticas de la gestión, desligadas de la práctica educativa de los centros escolares. Se enfatiza la eficiencia en el manejo de los recursos como clave del éxito como un factor independiente del capital social de los estudiantes y sus familias, y de las condiciones del trabajo laboral docente, atribuyéndose a los privados la mayor eficiencia, más que a las condiciones bajo las cuales éstos trabajan.



En la actualidad el énfasis en los procesos de gestión de los establecimientos escolares, referidos en lo fundamental a la variable resultados de logros escolares en las pruebas respectivas de nivel nacional (SIMCE de 4º, 8º y 10º grado) e internacionales (PISA), es el baremo tras el cual se comparan todos los resultados educacionales. Aparte de ser un enfoque reduccionista, usualmente este proceso posee los siguientes vicios:

(i) se igualan las comparaciones por dependencia del empresario (Part. Pagado, Part. Subvencionado y municipal) y no por el capital social y cultural de la población;

(ii) al omitirse las diferencias de capital social, los grupos aparecen como homogéneos, no siéndolo, teniendo regularmente mejores resultados; los establecimientos de naturaleza particular, entre otros motivos por las estrategias de sobrevivencia señaladas en la problemática 1;

(iii) se extrapolan los resultados al extremo que resulta evidente privatizar, pero al controlarse por capital social y cultural se parecen mucho los resultados, en algunos casos no hay diferencias significativas y en otros son favorables a los públicos;

(iv) poniéndose de esta forma en tela de juicio que el valor agregado de los establecimientos, sobre el capital social y cultural es reducido, materia que no se explicita debidamente “fortaleciendo la visión tecnocrática de la gestión” como un acto desligado de las condiciones basales de trabajo y de las características de la población.

Problemática 6:

Ausencia de una carrera docente vinculante con la formación inicial y permanente. Falta de incentivos de desempeño y de recompensa.

56

Uno de los problemas más complejos que posee el sistema educacional chileno es la falta de regulaciones de carácter vinculante entre la formación inicial, la formación de carácter continua, los requerimientos derivados del currículo escolar hacia la profesión docente, y el mercado laboral, a saber: remuneraciones y carrera docente, lo que además se traduce en normativas, requisitos y criterios diferentes según sea el empresario (público o privado). El origen de este problema se sitúa en las reformas del año 1981. A la fecha no han sido corregidas bajo ninguna medida efectiva y son consustanciales a la aplicación de la economía de mercado, y ciertamente, a todo el sistema educacional chileno. En razón de ello, las reformas al mercado de trabajo del año 1976 se tradujeron en que los docentes que laboran en el sector privado lo hacen bajo las leyes de cualquier empresa de esta naturaleza, con la salvedad (establecida por ley hace pocos años) de que los contratos deben ser anuales por el período del año escolar (marzo a febrero del año siguiente). Antes de esta normativa, en el sector particular algunos docentes tenían contratos mensuales.

Con la reforma del sistema educativo del año 1980 y el traspaso de los establecimientos y de los docentes al sistema municipal, se precarizó el empleo docente. Primero se produjeron despidos masivos en esos años para ajustar las “plantas docentes a los requerimientos presupuestarios”⁶ y segundo, el empleador es ahora el alcalde y no el Estado directo, además que existir una normativa confusa en algunas materias, que a ciertos efectos no son empleados públicos y para otros sí lo son, materias que se han ido resolviendo mediante jurisprudencia. De todas formas esta reforma desligó absoluta y completamente el ejercicio de la profesión de los aspectos de formación inicial, requerimiento del currículo y formación continua, y aun más de los aspectos de carrera docente, estableciendo uno de los principales nudos críticos que el país no ha sabido resolver (DONOSO, 2008).

En forma complementaria, la formación inicial redujo sus exigencias desde el año 1980 hasta 1995, de manera que la formación de profesores perdió su rango universitario por una década y media, recuperándolo en 1995 pero sin cambiar lo ocurrido. No existe un nexo formal entre las instituciones formadoras de docentes, con las nuevas exigencias del currículo, los nuevos proyectos de formación inicial docente y las exigencias del mercado laboral (Ávalos, 2003). Esta falta de sincronía genera uno de los principales problemas que en gestión del currículo se pueden enfrentar, a saber:

(i) El mercado laboral privado y público se rige por criterios y procedimientos distintos, casi no hay un mercado sino submercados (Almonacid, 2007), con consecuencias importantes al respecto.

(ii) La formación inicial de docentes no está ligada a las exigencias del currículo prescrito vigente, ni tampoco a mecanismos eficientes de inserción laboral.

(iii) No hay nexo significativo alguno entre el mercado docente privado y público, no hay vinculación que establezca un piso de calidad.

(iv) Desde el año 2008 se aplica un examen de resultados a los estudiantes de pedagogía, aún sin claridad respecto de sus consecuencias, ni menos acerca de sus impactos sobre la calidad de los aprendizajes de los futuros profesores.

(v) La formación continua no posee ningún nexo explícito con la carrera docente.

(vi) El mercado laboral docente no da cuenta de diferencias relevantes de calidad de los docentes, sea por su excesiva territorialización como por su segmentación espacial.

(vii) Mientras no exista un sistema integrado de carrera docente, con criterios equivalentes y vinculantes con la formación inicial, continúa y un sistema de incentivos es complejo poder intentar mejoras con impacto en estas materias.

Problemática 7:

El sistema de renovación de equipos directivos de los centros públicos posee al menos dos problemas relevantes para ser eficiente: (i) requiere de financiamiento para operar adecuadamente, para indemnizar a los directivos que cesan en sus funciones; (ii) no existen incentivos suficientes para que postulen a los nuevos cargos personas competentes.

Teniéndose claro que uno de los principales problemas del sector público fueron las leyes de amarre en educación dejadas por la dictadura cívico/militar (Ley Orgánica de Enseñanza e Inamovilidad de los directivos). Si a comienzos de la presente década se logró destrabar este proceso con una ley que permite la reconcurabilidad cada 5 años de los directivos, bajo ciertos procedimientos muy amplios, lo cierto es que el principal escollo de la ley ha sido:

(i) Su falta de financiamiento, de manera que no se ha podido cambiar a las personas porque los municipios no disponen de los recursos para indemnizarles, y segundo que el sistema de concursos ha sido muy poco convergente con los requerimientos de los cargos.

(ii) Adicionalmente, dado que los cargos son por un período de 5 años, contra un proyecto educativo, muchos docentes no se interesan pues ello implica perder la propiedad del cargo actual.

(iii) Correlativamente se sabe poco de la evaluación que se ha hecho de las propuestas y resultados alcanzados en los casos en que los directivos ha reconcurado y finalizado sus períodos, montando con ello un problema severo de información que posee el sector.

En un anuncio reciente a nivel presidencial (21/05/2009) se plantea un programa de formación de 2.000 directivos escolares. Sin embargo no queda claro en el texto no solamente cómo serán formados sino su origen, si están insertos ya en el sistema o si serán insertados, cuáles serán los mecanismos que se emplearán al respecto.

Problemática 8:

Los resultados de la evaluación docente y el mercado laboral docente del sector público.

Desde el año 2007 se ha venido evaluando a distintos grupos de docentes que trabajan en el sector público. Si bien la evaluación posee impacto en los casos negativos, el problema es que no es vinculante con los aspectos positivos (más allá de mantener el cargo) ni conlleva tampoco a orientaciones derivadas de este procesamiento para el efectivo mejoramiento de la docencia, excepto en aquellos casos que han sido evaluados negativamente.

Conclusiones

La gestión de los centros de enseñanza obligatoria en el caso de Chile presenta un conjunto de nudos críticos derivados del conflicto no resuelto a la fecha entre la implantación de políticas de mercado con otras propias del Estado de Bienestar. Este debate traspasa el conjunto del sistema educacional y se expresa en el área de gestión en aspectos claves, como un sistema de financiamiento complejo, que ha precarizado el funcionamiento del sistema escolar y que ha obstaculizado la posibilidad de generar alianzas estratégicas entre el Ministerio de Educación y los establecimientos con horizonte de mediano y largo plazo, con recursos sustentables en el tiempo.



En segunda instancia y derivado de esta situación, hay marcadas diferencias en materia de gestión entre los centros de enseñanza obligatoria de origen particular con aquéllos de carácter municipal. Esto se expresa en aspectos claves como la forma como funciona la carrera docente y su nexo con el mercado laboral, y en un segundo nivel, por los escasos vínculos que se generan entre la formación inicial y permanente de los docentes, los requerimientos laborales y la gestación de mercados y submercados en educación.

El Ministerio de Educación se encuentra en un proceso de actualización que ha tenido aciertos y desaciertos en el campo de la gestión, la que avanzó con nuevos aires entre los años 2000 y 2007 instalando un conjunto de mecanismos e instrumentos orientados a generar una nueva cultura en este ámbito. Sin embargo, este proceso se detuvo abruptamente en el año 2008, siendo sustituido por otras visiones que se orientan a fortalecer la gestión en el aula. Algunos aspectos claves en este sentido no han sido resueltos; uno es la escasa autonomía que poseen los directivos de los centros municipales en la mayor parte de las dimensiones de gestión, así como insuficiente financiamiento público de la educación, un soporte legal muy rudimentario y obsoleto para tareas que demanda un funcionamiento más ágil y respuestas oportunas y de fondo a demandas claves.

3.4 Referencias Bibliográficas

ASESORIAS PARA EL DESARROLLO – MINEDUC (2007), **Efectividad escolar y cambio educativo. En condiciones de Pobreza en Chile**, Ed. Mineduc, Santiago de Chile.

ASESORIAS PARA EL DESARROLLO – MINEDUC, (2001). **Análisis de la oferta de programas e iniciativas del sector público y privado desde los establecimientos educacionales**. MINEDUC - Asesorías para el Desarrollo, Santiago, Chile.

ÁVALOS B (2003) **La formación de profesores y su desarrollo profesional. Prácticas innovadoras en busca de políticas**. En Cox, C, (ed) **Políticas Educativas en el Cambio de Siglo. La reforma del sistema escolar en Chile**. Editorial Universitaria, Santiago. pp.559 -594.

BAEZA J. y FUENTES R, *Antecedentes y Fundamentos de las políticas de Gestión Escolar en Chile 1980-2003*, Mineduc. <http://www.mineduc.cl/usuarios/mineduc/doc/200508021319210.antecedentes%20y%20fundamentos.pdf>

BECA, C. (2006) **La política de formación continua de docentes: avances y desafíos**. En: Arellano, M y Cerda, C (Eds.). **Formación continua de docentes, un camino para compartir 2000-2006**. Santiago de Chile, CPEIP, Pp. 19 -31.

ALMONACID, C., LUZÓN, A. y M. TORRES, M. (2008). Cuasi mercado educacional en Chile: el discurso de los tomadores de decisión. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 16 (8). Recuperado [mayo de 2008] de <http://epaa.asu.edu/epaa/v16n8/>

BRUNNER, J.J. y G. ELACQUA (2003) **Capital Humano en Chile**. Universidad Adolfo Ibáñez, Santiago, Chile.

CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN (2006) Informe Final. Diciembre de 2006, Santiago de Chile. www.presidencia.cl (consultado diciembre de 2006).

COX, C. (2003) **Capítulo I. Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX**. En: C. COX (Editor). **Políticas Educativas en el Cambio de Siglo. La reforma del sistema escolar en Chile**. Editorial Universitaria, Santiago. Pp. 19-114.

DONOSO, S. (2005) *Reforma y Política Educativa en Chile 1990-2004: El neoliberalismo en crisis*. **Estudios Pedagógicos**, XXXI, N° 1, Pp.113 -135.

DONOSO, S. (2008) El perfeccionamiento docente en Chile (1990-2007): ¿Estado versus mercado? **Revista Brasileira de Educacao**. Vol 13. N° 39, Pp.437-454.

GARCÍA- HUIDOBRO, J.E. y C. COX (1999) **Capítulo I: La Reforma Educativa Chilena 1990 - 1998. Visión de Conjunto**. En: J.E. GARCÍA- HUIDOBRO (Editor). **La Reforma Educativa Chilena**. Editorial Popular, Madrid, 1999. Pp. 7-46.

GARCÍA HUIDOBRO, J. E. (1999) *Parte I. Visión de Conjunto, Capítulo 1. La Reforma Educativa Chilena 1990-1998. Visión de Conjunto*. En: GARCÍA – HUIDOBRO, J.E. (Ed) *La Reforma Educativa chilena*. Ed. Popular, Madrid. Pp. 7-50.

GARCÍA HUIDOBRO, J.E. y COX, C (1999) *Capítulo I: La Reforma Educacional Chilena 1990 - 1998. Visión de Conjunto*. En: GARCÍA- HUIDOBRO, J.E. (Editor). *La Reforma Educacional Chilena*. Editorial Popular, Madrid, 1999. Pp. 7-46.

GARCÍA –HUIDOBRO, J.E. y C. BELLEI (2003) *Desigualdad educativa en Chile*. Universidad Alberto Hurtado, Santiago 62 p.

MIDEPLAN-MINEDUC (2004) *Educación y Pobreza. Resultados de la encuesta Casen 2003*. www.mideplan.cl/casen (consultada, octubre 27 de 2004).

MINEDUC (2002) *Indicadores de la Educación en Chile 2002*. Ministerio de Educación, Santiago.

PAVEZ, J (2003) Situación de los docentes, sus condiciones laborales y profesionales. En: Hevia, R (Ed) *La educación en Chile Hoy*. Ediciones Universidad Diego portales, Santiago de Chile, Pp. 77-86

RAMA, G y J. C Novarro (2004) *Carrera de los maestros en América Latina* BID/CEPAL **Maestros de América Latina, nuevas Perspectivas sobre su formación y Desempeño**, BID/PREAL, Santiago de Chile p 287-232

TOMASSINI, L. Y M. ARMIJO (2002) *Reforma y Modernización del Estado*. LOM Editores, Santiago, Chile.

MIZALA, A. y ROMAGUERA, P. (2003) **Regulación, incentivos y remuneraciones de los profesores en Chile**. En: COX, Cristián (Ed) **Políticas Educativas en el Cambio...** Op. Cit. Pp. 519-568.

OCDE (2004) **Chile. Revisión de las políticas Nacionales de Educación**. Organización para la Cooperación y el Desarrollo. París y Ministerio de Educación, Chile.

ROJAS, P. (1998) **Remuneraciones de los Profesores en Chile**. *Estudios Públicos* N° 71, Centro de estudios Públicos, Santiago, Chile. Pp. 122-175.

WORLD BANK (1999) *Implementation Completion Report. Republic of Chile. Primary Education Improvement Project* (loan 3410-CH), May 1999.

WORLD BANK (2001) *Implementation Completion Report. Republic of Chile. Secondary Education Improvement Project* (loan 3410-CH), May 1999.

¹ Al año 2006 el sistema escolar chileno, desde el nivel preescolar al secundario, estaba conformado por algo más de 3,6 millones de estudiantes, cifra que se encuentra estabilizada desde el año 2002 con variaciones menores (MINEDUC, 2007).

² Si bien el proceso se completa en el año 1987, más de la mitad de los establecimientos escolares son traspasados ese año a este nuevo sistema de financiamiento, y de paso todo el sistema universitario público también a una nueva modalidad.

³ Aunque las de primera generación no hubiesen alcanzado en plenitud los objetivos de cobertura trazados.

⁴ La resultante es una reducción de la varianza de capital social intra-establecimientos y un aumento de la inter-establecimientos, dando cuenta de mayor diferencia social.

⁵ Esta condición es difícil de superar en un enfoque de mercado “ortodoxo” como el vigente en Chile. Su solución requiere romper la fe “dogmática” en el mercado y asumir que uno de sus fallos en educación es la débil capacidad que muestra para relacionar estos componentes sin generar externalidades negativas importantes hacia la población que más depende de la educación pública.

⁶ Durante la década de los 80 (1981-1989) el presupuesto del sector público asignado a educación se redujo en un 24% en términos reales respecto de 1981 (COX, 20083).



La gestión de centros de enseñanza obligatoria en Cuba



La gestión de centros de enseñanza obligatoria en Cuba

Juana María Brito, Universidad de Cienfuegos y Alicia Plasencia, Ministerio de Educación Superior.

Resumen

La fórmula “educación para todos, durante toda la vida”, en Cuba, es el núcleo de un amplio movimiento que abarca todo el país y a todos los ciudadanos.

De aquí que las profundas transformaciones que se están operando en la Universidad Cubana actual, son resultado de esa idea, unidas a las tendencias de cambio que a escala global ocurren en la educación superior. La significación de este nivel de enseñanza se refleja hoy en las estrategias y políticas tanto de las universidades, como de los organismos internacionales.

El documento brinda una panorámica de la Educación en Cuba y aborda la permanencia de los estudiantes en los Cursos Regulares Diurnos, a través de las experiencias de uno de los centros adscritos al Ministerio de Educación Superior; en este caso, la Universidad de Cienfuegos, cuyos resultados sirven de referencia a la propuesta de acciones integradas de la universidad y los niveles precedentes de enseñanza. La propuesta rompe con el esquema de ofrecer opciones y propuestas homogéneas para necesidades heterogéneas.

62

Introducción

Por la cabal comprensión de la importancia que se concede a la educación en nuestro país, diremos que en 1961, con la erradicación del analfabetismo, fueron perfilándose las condiciones para garantizar la educación universal y gratuita en todos los niveles de enseñanza.

Establecimos la enseñanza obligatoria hasta 9º grado, a lo que se sumó la idea de que es necesario universalizar el conocimiento como una de las formas de alcanzar una mejor calidad de vida para todos los ciudadanos, sin distinción de edad ni condición social.

Para lograr este macro-objetivo de universalizar el conocimiento, se trabaja en dos grandes vertientes: el Perfeccionamiento de la Enseñanza General y la Universalización de la Universidad (Cuba. Dirección de Universalización (MES), 2005).

A esto se suma el perfeccionamiento del trabajo metodológico y de los programas de las carreras universitarias, el proceso de acreditación y homologación de las mismas, la elaboración de un sistema integrado y progresivo de medios didácticos, un fuerte trabajo de orientación profesional y la aplicación de exámenes de ingreso para acceder a todas las carreras (Cuba. Dirección de Formación del Profesional (MES), 2009).

El desarrollo de nuestro país, y de cualquier país, requiere optimizar los esfuerzos y recursos dedicados a la formación de los profesionales, de ahí la pertinencia de la orientación profesional a los jóvenes, desde el nivel precedente a la universidad, así como el perfeccionamiento de cursos y asignaturas que motiven la cabal comprensión en ellos, de los contenidos y perfil de la carrera que escojan.

Esto incidirá directamente en la mayor permanencia de los estudiantes y en la satisfacción de las expectativas propias y familiares, así como en una mejor calidad en los resultados docentes, en tanto el joven sabrá desde el primer momento, qué le espera en sus estudios y qué se espera de él como profesional.

4.1 La educación en Cuba

Como parte de las medidas organizativas que permiten atender la diversidad de intereses y posibilidades en el campo educativo, contamos con niveles de enseñanza bien diferenciados en sus objetivos específicos y metodología, pero comunes en su empeño de proporcionar instrucción y cultura a todos los ciudadanos.

La Educación Primaria es de carácter obligatorio y universal y tiene como principio enseñar, atender y educar, por igual, a todos los niños y las niñas comprendidos en el grupo de edades de 6 a 11 años y garantizar su formación integral.

La meta superior es elevar la calidad en el proceso de enseñanza-aprendizaje, de ahí que esté en un proceso continuo de mejoramiento, a partir de la aplicación de un nuevo modelo pedagógico.

Cuba cuenta con una red de escuelas primarias distribuidas por todo el territorio nacional, en el sector urbano y en el rural, incluyendo multigrados en las zonas más intrincadas del país, de forma que se abarca a la totalidad de los niños en edad escolar (Cuba. Ministerio de Educación, 2009).

Los estudios de Secundaria Básica, también de carácter obligatorio y universal, agrupan a los alumnos comprendidos entre los 12 y 14 años de edad, y se realizan en dos tipos de centros: las escuelas secundarias básicas urbanas (ESBU) y las escuelas secundarias básicas en el campo (ESBEC); estas últimas con régimen interno. También existen las escuelas vocacionales de Arte (EVA), y las escuelas de iniciación deportiva (EIDE) (Cuba. Ministerio de Educación, 2009).

Su objetivo es sentar las bases del desarrollo integral de la personalidad del adolescente, proporcionando la adquisición de conocimientos básicos y el desarrollo de habilidades propias de la Lengua Materna, la Matemática, las Ciencias Naturales y Sociales, el conocimiento del idioma Inglés, además de contribuir a la educación estética de los alumnos, la formación de una cultura física y al dominio elemental de los principios de la técnica, estrechamente vinculados con la actividad productiva.

La Enseñanza Pre Universitaria se distribuye en Institutos Preuniversitarios cuyos objetivos y fines responden a diferentes perfiles de orientación vocacional y cuya matrícula es el resultado de un proceso de selección en correspondencia con las aspiraciones y aptitudes profesionales de los educandos.

Así encontramos, desde los Pre Universitarios en el Campo, Urbanos, Vocacionales de Ciencias Exactas, Vocacionales Pedagógicos, de Perfeccionamiento Atlético, de Iniciación Artística, hasta los militares. En todos ellos, se trata de brindar orientación vocacional para motivar la futura incorporación a las aulas universitarias, si bien es una tarea que adolece de gran disparidad en su ejecución y por ende en sus resultados.

Estos niveles de enseñanza se complementan con un bien estructurado sistema de Educación Técnica y Profesional, que atiende la formación de técnicos de nivel medio y obreros altamente calificados, además de los que se preparan en oficios propios de la demanda territorial.

Se cuenta además, con las escuelas de Educación Especial cuya matrícula abarca el 100% de los necesitados de la misma, y su fin fundamental es que los niños, adolescentes y jóvenes que son atendidos en las diferentes instituciones creadas para este fin, puedan acceder a niveles superiores de desarrollo dentro de sus posibilidades reales, para lograr una adecuada incorporación a la vida social y laboral.

El sistema cierra con la Educación de Adultos que recorre todos los niveles de enseñanza. En el curso 2001-2002, se introdujo en esta enseñanza un nuevo programa dirigido a jóvenes de 18 a 29 años desvinculados del estudio y del trabajo. El impacto social de este programa en la familia, la comunidad y en los propios estudiantes ha sido notable por los cambios experimentados por los jóvenes, y aporta un nuevo concepto en la literatura pedagógica, a saber, el estudio como empleo, que ha beneficiado especialmente a los trabajadores del sector azucarero.

Para referirnos al empleo de las TIC en nuestro sistema, hay que señalar que desde la enseñanza primaria, hasta el preuniversitario, se hace un uso sistemático de las Teleclases, las Videoclases, y la Computación. Y que además, hay un programa de enseñanza de la computación a toda la población que desee aprender, a través de locales habilitados con el equipamiento necesario en cada municipio y localidades con alta población.

Enseñanza Universitaria

Enero de 1959 en Cuba marcó el momento histórico de las profundas transformaciones que cambiarían radicalmente la situación de la nación. La herencia de ese momento resultaban tres centros de Educación Superior situados en el occidente, el centro y el oriente del país, un modelo elitista y una inequidad social privativa a determinados sectores sociales.



Es a partir de este momento que la educación cubana y en particular la educación superior estableció estratégicamente la universalización como aspiración suprema. Las transformaciones de la educación superior cubana han acaecido gradualmente destacando en cada etapa, resultados abiertos a un continuo perfeccionamiento.

El primer acto educacional a escala nacional que abrió el camino a la universalización del conocimiento en Cuba, fue la Campaña de Alfabetización en 1961, continuando con programas de seguimiento, educación de adultos, facultades obreras y campesinas, facultades preparatorias, cambios en la tradicionalidad universitaria representada por el verbalismo y el escolasticismo, y el establecimiento de nuevas estructuras en las carreras a fin de garantizar los profesionales necesarios para el desarrollo del país (Vecino, F., 1997).

Como consecuencia de la Reforma Universitaria en 1962, se pone de manifiesto un elemento de la universalización, con el ingreso mayoritario de jóvenes procedentes de sectores desfavorecidos de la sociedad, acogidos a través del plan de becas puesto en vigor.

La creación en 1976 del Ministerio de Educación Superior con el objetivo de dirigir la política educacional a este nivel, abre una etapa de amplia expansión que, visualizada hasta el curso 2008-09 arroja un saldo de 68 universidades e instituciones especializadas y un crecimiento de la matrícula que alcanza en el actual curso, la cifra de 710.978 estudiantes.

Formas organizativas representativas de la participación de la sociedad tales como las unidades docentes, contribuyen a la formación de los estudiantes en todo el país y matizan el panorama de la investigación. El hecho de que el 50% de la ciencia se realice en las universidades, se prestigia con los premios nacionales e internacionales recibidos.

Se alcanza una cifra de 1.500 proyectos de investigación de los cuales la mayoría están dirigidos a la solución de problemas importantes en el país.

El cuarto nivel de educación, con la estructuración del Sistema Nacional de Educación Post Graduada, nos permite contar en la actualidad con unos ocho mil Doctores en Ciencias y 26 mil Master. A pesar de las dificultades y las limitaciones a que ha sido sometido el país, las universidades cubanas crecen, se desarrollan, continúan funcionando y cumpliendo la misión a ellas encomendadas. (Cruz, E., Cuevas, J. L., 2007)

El proceso para llegar al momento actual ha sido amplio, profundo y colectivo.

Ver en Anexos: Tablas # 1, # 2 y # 3

La universalización que hoy exhibe Cuba materializada en la creación de sedes universitarias en los 169 municipios del país es el elemento del proceso de institucionalización que sitúa la pertinencia social de la universidad cubana en un nuevo enfoque que orienta a la sistemática reelaboración de los marcos conceptuales en los que se asienta su actividad.

Las Sedes Universitarias Municipales, en tanto innovación educativa, ocupan a su vez un lugar central en los procesos de cambio que tienen lugar en los territorios a partir de la estrecha articulación desde ella, de los factores y actores sociales implicados en la dinámica local; que permite trabajar desde la contextualización el pleno acceso a la educación superior.

Este modelo pedagógico, está centrado en el “aprendizaje del estudiante” y descansa con gran peso, en el uso racional y sistemático de la Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

El uso de las computadoras enlazadas en una Red Nacional Universitaria, los Vídeos y Televisores, son medios esenciales para poner al alcance de los estudiantes guías de estudio, clases, materiales en bibliotecas, laboratorios e incluso ser evaluados por esta vía. A esto se unen:

- Uso del correo electrónico
- Navegación en las INTRANET de las sedes centrales desde los municipios
- Utilización de bibliografía en formato electrónico
- Utilización de las plataformas informáticas
- Superación profesoral mediante cursos a distancia

De esta experiencia en la cual las TICs juegan un papel principal, ya se aprecian cambios importantes en los estudiantes, entre los que destaca en forma creciente “responsabilidad e interés por el estudio, influencia positiva con el resto de su familia, elevación de la autoestima, desarrollo de hábitos y habilidades de estudio, incorporación a la actividad de las sedes y el territorio” (Cuba. Dirección de Universalización (MES), 2005).

4.2 La problemática de la permanencia y la orientación profesional en la Universidad “Carlos Rafael Rodríguez” de Cienfuegos

A propósito de las transformaciones que han tenido lugar en la educación superior cubana, su encargo social puede resumirse en dos objetivos estratégicos: asegurar el pleno acceso de todos los que deseen estudiar en la educación superior, sin límites de ningún tipo, ni barreras, y garantizar en el plazo requerido, la demanda de fuerza de trabajo altamente capacitada que el desarrollo económico y social del país exige (Cuba. Dirección de Formación del Profesional (MES), 2006).

Para cumplimentar estos objetivos se precisa identificar los tipos de cursos existentes en dos modalidades de estudios interpretando los criterios del autor. Los actuales cursos regulares diurnos se corresponderían con la modalidad de “a dedicación total o exclusiva” y los de “a dedicación parcial” estarían conformados por los cursos para trabajadores, educación a distancia y continuidad de estudios.

El proceso de formación de los estudiantes de los cursos regulares diurnos es común a todos los estudiantes y en él se forman los jóvenes que no tienen vínculo laboral. Su formación la realizan en las universidades predominando la modalidad presencial.

En la actualidad, una de las responsabilidades de la universidad cubana radica en lograr los niveles de permanencia y egreso en correspondencia con el acceso. Una mirada al asunto sitúa la necesidad de enfrentar el problema de las bajas universitarias y sus causas, ocupación ésta que coloca a los centros de educación superior en la búsqueda de soluciones.

En tal sentido, el perfeccionamiento de las estrategias curriculares debe estar acompañado de la atención sistemática a la estrategia de permanencia, como medida del aumento de la eficiencia en la formación del profesional y que este accionar se realice sobre la base de las potencialidades de cada entorno.

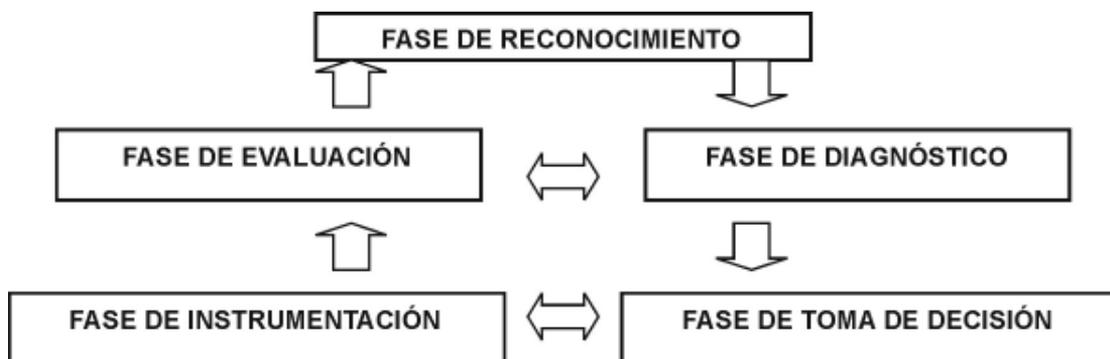
En la Universidad de Cienfuegos, creada en el curso 1979-80, se forman estudiantes en las facultades de Ingenierías, Económicas y Empresariales, Ciencias Sociales y Humanísticas y Agronomía.

Durante el curso escolar 2006-2007, se detectaron 75 bajas lo que representa un 4,69 % de la matrícula total. De estos, un 76% de los estudiantes cursaba el primer año.

El Centro de Estudios de Didáctica y Dirección de la Educación Superior comenzó un estudio para valorar la implementación de la estrategia de permanencia en las diferentes especialidades de la Universidad de Cienfuegos empírico-analítica y humanístico-interpretativa (Cuba. Universidad de Cienfuegos, 2009).

Como objetivo general se planteó la identificación de los antecedentes fundamentales relacionados con el diagnóstico a los estudiantes a partir del cumplimiento del cual propondría las recomendaciones para la toma de decisiones.

La investigación quedó conformada como se está indicando en el esquema:



En la fase de reconocimiento se identificó la procedencia de la demanda de evaluación. En esta etapa se seleccionaron las herramientas para la obtención de los datos y la búsqueda de las fuentes de información.

En la fase de diagnóstico se identificó la situación actual y la situación deseable en términos de resultados. Se analizaron las potencialidades en relación con los recursos y las posibilidades así como las causas de las discrepancias entre la situación actual y la deseable. Se determinaron las expectativas de la población, destacándose que las mismas se encontraban por encima de la tarea encomendada institucionalmente.

En la fase de toma de decisión se priorizaron los diferentes problemas encontrados y se propusieron soluciones, evaluando su impacto, costo y viabilidad.

Por la prontitud requerida para realizar la evaluación, las etapas anteriormente citadas transcurrieron en apenas seis semanas.

En la fase de instrumentación se llevaron a la práctica las soluciones halladas bajo la supervisión de los investigadores y se redefinieron algunos de los instrumentos de evaluación. Esta fase se implementó en el inicio del primer semestre de cada carrera hasta el final del curso escolar.

En la fase de evaluación se determinaron los resultados de las soluciones implementadas, se analizó la distancia existente entre la nueva situación real y la situación deseada. Se valoraron nuevamente las potencialidades existentes, se redefinieron las problemáticas y se perfeccionan las soluciones inicialmente propuestas.

Se realizaron esencialmente dos cortes evaluativos: al culminar el primer semestre y al culminar el curso escolar.

A partir de esta concepción investigativa se delimitaron tres grandes fases de la estrategia de permanencia que eran susceptibles de ser evaluadas: *la del diagnóstico inicial, la del curso introductorio* concebido en lo fundamental para determinar la brecha entre el nivel real de los estudiantes y el contenido de los programas de estudio del primer año, su adecuación **al entorno universitario y la estrategia de permanencia personalizada.**

Para la valoración del diagnóstico se determinaron los siguientes indicadores:

- Concepción e instrumentación
- Momento en que se realiza y duración
- Áreas y aspectos que explora
- Factores implicados
- Seguimiento y socialización de sus resultados

Para evaluar la eficacia del curso introductorio se analizaron fundamentalmente las percepciones de estudiantes y profesores sobre la eficacia del curso y la contrastación de los resultados académicos de los estudiantes tomando en consideración el diagnóstico inicial y el final que son implementados como pruebas de conocimientos. En este sentido se establecieron además como parámetros generales a evaluar: el tiempo de duración del curso, la realización de actividades que propicien la motivación por la carrera, la inclusión de la figura del tutor, del jefe de colectivo de año y de los profesores de las asignaturas del primer semestre desde el comienzo del propio curso introductorio así como la importancia conferida al mismo y la pertinencia de las asignaturas cursadas.

Para valorar la estrategia de permanencia implementada se establecieron los siguientes indicadores: el nivel de correspondencia entre las acciones de la estrategia y los resultados del diagnóstico, el grado de personalización logrado, la motivación profesional y los resultados académicos de los estudiantes.

El informe de los resultados señaló como aspectos con dificultades:

- El diagnóstico que se realiza al inicio del curso no es integral (no abarca el componente cognitivo en todas sus dimensiones, así como el metacognitivo y motivacional volitivo) y por tanto no ofrece suficiente fiabilidad para servir de base en el diseño de estrategias de permanencia en la universidad.
- En todas las carreras no se han incluido en el curso introductorio asignaturas que puedan contribuir al desarrollo de habilidades básicas y a la vez constituir un puente para las asignaturas posteriores del año, propiciando la motivación del estudiante por los contenidos de la carrera; este es el caso de asignaturas de introducción a la especialidad.
- No se ha logrado individualizar el curso introductorio según las habilidades básicas que demanda cada carrera y según el diagnóstico inicial realizado al estudiante, de manera que pueda implementarse un curso remedial desde el primer momento.

- En algunas carreras no se realizan actividades extracurriculares que propicien la motivación intrínseca del estudiante por la especialidad y le permitan conocer el campo de acción profesional.

- El diagnóstico que se realiza al inicio del curso carece de la integralidad necesaria como para servir de base al diseño de la estrategia al no abarcar aspectos metacognitivos y motivacional volitivos.

- En todas las carreras no se han incluido en el curso introductorio asignaturas que puedan contribuir al desarrollo de habilidades básicas; es el caso de asignaturas de introducción a la especialidad.

- No se ha logrado individualizar el curso introductorio según las habilidades básicas que demanda cada carrera y según el diagnóstico inicial realizado al estudiante, de manera que pueda implementarse un curso remedial desde el primer momento.

- Introducción del tutor posterioridad a la realización del diagnóstico y falta de preparación del mismo para la eficiencia de su labor.

- Falta de capacitación en algunos profesores para poder impartir la asignatura Aprender a Aprender.

- Se deben ajustar las asignaturas de Español e Historia a las necesidades reales.

- Necesidad de reevaluar la docencia principal de las asignaturas del primer año.

A su vez, se manifiestan algunos logros en relación con la estrategia de permanencia:

- El curso introductorio, de manera general, ha contribuido a atenuar el impacto que siente el estudiante en el cambio de un nivel de enseñanza a otro.

- La inclusión por parte de algunas carreras, de asignaturas que puedan activar las habilidades básicas y a la vez constituyan un puente para las asignaturas posteriores del año, propiciando la motivación del estudiante por los contenidos de la carrera, tales como “Introducción a la especialidad” y “Aprender a Aprender”.

- El desarrollo, en algunos casos, de actividades extracurriculares que propician la motivación intrínseca del estudiante por la especialidad y le permiten conocer el campo de acción profesional.

- El diseño de un sistema de tutoría de cierta relevancia en el que cada estudiante cuenta con orientación y ayuda.

- El diseño, seguimiento y evaluación de la propia estrategia de permanencia, lo cual propicia su perfeccionamiento continuo.

Las acciones sugeridas para el perfeccionamiento de esta etapa fueron:

- Se han diseñado y ejecutado cursos de preparación para los docentes que imparten la disciplina “Aprender a Aprender” y para los tutores de primer año.

- En relación con las dificultades existentes para lograr la presencialidad de todos los profesores en estos cursos, se diseñó el curso para tutores a distancia, sustentado en la plataforma Moodle de la UCf. El curso de Metodología para la enseñanza de Aprender a Aprender, se impartió desde el trabajo personalizado con los profesores en forma de asesoría personalizada.

- Se realizó una actividad metodológica para los jefes de carrera donde se plantearon los principios básicos que deben sustentar el diseño de una estrategia de permanencia así como las acciones principales que deben estar contempladas en sus diferentes etapas.

Se trabaja en el perfeccionamiento del diagnóstico inicial con vistas a que éste abarque todos los componentes esenciales y pueda ser orientador de estrategias de atención personalizadas.

- Se establece la atención a los estudiantes por el Centro de Estudios de Didáctica y Dirección de la Educación Superior en una Consulta de Orientación para el Aprendizaje, a fin de atender esencialmente: técnicas de estudio y estrategias de aprendizaje así como orientación sobre estilos de enseñanza.

El resultado parcial del estudio sobre la estrategia de permanencia del curso 2008-2009 arrojó en el primer semestre del curso escolar 2008-2009 una totalidad de 48 bajas, lo que representa un 2,81% de la matrícula inicial. De éstas un 62,2% de los estudiantes cursaba el primer año de las carreras, correspondiendo la mayoría de los mismos a las carreras de Informática, Economía y Contabilidad fundamentalmente. Del total de bajas en primer año, 24 se producen en aquellas carreras que hoy tienen previsto un curso introductorio de hasta seis semanas de duración al inicio del semestre.

Por tal razón, se hace necesario profundizar en los diagnósticos no solo académicos, sino además psicosociales que se han realizado con el fin de rediseñar de manera más objetiva las estrategias de permanencia que hoy se implementan y lograr que sean más eficaces, fundamentalmente en los

primeros años de las diferentes carreras, de manera que se atenúe la brecha existente entre los distintos niveles de enseñanza, y se propicie una motivación intrínseca hacia la especialidad de forma tal que impulse al estudiante a convertirse en autogestor del conocimiento. Para alcanzar tal fin, las estrategias deben orientarse no sólo al estudiante que ya entró al sistema, sino además reforzar todas aquellas que en el orden de la orientación profesional pueden realizarse antes de entrar a la Universidad.

Con relación a las carreras de Ingeniería Mecánica e Industrial, el diagnóstico se ha centrado en la aplicación de tests de aptitudes diferenciales necesarias para las respectivas carreras como son: test de Relaciones Espaciales, de Razonamiento Mecánico, de Habilidad Numérica y de Razonamiento Verbal (Bennet, Seashore & Wesman, 1947 citado en García, J.L. 2003). Estas pruebas hacen énfasis en los aspectos cognitivos centrándose en la evaluación de las habilidades básicas necesarias para las respectivas carreras. Sin embargo, por la propia concepción psicométrica de los test, la información que brindan no permite dirigir con suficiente nivel de detalle el proceso de enseñanza-aprendizaje. Esta experiencia se vincula a una investigación que realizan ambas carreras hace varios cursos y que responde a tareas de un proyecto de investigación en que participan.

La carrera de Informática desarrolló el curso introductorio referido al período 2008/09 con los estudiantes que se inician en el 1er año de la carrera. Los resultados académicos del mismo reflejaron una débil preparación de los estudiantes para enfrentar la asignatura de Matemática que tiene una apreciable carga curricular en los primeros años, pues sólo logró aprobar el 43,4% de los estudiantes.

En el actual curso este diagnóstico académico se complementó con un diagnóstico integral realizado a los estudiantes por el colectivo de año, lo que aportó elementos que le dan una mayor integralidad a la estrategia de permanencia, al ser precisamente multifactoriales los componentes que hoy están incidiendo en los resultados del proceso docente educativo en el 1er año de la carrera. Ello explica el por qué trabajan en la adecuación de las acciones de la Estrategia de Permanencia en el proyecto educativo del año.

En el caso de la carrera de Informática ya han ocurrido 9 bajas. En las entrevistas realizadas a los estudiantes, ellos plantean que la carrera no les gusta, lo cual entra en contradicción con las percepciones que tradicionalmente existen sobre la misma. Se evidencia así, una debilidad orientadora sobre las características y perfil profesional que deben conocer los estudiantes antes de que hagan la selección de la carrera, lo que nos lleva a las siguientes consideraciones:

La estrategia de permanencia, a pesar de que es constantemente reacomodada a las características propias de cada año, para el caso de cada carrera, es necesario tener en cuenta que en cada curso académico los estudiantes llegan a la universidad con una situación más compleja en la formación académica precedente, que incide en la formación vocacional de los mismos.

Hay que trabajar en el perfeccionamiento de las estrategias de orientación hacia la profesión en la enseñanza precedente, ya que lo que se viene realizando desde la universidad a los preuniversitarios de la provincia es deficiente, y si se proyecta con inteligencia, puede revertir la motivación e interés de los que entran.

Se aprecia como criterio en un grupo de estudiantes, que no pueden con la carrera por carencias académicas, lo cual pone en tensión constantemente las acciones curriculares y extracurriculares de la estrategia de permanencia en cada una de las carreras analizadas.

Es necesario destacar que el colectivo de 1er año de cada carrera tiene que ser de los profesores con más experiencia que tengan los claustros de las mismas, para que puedan trabajar con sus conocimientos y experiencias en la sistematización, flexibilidad y maestría pedagógica que requiere la situación actual de los primeros años de las carreras universitarias analizadas.

Es necesario valorar por carreras la duración del curso introductorio y las asignaturas que en él se imparten, ya que en las encuestas realizadas a los estudiantes existen criterios valiosos a tener en cuenta en esta dirección.

Las valoraciones del pasado curso ya esbozan ciertos criterios acerca de la necesidad de la realización de la orientación profesional, y se concibe que deben integrarse las acciones con el nivel precedente.

Por todo lo anterior, es obligado cuestionarse el cómo contribuir al cambio de la imagen tradicional sobre la ciencia, tecnología y sociedad en los estudiantes de ingeniería a partir del rol del orientador profesional, y cómo este presupuesto pudiera mejorar la información y a su vez trabajar la motivación de los estudiantes.

Veamos algunos de los criterios que en el orden pedagógico hemos consultado:

El colectivo de autores de los Fundamentos de las Ciencias de la Educación del Instituto Pedagógico Latinoamericano y Caribeño señalan que “*Orientar es ayudar*”. En este sentido, es la relación de ayuda que puede establecer un profesional con otra persona objeto de tal ayuda. Los orientadores y los profesores según ellos, desde distintos roles, necesitan establecer este tipo de relación para cumplir sus funciones sociales; y más adelante definen que “...la relación de ayuda es el vínculo interpersonal donde se movilizan en función del crecimiento personal y/o profesional, los recursos personales de un sujeto, en un contexto educativo que lo facilita”.

En sus investigaciones para el Proyecto “Estrategia Comunicacional para la orientación hacia las carreras universitarias”, las autoras Brito y Guerra Rubio, de la Universidad Central de Las Villas, destacan las características del estudiante de la enseñanza media superior, señalando que este estudiante está dotado de razonamiento, creatividad, e independencia cognitiva, y precisan que estas posibilidades se ponen de manifiesto en el aula donde actúa más cabalmente el autoaprendizaje. Se pueden percibir motivos, intereses y puntos de vista propios, y por ello la clase constituye un espacio por excelencia de la labor orientadora donde el papel de los educadores para orientar profesionalmente es medular.

La orientación profesional en Cuba es una ocupación de la dirección del país y de los ministerios encargados de la educación en sentido general. No obstante, en el imaginario social de estudiantes y familiares existen criterios estereotipados acerca de las profesiones y la vocación, a lo que se unen reduccionistas puntos de vista desde los cuales se realizan actividades, algunas de las cuales resultan hiperbolizadas sin que se realicen valoraciones posteriores.

Comprendemos que esas situaciones son el resultado de un pensamiento que intenta homogeneizar las acciones de una actividad que requiere de tratamiento diferenciado, y es evidente que las vías utilizadas para orientar hacia cierta profesión no son las mismas que para otra, lo que permite explicar la importancia que tiene para el ingeniero la adquisición de una cultura tecnológica.

El término “cultura”, a lo largo del desarrollo del pensamiento teórico, ha sido objeto de diferentes definiciones y alcances, y de ahí la multivariada de acepciones del concepto y sus diversas interpretaciones actuales.

En su concepción teórica comprende todo el sistema de creación del hombre tanto material como espiritual, que adquiere significación social en cuanto revela la medida en que el hombre domina las condiciones de su existencia, por medio de formas históricas concretas (Arana, M. y Valdés, N., 2009: p.247).

La cultura tecnológica particularmente, es la forma en que los hombres organizan y desarrollan la teoría y la práctica tecnológicas. Es el proceso que parte de la asimilación de los resultados de prácticas tecnológicas precedentes para la creación de nuevos conocimientos, técnicas, sistemas organizativos y de valores. Es el modo de despliegue histórico de la práctica tecnológica, que supone la elección de una alternativa para dar respuesta a las necesidades de cada comunidad.

Puede así entenderse que los paradigmas establecidos en cuanto a la ciencia, la tecnología y la sociedad misma, son susceptibles de transformación, estableciendo visiones de la realidad adecuadas. El hecho de que se conozca que un ingeniero en su plano de actividad requiere de una nueva mentalidad de cambio, de negociación, competitiva, amplia, innovadora, flexible, de búsqueda de calidad y excelencia, es más que una recomendación; forma parte de la orientación bien dirigida, de una alfabetización tecnológica.

Las valoraciones del pasado curso sobre la permanencia de los estudiantes y el desconocimiento sobre las carreras seleccionadas permitieron esbozar las ideas acerca de la necesidad de realizar una orientación profesional adecuada a las características de cada profesión y de ir conformando un sistema, con acciones a ejecutar de forma coordinada, donde la capacitación diferenciada contribuya a los cambios de imágenes sobre la ciencia y la tecnología que aún persisten.

De esta manera, el área de ingreso a la educación superior propuso comenzar la experiencia en el Preuniversitario Vocacional de Ciencias Exactas “Carlos Roloff” del municipio de Cumanayagua en la provincia de Cienfuegos y solicitó el apoyo de la Cátedra Ciencia Tecnología y Sociedad de la Universidad.



La pertinencia de la Cátedra CTS de la Universidad de Cienfuegos se justifica en el camino andado en los últimos diez años, cuando se dieron los primeros pasos de la institucionalización de los Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología y convergió con las orientaciones de estos estudios un grupo de personas que atendían trabajos de investigación sobre el desarrollo tecnocientífico de la región de Cienfuegos.

Comienza el Programa de Maestría a fines de los 90', el cuál se convirtió en un acelerador del desarrollo en la región, y de los vínculos interinstitucionales nacionales y extranjeros. Así, se han podido desarrollar acciones de capacitación múltiples con un movimiento de asimilación importante, por todo lo cual su inclusión es esta experiencia resulta una potencialidad.

A través de esta Cátedra se recibe la colaboración de la Universidad de La Habana, y participan en la ejecución del programa el Centro de Gestión de la Ciencia y la Tecnología (GECYT), el Departamento de Ciencias Sociales del Instituto Superior Politécnico "José Antonio Echeverría", así como la Sociedad Cubana de Historia de la Ciencia y la Tecnología, el Centro de Estudio y Organización de la Ciencia, y el Museo Nacional de Historia de la Ciencia; todos con una amplia experiencia en los temas que integran el campo disciplinar CTS.

Están establecidos los vínculos con instituciones extranjeras debiendo destacar en la primera fase las Universidades de Oviedo y Barcelona y se aprovechó además la colaboración de la Universidad de Cienfuegos con la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad de Granada.

La investigación cuenta con la experiencia de ocho ediciones de un programa interno de Diplomado.

Se cuenta con un alto nivel de colaboración, expresado en la participación de estudiantes y profesores en redes de conocimiento, especialmente en la red GESTCON (Gestión del Conocimiento Tradicional en Cuencas Hidrográficas y Áreas Costeras) financiada por CYTED.

Existen fuertes lazos de colaboración con los organismos de dirección de la Ciencia y la Tecnología en el territorio (CITMA). Hay que significar que las gestiones educativas que se realizan en los centros educacionales cubanos tienen un amplio respaldo por parte de las representaciones gubernamentales en cada territorio.

Las gestiones del tipo referido son valoradas cuando constituyen problemáticas que se instrumentan además en proyectos de desarrollo local para la atención de la demanda de fuerza de trabajo altamente calificada que inciden en la satisfacción de necesidades; como es el caso de la provincia de Cienfuegos.

4.3 Conclusiones

El territorio cienfueguero está signado por un desarrollo industrial significativo que se evidencia en la inserción de diversas novedades tecnológicas como es el caso de la puesta en marcha de una moderna refinería y otras industrias renovadas, constituyendo un polo petroquímico de alta importancia técnica, económica y social.

Esta realidad hace que la estrategia de permanencia sea una cuestión de pertinencia de la institución universitaria, para que cumpla el papel social que le corresponde.

Y se hace evidente que la orientación profesional, para que sea de éxito, tiene que desarrollarse como sistema integrado de acciones entre la universidad y los niveles precedentes, donde se impliquen los docentes devenidos tutores capacitados, de manera tal que puedan contribuir a la cultura tecnológica de aquellos estudiantes que deseen formarse como ingenieros.

Problemáticas similares como la permanencia en el nivel superior, la falta de orientación profesional coordinada y durante toda la vida, son asuntos que nos ocupan a todos en la actualidad, por lo que poder socializar nuestras experiencias resulta altamente beneficioso.

ANEXOS

Tabla 1

INDICADORES GLOBALES	CURSO: 2008-09
Instituciones de Educación Superior (IES) (Universidades, Institutos Superiores, Centros, Escuelas)	68
Universidades en 1959	3
Sedes Universitarias (creadas desde 2001-02)	3.150
De ellas Sedes Universitarias Municipales	676
Matrícula de Educación Superior (sin incluir MINFAR, MININT y NPFML)	710.978
Estudiantes en Pregrado en la Educación Superior de la población	6,3%
Tasa Bruta de Matrícula (población de 18 a 24 años)	63,2%
Matrícula en las Sedes Universitarias	578.937
Matrícula de extranjeros (incluyendo NPFML)	30.961
Becarios (incluyendo NPFML)	80.875
Matrícula de Posgrado 2007	656.544
De ellos en maestrías, especialidades y doctorados	192.167
Número de carreras	89
Número de carreras en las Sedes Universitarias	44
Graduados de Pregrado desde 1959 hasta julio 2008	915.068
Graduados en el curso 2007-08	71.475
Graduados Extranjeros desde 1961 hasta julio 2008	29039
Profesionales según el CENSO 2002	712.672
Graduados universitarios de la población	8,1%
Trabajadores con nivel universitario	15%
NPFML - Nuevo programa de Formación del Médico Latinoamericano	

Fuente: Prontuario Curso 2008 – 2009 del Ministerio de Educación Superior



Tabla 2

TASAS DE UNIVERSITARIOS CON REFERENTE A LA POBLACIÓN							
		1990/91	1995/96	2001/02	2006/07	2007/08	2008/09
MATRÍCULA TOTAL (Pregrado) (sin militares) (MT)	(1)	265660	134258	144553	658135	743979	710978
GRADUADOS (1959 -) (Pregrado) (G)	(2)	387084	564298	686027	798741	843479	915068
POBLACION TOTAL (POB) *	(3)	10662148	10998532	11168526	11239043	11239043	11236790
POBLACION 18 A 24 *	(4)	1625526	1366569	981710	1088017	1088017	1124713
TRABAJADORES (T) *	(5)			4505100	4754600	4754600	4956300
TRABAJADORES NIVEL SUPERIOR (TNS) *	(6)			630300	665800	665800	729500
INDICES							
PORCIENTO MT/POB	(1)/(3)	2,48	1,22	1,29	5,86	6,62	6,33
PORCIENTO MT/POB18-24	(1)/(4)	16,34	9,82	14,72	60,49	68,38	63,21
PORCIENTO G/POB	(2)/(3)	3,62	5,13	6,10	7,11	7,50	8,14
PORCIENTO TNS/T	(6)/(5)			13,97	14,00	14,00	14,72

* Cifras de población, del Anuario Estadístico de Cuba

Tabla 3

NÚMERO DE CENTROS POR ORGANISMOS				CURSO: 2008-09		
ORGANISMOS	TOTAL	UNIVERSIDADES	INSTITUTOS SUPERIORES	CENTROS UNIVERSITARIOS	ESCUELAS y ACADEMIAS	Sed Universi Municipi
Ministerio Educación Superior	17	11	2	4	-	340
Ministerio Educación	16	-	16	-	-	205
Ministerio Salud Pública	14	13	-	-	1	236
Instituto Nacional de Deportes, Educación Física y Recreación	2	-	1	-	1	240
Ministerio Economía	1	-	1	-	-	-
Ministerio Cultura	1	-	1	-	-	-
Ministerio Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente	1	-	1	-	-	-
Ministerio Relaciones Exteriores	1	-	1	-	-	-
Consejo de Estado	1	1	-	-	-	-
Partido Comunista de Cuba	1	-	-	-	1	-
Ministerio Fuerzas Armadas	9	1	2	-	6	-
Ministerio Interior	1	-	1	-	-	-
TOTAL	65	26	26	4	9	315

Facultades independientes

3

TOTAL DE CENTROS

68

4.4 Referencias Bibliográficas

- Arana, M. & Valdés, N. (1999). **La Cultura Tecnológica y el cambio de paradigma**. En: Tecnología y Sociedad. Ciudad de La Habana: Félix Varela.
- Cabrera, A., Betancourt, L., Tomás, J., Álvarez Pérez, P. & González Alfonso, M. (2006). El abandono de los estudios universitarios. *Relieve*, 12(2), p. 1
- Castro Díaz-Balart, F. (2001). **Ciencia innovación y futuro**.
- Colectivo de Autores (2005). **Libro Blanco. En: Cumbre Sociedad Informatización**: MINREX.
- Colectivo de Autores (2009). **Dirección Estadísticas: Prontuario**. La Habana: Cuba. Ministerio de Educación Superior.
- Cruz González, E. & García, C. (2007). **La universalización de la Educación Superior y el avance de la Gestión Tecnológica: la experiencia cubana**. *Universidad y Sociedad*, 2(2), s.p.
- Cuba. Dirección Estadísticas (MES) (2009). **Prontuario curso 2008/2009**. Ciudad de La Habana: Félix Varela.
- Cuba. Dirección de Formación del Profesional (MES) (2009). **Objetivo Formación: primera versión**. Disponible: <http://cvi.mes.edu.cu/dfp/informaciones>
- Cuba. Dirección de Universalización (MES) (2005). **Seminario Nacional**.
- Cuba. Ministerio de Educación (2009). **CubaEduca. Portal Educativo Cubano. Sistema Educativo**. Disponible en: <http://www.cubaeduca.rimed.cu>: Consultado 2009-05-26.
- FCuba. Universidad de Cienfuegos (2009). **Informe del Vicerectorado Docente de la Universidad de Cienfuegos: cursos 2006-2007 y 2008-2009**. Cienfuegos: s.n..
- Dagnino, R. & Hernán T. (2004). **Elementos para una renovación explicativa-normativa de las políticas de innovación latinoamericanas**. *Revista Espacios*, 25(1), s.p.
- Fourez, G. et al. (1966). **Alfabetización científica y tecnológica**. Buenos Aires: Ediciones Colihue.
- González Álvarez, N., Nieto Antolín, M. & Muñoz Doyague, M. F. (2004). **La gestión del conocimiento como base de la innovación tecnológica: el estudio de un caso**. *Revista Espacios*, 25(1), s.p.
- González, V. (1994). **Motivación profesional y personalidad**. Caracas: Universidad de Sucre.
- Matos, S. (2003). **La orientación profesional vocacional: un modelo pedagógico para su desarrollo en el preuniversitario del territorio guantanamero**. Tesis (Doctor en Ciencias Pedagógicas). Ciudad de La Habana: Instituto Superior Pedagógico Enrique José Varona.
- Del Pino, J. L. (2004). **Proyectos y planes de vida: un verdadero desafío para la juventud**. En: Temas de introducción a la formación pedagógica. La Habana: Pueblo y Educación.
- Del Pino, J. L. & Recarey, S. (2005). **La orientación educativa y la facilitación del desarrollo desde el rol profesional del maestro: material básico de la Maestría en Ciencias de la Educación**. La Habana: Cuba. Ministerio de Educación.
- Vecino Alegret, F. (1997). **Hacia una nueva Educación Superior**. Caracas: CRESALC.



La gestión de centros de enseñanza obligatoria en España



La gestión de los centros de enseñanza obligatoria en España

Joaquín Gairín y Diego Castro, Universitat Autònoma de Barcelona, con la colaboración de Ana García, Universidad de Deusto y Manuel Lorenzo Delgado, Universidad de Granada.

Resumen

La presente aportación es una radiografía de la situación general del sistema educativo español con atención especial a los aspectos referidos a la gestión institucional de los centros escolares de educación obligatoria. Su estructura es la establecida por la RedAGE para los informes de los diferentes países y su contenido se circunscribe a la establecida para los mismos. Se hace así referencia a la realidad y problemática de los centros educativos, a los sistemas de apoyo a la gestión y a las actuaciones organizativas y de gestión para el cambio organizativo; también se identifican, como parte de un estudio de campo, las ideas fuerza que caracterizan la realidad actual y las que se asocian a alternativas y propuestas.

Introducción

La elaboración del presente documento se realiza a partir de la consulta realizada a cuarenta y cinco personas representativas del sistema educativo español: quince de ellas están vinculadas a la administración y gestión general del sistema educativo, con representación de responsables políticos, inspectores y coordinadores de servicios educativos; otras quince personas son directivos de centros educativos, incluyendo entre ellos a directores, jefes de estudio y coordinadores de departamentos o seminarios didácticos; y los quince restantes son especialistas en la temática, normalmente profesores de universidad en la especialidad de dirección y gestión institucional y estudiosos de la temática. El sentido de la consulta se vincula a la realización de un informe contrastado y con una cierta representatividad de los territorios y de los profesionales que intervienen o se vinculan a procesos de gestión de centros.

La petición y recogida de información se realizó entre el 15 de abril y el 20 de mayo, a partir de una ficha que contenía las cuestiones que el informe aborda en sus distintos apartados. La información proporcionada, contrastada y priorizada en función del nivel de consenso existente, nos acerca a la realidad y perspectivas de la temática, pudiendo detectar problemas que adoptan manifestaciones nuevas y repercusiones organizativas novedosas pero que poseen un trasfondo y una trayectoria histórica, al mismo tiempo que retoma temas substantivos para la vida de los centros escolares que nunca se han resuelto de forma definitiva ni consensuada.

Una vez finalizada la fase de recogida de datos, se procedió a su análisis y estudio. Para ello se organizaron las diferentes respuestas en relación a cada una de las cuestiones planteadas y se trabajaron mediante la metodología de análisis de contenido, utilizando, al respecto, campos, categorías, unidades de sentido y unidades transversales. A continuación, se establecieron los tópicos de contenido más recurrentes, con el objetivo de reducir y sistematizar gran parte de los datos obtenidos. Finalmente, se redactaron las respuestas a los interrogantes iniciales según el proceso de codificación desarrollado y se procedió a la redacción final del informe.

La presente aportación, como síntesis de las informaciones requeridas y proporcionadas, matizadas y enriquecidas por los responsables del informe, se organiza así en tres ámbitos:

1. Realidad y problemáticas de los centros escolares, los sistemas de apoyo externos al centro existentes para apoyar en las soluciones y alternativas, y las actuaciones organizativas internas que las instituciones promueven para responder a los retos vinculados a las temáticas identificadas.
2. Los aspectos relevantes que describen la situación actual en referencia a la organización y gestión de centros.
3. Los aspectos principales que describen las posibles alternativas (deseables o en marcha) relacionadas con la organización y gestión de los centros educativos de enseñanza obligatoria.

Su contenido destaca las reflexiones en torno a la autonomía de los centros, el modelo de dirección escolar, la profesionalización de la carrera docente, la preocupación por los resultados escolares y la eficacia del sistema. De hecho, son temas habituales en los discursos, foros y congresos del ámbito aunque ahora se nos representen con formatos y problemáticas nuevas. Precisamente, esa

constancia en el tiempo es la que nos lleva a pensar que algunas de las problemáticas que ocupan y preocupan a los profesionales de la gestión pudieran tener, ¿por qué no? una dimensión internacional, aunque con manifestaciones distintas en función del contexto considerado.

5.1 Realidad y problemáticas de los centros

En relación a este tópico, se obtuvieron 169 respuestas diferentes que nos permiten tener un abanico de opiniones suficientemente amplio como para poder presentar una panorámica exhaustiva. El sistema de análisis y reducción de las informaciones, especificado más arriba, ha permitido sintetizar los siete aspectos más recurrentes y que, además, son los que aglutinan el mayor número de variables generativas y deductivas en el discurso de los encuestados. Por último, la lectura de los aspectos remarcados ha de considerar la saturación de la enseñanza de titularidad pública en el sistema educativo y mayor, si cabe, en la enseñanza básica.

El primer elemento que aparece de manera reiterativa son las **relaciones entre la institución escolar y el contexto social**. Esta, posiblemente, no sea la temática más significativa en el análisis de los resultados escolares pero sí es la más general y la que sitúa el papel de la escuela en el mundo actual y determina las relaciones entre contexto social y la función de la institución escolar. Actualmente, afirma uno de los expertos, “la escuela se organiza con una mentalidad que responde a un modelo de sociedad que ya no comulga con la realidad actual. La diversidad social debe saber gestionarse a través de nuevos sistemas y enfoques y superar las concepciones tradicionales del sistema y centros educativos”. Igualmente, apunta otro de los responsables del sistema, “todos hablamos de la globalización, pero al final seguimos dando clase, organizando la enseñanza y gestionando las escuelas como hace cincuenta años”. El cambio real aún no se ha producido. Se presenta así la necesidad de un debate sosegado y amplio sobre el papel de la escuela en la sociedad actual, y a partir de éste, una adaptación de las estructuras y el modelo de gestión de los centros educativos. De alguna manera, se reconoce así un desfase importante entre la realidad de los centros educativos y la realidad social, entre las formas de organizar y gestionar los mismos, y las necesidades que se desprenderían de otros planteamientos más acordes con las demandas cambiantes de la sociedad.

El segundo elemento de los más referenciados es la **autonomía institucional**. Se identifica la autonomía en un sentido amplio con la capacidad de los diferentes agentes participantes en la escuela para tomar decisiones responsablemente sobre las competencias que tienen asignadas. Su desarrollo sigue siendo un reto para el sistema educativo, que sigue debatiendo sobre el mismo y aún no ha materializado cambios reales, más allá de algunas iniciativas generales de autonomía curricular y algunas puntuales sobre el uso de las instalaciones y servicios en horario extracurricular.

Los informantes demandan más parcelas y mayores cotas de autonomía: mayores parcelas o espacios de intervención, que reflejan la aspiración a poder intervenir de forma más efectiva en más ámbitos de actuación propios del centro educativo: por ejemplo, los aspectos de organización y gestión de grupos de alumnos y horarios, cambios curriculares, selección y promoción del equipo de profesorado, las decisiones en relación al presupuesto, etc. Mayores cotas que se relacionan con tener un importante margen de actuación, “haciéndose más responsables en su toma de decisiones e imputándoles más responsabilidad en los resultados”. Se remarca, en todo caso y de manera generalizada, la necesidad mencionada de vincular directamente y de manera proporcional el grado de autonomía a la responsabilidad a través de la rendición de cuentas a la administración educativa y a la sociedad.

Las temáticas asociadas a la autonomía institucional no son sólo de tipo reivindicativo, también se vierten severas críticas a las distintas administraciones educativas en relación al permanente menoscabo y recorte de autonomía real de los centros. Se critica muy especialmente que las “administraciones controlen excesivamente todos los aspectos organizativos mediante una normativa cada vez más detallada y mediante actuaciones y exigencias permanentes a los centros a lo largo del curso escolar”. Especialmente, destaca la crítica de la doble moral respecto a la autonomía: “la aprobación de leyes que, si bien proclaman y reconocen el derecho a la autonomía, en la práctica la limitan y tutelan de forma cicatera”.

Las autoridades educativas de algunas comunidades autónomas (territorios con competencias educativas transferidas desde el Estado) están promoviendo planes de actuación para el desarrollo de la autonomía de los centros. Al respecto, los centros que participan en esa iniciativa deben presentar planes y diseños específicos de autonomía escolar. Desgraciadamente, la mayoría de los

centros escolares que se han acogido a esas convocatorias no han avanzado más allá de promover iniciativas centradas en la innovación didáctica y no pueden presentar (ni se les ha permitido) en la práctica avances en relación con otros aspectos como la autonomía organizativa, económica u otras. Además, muy frecuentemente la iniciativa se ha considerado más una oportunidad para conseguir bienes que para aumentar la calidad educativa: “el proyecto de autonomía escolar ha servido únicamente para obtener algunos recursos (algún docente de refuerzo o una pequeña asignación económica extraordinaria) y no para aumentar la autonomía de gestión”.

La tercera problemática que se menciona es la **dirección de las instituciones educativas**, destacando tres referencias principales: el modelo de dirección existente, el desarrollo de la función directiva (reclutamiento, acceso y salida del cargo), y el desempeño de las funciones inherentes al cargo.

El modelo de dirección de las instituciones educativas, sobre todo el de titularidad pública que también actúa como incentivador en las instituciones de titularidad privada sostenidas con fondos públicos, es objeto de fuertes críticas por parte de los encuestados que, además, lo identifican como un factor generador de importantes disfunciones en el seno de las escuelas. En España, la dirección no es profesional (o sea, no existe un cuerpo estable de directores escolares ni está establecida la profesión de director o directivo de centro educativo), estando limitado el acceso a un tiempo y por medio de una elección donde participa la comunidad educativa y donde tiene un papel influyente el colectivo del profesorado.

El acceso a la dirección no tiene así más condicionantes previos que el ser profesor estable y el ser elegido, aunque el haber realizado una formación previa se pueda considerar un mérito. Se instala así un modelo de dirección claramente “amateur” en el que la capacitación inicial o la experiencia previa en funciones directivas no se consideran elementos decisivos. El escenario se complica aún más si se considera que los planes de formación permanente durante el desempeño de la función directiva son escasos, muy administrativistas y no vinculantes al ejercicio profesional. Finalmente, el modelo considera que el mandato debe estar limitado en el tiempo (5 años, prorrogables) tras los cuales el directivo debe regresar a sus funciones como docente.

El resultado de este modelo configura un perfil de director de ‘primus inter pares’ cuyo ascendente es relativo: por un lado, su poder queda delimitado por una autonomía escasa y, por otro, por las propias autolimitaciones de formación y por las que implica ser un miembro del Claustro del profesorado que tras el mandato regresará a las funciones docentes. Como dice una de las informantes: “se palpa miedo a hacer cosas que luego van a repercutir en las relaciones cuando dejas la dirección”. De todas formas, cabe señalar la diferenciación entre los centros de titularidad pública y privada: “la dirección de las escuelas privadas tiene mayor autonomía a la hora de sentirse libre en la toma de decisiones”, seguramente debido a la falta de regulación específica y a la baja intervención de la administración educativa, en función del principio de libertad de enseñanza, en este tipo de instituciones.

El modelo dibujado hace que el acceso a la dirección sea poco atractivo y que en bastantes ocasiones el proceso para la elección de un nuevo director o directora no cuente con candidatos, o con candidatos adecuados. Una de las directoras expone que actualmente “sólo un 40% de los cargos directivos se cubren con elección entre los maestros”; en el resto de los casos, la administración educativa debe intervenir para realizar un nombramiento provisional de director, reforzando la idea de provisionalidad, de falta de motivación y de imposición externa. La función directiva, y más en estos casos, se asume “sin preparación alguna en las habilidades y recursos propios del liderazgo educativo y de la gestión de los equipos docentes”.

Las consecuencias en el desempeño de la dirección resultan evidentes: el reconocimiento interno y externo de la dirección es nulo o muy escaso, y entre el profesorado el supuesto “ascenso no tiene atractivo alguno”. El desempeño de la dirección se hace así y cada vez más complejo, al mismo tiempo que la lista de responsabilidades y funciones es interminable y los interlocutores son cada vez más exigentes. Los asuntos que conciernen a los administradores del sistema, los padres, las constantes reformas, los requisitos burocráticos, los propios equipos docentes, se convierten en presiones ante las cuales existe poca capacidad de actuación, poca capacitación y un liderazgo de baja intensidad.

La cuarta problemática que se destaca es la **gestión del profesorado**. Dentro de este amplísimo tema, el aspecto más subrayado es el sistema de provisión de plazas, muy especialmente en el sector de la escuela pública. El concepto decimonónico de cuerpo de maestros y profesores

funcionarios implica una concepción laboral indefinida y un puesto de trabajo asegurado y vitalicio, junto con unas condiciones profesionales bastantes favorables. Actualmente, no se considera que la jornada, calendario, salario y otras condiciones del trabajo docente sean negativas, más bien al contrario. Varios de los informantes recuerdan que, comparativamente con otros países de la Unión Europea, las condiciones laborales, incluidas las salariales, son más que competitivas. Por lo tanto, la problemática no se asocia tanto a las condiciones profesionales como a una carencia de sistemas de evaluación, formación y rendición de cuentas efectivos.

El profesorado funcionario no es evaluado a lo largo de su carrera y tampoco debe rendir cuentas sobre sus resultados o la eficacia de su actuación. Igualmente, y a pesar de la gran oferta de acciones formativas disponibles por las diferentes instancias, la formación permanente queda relegada a una decisión personal y voluntaria. En cuanto a la consideración del profesorado como equipo docente, los encuestados destacan la dificultad de constituir y consolidar equipos estables, cohesionados y competentes de profesorado en las escuelas, capaces de desarrollar los proyectos institucionales y la imposibilidad de construir una cultura compartida. Como apunta una de las expertas consultadas “el sistema de rotación actual del profesorado en los centros públicos (cambio de centro periódico si lo desean) imposibilita poder formar equipos docentes estables en función de un proyecto de centro, y eso en los centros privados-concertados no sucede”. Finalmente, se destacan las carencias formativas en el ámbito psicopedagógico y muy especialmente entre el profesorado de enseñanza media. La capacitación pedagógica exigible de entrada al desempeño profesional es mínima, llena de carencias y sin conexiones con la realidad de los centros educativos. Además, y antes se apuntaba, la formación permanente es voluntaria y no obedece a planes de desarrollo profesional coherentes ni vinculantes.

El resultado de todo este conjunto de circunstancias, junto con otras también enumeradas en este informe (falta de autonomía, desconexión con la realidad social, carencia de poder y liderazgo efectivo de la dirección) promueven un posible perfil de profesor poco implicado y marcadamente burócrata.

La quinta problemática se refiere a los **recursos disponibles e invertidos en el sistema**. Los recursos que se movilizan han ido creciendo de forma significativa en los últimos años. El debate en este punto está en valorar si el aumento presupuestario es coherente con el incremento de demandas del propio sistema (universalización de la enseñanza, diversidad del alumnado, atención a nuevos colectivos de hijos de inmigrantes, nuevas instalaciones e infraestructuras) y, sobre todo, con la distribución de las partidas correspondientes. Se apunta también la idea de que “la política del país no apuesta realmente por invertir en temas educativos, si se comparan los porcentajes destinados a la educación con otros gastos públicos: es evidente que nos movemos con presupuestos muy reducidos y cualquier financiación extra es una trampa porque se suele sobrepasar con más burocracia y con convocatorias y papeleo inacabable”.

La **implicación y la participación de las familias** es otra de las problemáticas señaladas desde diferentes perspectivas y con distintas implicaciones. Parece quedar claro para los encuestados que la participación de las familias en la vida escolar y educativa de sus hijos es una garantía de éxito académico; también sucede a la inversa: mayoritariamente, las familias que abandonan sus responsabilidades en la educación de sus hijos pensando en el quehacer del profesorado favorecen su fracaso. La relación comentada se sitúa, además, en un momento de relajación del compromiso familiar con las tareas educativas de la escuela y con la colaboración demandada por el profesorado, lo que genera disfunciones importantes y muy especialmente en la etapa de la enseñanza secundaria obligatoria. Es significativo, al respecto, la opinión de una de las informantes: “Es significativa la dificultad para redefinir la tarea y modelo educativo de la Educación Secundaria Obligatoria, y las diversas problemáticas que ello genera en el profesorado para trabajar con el alumnado de esta etapa. No ha confluído aún, por un lado, la necesidad y voluntad social y política de extender la escolaridad obligatoria como mecanismo de equidad, justicia y cohesión social; y, por otro lado, las necesidades personales de profesores y adolescentes de sentirse reconocidos en un espacio propio y en una posición de saber y competencia: los profesores no saben cómo pasar su “vasija de barro” sin que se la rompan, y los adolescentes no encuentran cómo construir o reconstruir la suya propia (además de que no les dejan tocar la de los otros). Ello es causa de muchos malestares y sufrimiento del profesorado, pero también de desmotivación y abandono del alumnado. Además, se relaciona con diversas problemáticas más concretas relativas a la disciplina y a la convivencia en los centros, que se agravan con estos desencuentros”.

En cualquier caso, se considera que la participación debe ser un elemento coadyuvante y no una intromisión en las competencias docentes y de la escuela. Como dice un informante, la “participación de las familias es un debate siempre abierto: cómo, cuánto y dónde deben participar las familias es un tema no resuelto y poco unívoco. La implicación de los padres es fundamental pero puede llegar a interferir con la libertad profesional de los maestros en determinados escenarios de la escuela”.

Se comentan, finalmente, atribuciones directas a la falta de implicación de las familias en la educación de sus hijos, destacando muy especialmente el problema de la convivencia escolar en la etapa de secundaria obligatoria. Las atribuciones son compartidas, en este caso, con otros factores intervinientes como la diversidad del alumnado, la inmigración, el choque cultural, etc. De cualquier manera, es un tema que preocupa y se destaca sobre otros, señalando que “uno de los principales problemas de nuestro sistema educativo es la enseñanza secundaria, especialmente en lo referente a la convivencia y a los resultados de aprendizaje”.

Los **bajos resultados escolares y la eficacia limitada del sistema** es otra de las problemáticas destacadas. Las evaluaciones externas y la publicación de determinados indicadores de éxito han favorecido el debate sobre los resultados académicos, la efectividad de los logros escolares, el rendimiento y el nivel de éxito, generando “una mayor visualización de los resultados escolares, una presencia excesiva e intencionada en los medios y una mayor e injustificada presión social”. De todas formas, hablamos de una temática controvertida y recurrente por dos motivos principales: “primero, por el sentido y utilidad de las perspectivas comparativas que no consideran los factores contextuales; segundo, porque los resultados de nuestros escolares no son satisfactorios a pesar de las inversiones cada vez más notables de financiación”.

Otra de las informantes reflexiona sobre la evaluación de resultados, el examen y el suspenso de los centros, señalando: “La evaluación de resultados se vive como rendimiento de cuentas, como una anticipación o premonición de que con probabilidad serán malos. Parece haberse olvidado de que se trata de dar la mejor educación posible a todos los jóvenes, intentando con todas nuestras fuerzas que sean mejores personas, mejores ciudadanos y, después, mejores profesionales. Parece que se hubiera sustituido la ilusión (o el motivo de logro, que se decía antes), por la desilusión ante la anticipación de los malos resultados. ¿Está justificada esta decepción anticipada? ¿Se puede trabajar con esta falta de expectativas, o con este temor al fracaso?”.

5.2 Sistemas y apoyos del sistema educativo y social para la mejora de la respuesta institucional

Las respuestas ofrecidas por los encuestados ante la pregunta sobre los sistemas y medidas de apoyo para resolver las problemáticas educativas planteadas en los centros educativos, son muy dispares y de contenidos diversos. La razón de esta dispersión quizá se pueda encontrar en las particularidades de la muestra de informantes y en la forma como se estructura el sistema educativo. España tiene constituido un sistema descentralizado donde las denominadas Comunidades Autónomas (gobiernos regionales) poseen y ejercen importantes cotas de decisión y actuación en el desarrollo de las competencias educativas. A pesar de ello, la administración educativa central concentra cotas de poder y decisión sobre aspectos básicos del sistema nacional. La representación de la muestra de informantes de las diferentes regiones y el distinto desarrollo educativo de las mismas puede explicar, en este caso, la variedad de aportaciones realizadas.

Para sistematizar la pluralidad de respuestas obtenidas, se ha establecido una lógica de análisis dividida en dos variables diferentes. La primera es la naturaleza del sistema de apoyo y ayuda, considerando apoyos puntuales (servicios) y apoyos más estables y mantenidos en el tiempo (programas). La segunda tiene que ver con el agente que la suministra, y en este caso se observan actuaciones tuteladas desde la administración educativa (nacional, regional o local) y otras ofertadas por otros organismos de naturaleza privada o semiprivada. La correlación de estas dos variables y sus respectivas modalidades dibuja una matriz de cuatro cuadrantes en los que se podría ubicar la mayor parte de los sistemas de apoyo del sistema educativo y social para la mejora de la escuela.

Los programas y actuaciones sistémicos más perdurables en el tiempo son los promovidos por las administraciones educativas, especialmente las de ámbito nacional y regional. Destaca la ausencia casi absoluta de iniciativas promovidas por las administraciones locales, remarcando así un rasgo actual del sistema educativo español: la irrelevancia de los municipios en la gestión y la mejora escolar.

Las propuestas de naturaleza normativa prescriptiva son las primeras que cabe destacar. Uno de los responsables del sistema afirma que “las dos últimas leyes (LOCE 2002 y LOE 2006) han intentado introducir correctivos al modelo anterior pero con muy poco resultado, especialmente en lo referente a la **mejora del sistema de dirección y gestión escolar**, reconociendo que poco a poco se incorporan mejoras”. Ratifica este cambio de dirección una de las directoras encuestadas cuando afirma también que las nuevas “leyes LOE y LEC apuntan hacia un reconocimiento y mejora de la dirección escolar, estableciendo nuevas responsabilidades y no demasiadas compensaciones”.

Parece atinado afirmar que la legislación, aunque de forma cautelosa, intenta así avanzar legislativamente en algunas de las cuestiones críticas del sistema educativo. Otra referencia muy comentada entre los encuestados es la que se relaciona con los planes de capacitación y perfeccionamiento. En este caso, un inspector de educación resalta la variada actual “oferta por parte de las administraciones de formación en dirección, en cargos intermedios y en recursos humanos y materiales”. No obstante, a pesar de los avances en el ámbito de la capacitación profesional, existe cierta coincidencia al afirmar que la oferta formativa es insuficiente o poco ajustada a las demandas reales, como apostilla uno de los informantes: “oferta existe, pero los programas formativos son claramente insuficientes a causa de su irregularidad y falta de continuidad”.

El tema de la dirección suele ser central y recurrente para todos los informantes, remarcado así la exclusividad, centralidad y esperanzas que asume respecto al cambio necesario. Se señala que “la Administración ha realizado importantes esfuerzos en las últimas décadas para invertir en la formación de los directores y directoras como medio para apoyar una dirección y gestión más informada, preparada y profesional en los centros. Sin embargo, estos esfuerzos no siempre se han visto rentabilizados en sus resultados, debido a: 1) La falta de estabilidad y continuidad de sus destinatarios (especialmente en el sistema público); sin acabar de poder resolver el problema de la falta de candidatos y del sistema provisional de acceso a la dirección; y, 2) La falta de un modelo claro y coherente de formación, que integre adecuadamente la formación inicial y continua de los directivos, y que vincule bien la evaluación y detección de necesidades con la formación”.

El mismo informante prosigue: “la Administración ha ensayado también algunas fórmulas para hacer más atractivos los cargos mediante algunos incentivos, con resultados poco consistentes. Aunque no siempre se admita la adecuación de los incentivos, a nivel personal éstos son en general bien recibidos, e incluso se considera que deben ser incrementados. Las personas siguen accediendo o admitiendo el cargo más por motivaciones intrínsecas que extrínsecas, reclamando mejores condiciones para el ejercicio real de la dirección y el liderazgo de los centros. En este último sentido, los directivos sienten que tienen demasiadas responsabilidades, pero poco margen de decisión, poco poder de influencia y falta de apoyo de la administración y del contexto social y político para ejercer incluso en el ámbito decisorio que legalmente les corresponde. Prevalece, por tanto, la tan señalada, desde hace décadas, disfunción entre demanda y oferta: funciones, perfiles y competencias y el poder desarrollar modelos de formación más basados en competencias”.

Destaca también la promoción de **planes y proyectos de innovación** por parte de las Comunidades Autónomas para mejorar aspectos parciales del funcionamiento de los centros educativos. Así, uno de los expertos comenta cómo en su región “se han creado programas de apoyo de discriminación positiva para los centros considerados prioritarios, remarcando el carácter discutible y controvertido de su utilidad y resultados. También se han creado las “aulas de enlace” con la intención de facilitar el acceso del alumno inmigrante al aula normalizada”.

Otra de las iniciativas destacadas es la “puesta en marcha de programas de apoyo e incentivo (económico y administrativo) para los equipos docentes que sean capaces de diseñar e implementar en el interior de las escuelas programas de innovación y mejoras pedagógicas y curriculares”. Otra directora apunta que en su comunidad autónoma “se han desarrollado unos interesantes Planes de Mejora de la Calidad en el Centro Escolar (PMQCE) que se concretan en proyectos estratégicos para la promoción de la autonomía. Los centros que participan elaboran y aplican en el marco de su proyecto educativo un plan estratégico en el que definen unos objetivos, estrategias y actuaciones para aumentar la calidad global. Además, la Inspección educativa puede colaborar y ayudar en su desarrollo, al mismo tiempo que se encarga de la supervisión de los logros”.

La muestra de actuaciones presentada está en la línea de variadas iniciativas, aunque no siempre están exentas de críticas: “existe un interés por parte de las autoridades educativas para que los centros se sumen a las convocatorias relacionadas con el diseño de ‘proyectos de autonomía escolar’. En la mayoría de los centros escolares acogidos a esas convocatorias, la implementación

de sus proyectos no ha servido más que para promover iniciativas centradas en la innovación didáctica que, en la práctica, no han supuesto avances en relación con el aumento de autonomía organizativa o de otra naturaleza”. Esta idea la remarca otro experto cuando afirma: “cada vez existen más convocatorias específicas de la administración que otorgan más capacidad de maniobra a los centros que se acogen a los planes establecidos; sin embargo, no se solucionan los problemas de fondo además de burocratizar aún más el sistema educativo por la gran cantidad de papeleo y burocracia que implica adscribirse al proyecto y que te den una ayuda económica”.

Las iniciativas que ponen en juego las administraciones educativas desde un enfoque de servicio o de apoyo puntual se vinculan a la creación de **servicios de apoyo** como los centros de profesores, los servicios de apoyo, las unidades de asesoramiento o similares. Los encuestados destacan que estos servicios se han ido adaptando a las nuevas necesidades que la realidad de los centros demanda. Así lo ilustra una de las inspectoras encuestadas cuando afirma: “los programas de ayuda que conozco son los de apoyo sistemático a la dirección y a los centros por parte de los Inspectores de Educación y de las titularidades de los centros”. También, una experta en temas de gestión apunta que los recursos más efectivos del sistema son aquellos que se adaptan a las necesidades de los centros y que son capaces de asesorar en las “aulas de acogida, dar soporte en servicios educativos necesarios (adaptación de escolares, becas, servicios logísticos como transporte o comedor, etc), maestros de soporte, comisiones de servicio para desplazar profesores y poca cosa más”.

Las aportaciones referidas a los programas de otros organismos no dependientes de la administración pública son realmente escasos entre la muestra de respuestas obtenidas. Se citan algunos programas de formación propios de instituciones educativas de gran tamaño y con numerosos establecimientos educativos, así como programas de formación de prestigiosas instituciones privadas en temas puntuales (intervención en temas de violencia y drogas, evaluación del funcionamiento institucional, gestión de relaciones internacionales, entre otros). En la misma línea se sitúan otros servicios como los ofrecidos por algunas ONGs en relación a la inserción de alumnado extranjero y también se citan los servicios de orientación para profesores en situación de estrés profesional, ofrecidos por mutuas y algunos sindicatos de profesorado.

5.3 Actuaciones organizativas y de gestión desde los centros para el cambio y la mejora organizacional

Las actuaciones promovidas a iniciativa de los centros educativos en función del elemento organizativo que promueven se han clasificado y desarrollado en cuatro apartados: planteamientos institucionales, estructuras de funcionamiento, sistema de relaciones y dirección y funciones organizativas.

Las medidas que se aplican en las organizaciones educativas dentro de sus **planteamientos institucionales** se relacionan de forma significativa con las políticas de promoción de proyectos estratégicos adoptadas por los gobiernos regionales, tal y como se apuntó más arriba. Estas iniciativas acostumbran a ser subsidiarias de los documentos de carácter más global como el Proyecto Educativo de Centro o el Proyecto Curricular de Centro. Los proyectos institucionales acostumbran a ser diseñados por los equipos directivos y docentes de los centros escolares siguiendo las directrices de la legislación vigente y con la supervisión de la inspección de educación. Los proyectos estratégicos permiten dotar al centro de recursos complementarios y las temáticas que abordan son muy diversas.

Uno de los expertos explicita que “existen modelos organizativos innovadores aunque de naturaleza voluntaria y poco generalizada en el sistema. Por ejemplo, algunas escuelas han planteado la escuela como una comunidad de aprendizaje; otras experiencias son los planes de innovación o los planes estratégicos de centro que incluyen propuestas para aumentar la autonomía institucional”. En otras se ha diseñado un “plan de acogida de centro con estrategias y actuaciones para la atención del alumnado que se incorpora a medio curso y otras actuaciones para alumnado foráneo”, según el mismo experto. Otras de las iniciativas destacadas son “el Plan de convivencia, el Plan de mediación y la promoción de la participación del alumnado y las familias en la vida del centro”.

Hay iniciativas que poseen un carácter más global e intentan abarcar a toda la institución: son “los centros que aplican sistemas de calidad, incluso con metodologías más exigentes como la ISO y posteriormente la EFQM”, sostiene una experta encuestada. Otra experta dedicada a analizar los planes y proyectos de mejora en los centros y reconocida por sus amplios estudios de campo

remarca cómo las políticas de promoción de los sistemas de calidad vienen desarrollándose en su comunidad autónoma desde hace tiempo: “algunas instituciones han asumido la utilidad de un modelo de calidad muy estructurado y bastante normativo pero que da una visión integral de la gestión, anteriormente inexistente en la mayoría de los centros, que ha permitido ‘poner la casa en orden’. Han realizado una apuesta muy fuerte y han invertido un enorme esfuerzo en coste de tiempo y personas para progresar y profundizar en el modelo, no siempre con el apoyo de todos los miembros del claustro. Se han embarcado en la aventura de postularse en la presentación de reconocimientos y premios y ello les ha familiarizado también con la cultura de evaluación interna y externa. También se han involucrado en redes de organizaciones con las que compartir buenas prácticas y aprendizaje (...). Los esfuerzos realizados por los directores/as y equipos directivos de los centros educativos son muy desiguales dependiendo de la casuística particular de cada tipología de centros, de cada centro y de cada persona; es decir, de las culturas, recursos y competencias desarrollados por las personas y contextos más allá de la legislación y las pautas de la administración”.

En relación a las **estructuras organizativas**, las iniciativas son muy abundantes y prueba de ello son las innumerables propuestas apuntadas por los informantes, que abarcan actuaciones en los recursos funcionales, materiales y, evidentemente, humanos. En relación a los primeros, un director destaca “las propuestas para reorganizarse de forma que se rompan esquemas antiguos, proponiendo configuraciones de horarios diferentes y modalidades de trabajo con el alumnado que superen y adapten las propuestas del currículo a las necesidades del centro y del alumnado”.

En relación a los recursos materiales, existe una cierta coincidencia en afirmar que las dotaciones de recursos son cada vez más notables aunque los informantes sean críticos con la forma de solicitarlos y gestionarlos. Posiblemente, las inversiones en TICs sean el capítulo con mayor dotación de recursos: “las actuaciones para incorporar las TICs son muy diversas: formación específica para docentes, incorporación de aulas de recursos tecnológicos, generalización de la pizarra digital. Recientemente, el gobierno informó que todos los alumnos de 5º curso de primaria tendrán un ordenador portátil”.

En lo que respecta a las iniciativas orientadas a los recursos humanos, diferenciaremos entre las que se orientan al alumnado y sus familias y las que tienen por objeto al profesorado. Sobre las primeras hay que destacar, especialmente, todo tipo de sistemas de adaptación a la diversidad del alumnado: “iniciativas específicas tenemos muchas: grupos flexibles, aulas de acogida, sistemas de autorización de alumno-mentor, espacios de bienvenida a alumnos que llegan a medio curso, adaptaciones curriculares, etc.”. En lo concerniente al profesorado, se plantean sobre todo iniciativas de ampliación de plantillas: “tenemos profesores de soporte, profesorado especializado en alumnado específico, especialistas en tecnologías, profesionales dedicados a la integración escolar y recientemente también se están incorporando educadores sociales con funciones de integración, mediación y dinamización”, comenta un inspector.

Se destacan también las cuestiones relativas a la formación del profesorado y el cambio de modelos al respecto. Se comentan nuevas orientaciones vinculadas “a modelos de formación más centrados en las competencias del profesorado y del equipo directivo; y a modelos de formación centrados en el centro escolar (...) con lo que implica de refuerzo y apoyo a la cultura de centro”.

Finalmente, se apuntan actuaciones que intentan minimizar el impacto de la alta movilidad del profesorado en los centros públicos, “a partir de planes de acogida y de socialización de profesorado novel, sobre todo después de la incorporación de la sexta hora lectiva obligatoria en primaria* ”.

Las **dinámicas de trabajo** entre el profesorado y los espacios de convivencia entre los diferentes actores de la comunidad escolar son algunos de los focos de intervención que se apuntan en relación a iniciativas de tipo relacional.

En lo que respecta a la **dirección de los centros**, las iniciativas presentan modelos de desarrollo y ejecución de las funciones organizativas. Hay agrupaciones de directivos escolares y asociaciones que permiten el intercambio profesional de experiencias y prácticas. También se apuntan las incipientes iniciativas de formación en el desempeño directivo: “ahora los directores que quieran pueden hacer una formación basada en módulos que son teóricos y prácticos”, apunta una inspectora de educación.

Destaca también, entendemos que por la actualidad del tema, el abordaje de la temática sobre competencias. Una de las expertas afirma al respecto que “se han creado a nivel experimental alternativas interesantes centradas en la gestión de las competencias básicas y renovadoras del modelo tradicional de coordinación departamental. Los centros educativos aún están analizando las

implicaciones de este nuevo modelo de competencias, sin tener muy claro sus ventajas ni tampoco hasta qué punto supone o no un cambio de modelo educativo, y cómo afecta ello a sus prácticas. En este momento, se mueven aún entre el desconcierto y la formación (...). En algunos casos se empieza a reclamar formación para aprender a trabajar y evaluar competencias y saber qué hacer con la 'evaluación formativa' en ese escenario de actuación.

5.4 Ideas fuerza que sintetizan la situación actual

Muchas de las informaciones proporcionadas por los informantes se pueden identificar más por la filosofía que comportan que por las acciones operativas y concretas que les acompañan. Desde este punto de vista, hemos agrupado en éste y en el siguiente apartado las ideas que pueden apoyar una descripción de la realidad y las que se vincularían más a escenarios deseables y actuaciones vinculadas a su consecución.

Algunas de las ideas fuerza que los encuestados identifican al respecto de la situación actual se comentan a continuación.

A.- Excesiva burocracia. Afecta tanto al desempeño de la dirección como a las actuaciones del colectivo docente y a los procesos de administración del sistema. Fundamentalmente, afecta a:

- Estructuras de coordinación pedagógica y de gestión excesivamente centradas en el cumplimiento de los requisitos administrativos.
- Profesorado excesivamente pasivo, poco proactivo, y centrado en el cumplimiento de la norma.
- Falta de motivación del profesorado, considerada como una explicación y una excusa para no impulsar iniciativas de cambio.
- El modelo educativo resulta poco motivador para el alumnado y el profesorado, al ser muy uniformador y prestar poco apoyo a las iniciativas de mejora que se puedan emprender.
- Desarrollo curricular limitado por centrarse casi o exclusivamente en la transmisión de un programa de estudios, sin preocuparse de los procesos y sólo en algunos casos (instituciones privadas y algunas públicas de secundaria) en la mejora de resultados.

B.- Falta de recursos. Aparece con insistencia la idea de que la falta de recursos vinculadas requerimientos externos es uno de los impedimentos más grandes que tienen los centros educativos para llevar a cabo sus proyectos o tener éxito en los retos que la sociedad les propone a diario:

- Los centros escolares padecen un aumento continuo y creciente de requerimientos externos que son, además, exigentes y complejos de satisfacer. Hay quien hace hincapié nuevamente en las familias y el aumento de sus exigencias hacia los centros, que no siempre va acompañadas de su necesaria implicación. La notable falta de respuestas pertinentes que a nivel general se da no puede ser compensada por parte de los profesionales de la educación escolar, que frecuentemente se encuentran solos y sin las necesarias ayudas morales y materiales de sus autoridades educativas, de las instancias externas de apoyo y de otros sectores sociales: los padres y madres de su alumnado, en primer lugar y fundamentalmente.

- Exigencia de los padres de aumento de la permanencia de los hijos en los centros escolares.
- Los padres no pagan el material escolar, derivado de la actual situación de crisis económica y de los bajos presupuestos de la escuela.

En lo referente a los recursos más internos, se destacan, por un lado, los problemas derivados de la gestión del personal propio y sus condiciones de trabajo, remarcando:

- Excesivos proyectos a desarrollar con las condiciones laborales que se tienen.
- La falta de estabilidad, tanto de personal como del alumnado, lo que dificulta considerablemente la consolidación de las actividades iniciadas en la línea de desarrollo del proyecto de centro.
- Bajas laborales de los docentes.
- Poco apoyo para los procesos administrativos del centro educativo y para la gestión de su personal.

Por otro lado, se remarca la falta de recursos materiales adecuados y pertinentes para cubrir las necesidades reales de los centros, así como la ineficacia de algunos de los servicios que ofrece la administración educativa para estas instituciones:

- El aumento progresivo de inversión en educación no aporta los recursos necesarios para los retos que actualmente tiene planteados la educación en España.
- Espacios, edificios o equipamientos no adecuados a las necesidades educativas de la sociedad actual.

- Imperiosa necesidad de realizar obras de ampliación en la escuela, para cubrir nuevas demandas de escolarización o considerar las necesidades de determinados programas (TICs, atención a la diversidad,...) o de determinados colectivos (adultos, profesionales en reciclaje,...).

- Ineficacia (por burocratización y lentitud) de los servicios educativos externos: administración, inspección, etc.

C.- Sistematización acciones formativas. Los encuestados identifican como una situación referencial de la organización y gestión de los centros educativos españoles la falta de formación o actualización pedagógica de los docentes que se encuentran en activo. Especifican al respecto:

- Tenemos unos profesores que sienten que han sido preparados para trabajar con los alumnos de antes, planteando la cuestión de difícil respuesta: ¿cómo prepararles para trabajar con los alumnos de ahora y con los ciudadanos del futuro?

- La formación continua y sistemática de los profesionales a lo largo de la vida laboral, sin excluir una referencia al momento de relevo generacional y a la implantación de los nuevos titulados de grado promovidos por el Espacio Europeo de Educación Superior.

- Formación inicial del profesorado de Educación Secundaria, que incluya una formación pedagógica y didáctica específica y adecuada a la realidad de esta etapa educativa.

5.5 Ideas fuerza que identifiquen alternativas y propuestas

En lo que concierne a las ideas fuerza que los encuestados identifican sobre alternativas y posibilidades que mejoren la situación descrita, cabe destacar:

A.- Planificación e innovación en los centros. Se considera la planificación como uno de los aspectos clave para mejorar la organización y gestión de los centros educativos. Incluye, entre otras cuestiones:

- Reorganizar la estructura de los centros para adecuarse y dar una respuesta adecuada a los retos actuales de la sociedad multicultural, del conocimiento y de la formación a lo largo de la vida...

- Revitalizar el Proyecto Educativo como propuesta institucional interna capaz de integrar de forma coherente y colaborativa las distintas posiciones ante la misión del centro educativo.

- Los centros deberían de disponer de los planes de actuación (no solo del calendario escolar) que les afectan y que delimita la administración educativa con la suficiente antelación al inicio de las actividades escolares. Sólo así se puede realizar una planificación de centro adecuada y que evite la aleatoriedad de iniciativas políticas puntuales o de ocurrencias también puntuales de direcciones generales, jefaturas de servicio, de asesores u otros responsables del sistema educativo.

- La necesidad de promover e impulsar la innovación, como medida para adaptarse a las necesidades y cambios del entorno.

- La orientación hacia a la eficacia del sistema y la mejora de los resultados académicos de los alumnos.

- Mejora organizativa en algunas comunidades autónomas en lo que respecta a diferentes aspectos de la aplicación de la sexta hora (horarios, personal, "tardes libres"...).

B.- Compromiso con la calidad. Hay quienes proponen como herramienta para la mejora de la organización y la gestión de los centros educativos el avivar el compromiso con la calidad de las actividades que se desarrollan. Al respecto, se menciona:

- Desde el punto de vista de la Gestión de la Organización, es prioritario desarrollar nuevas competencias para la Gestión del cambio y del conocimiento. Además, la organización debiera comprometerse, sin temor, con la mejora de la calidad educativa focalizando sus esfuerzos en la calidad de la gestión y en la gestión de la innovación. Se trata de supeditar los medios al fin, de no temer los medios que faltan, pero tampoco perderse en ellos y perder los fines.

- Se debe seguir haciendo un esfuerzo muy importante por formar a la dirección de los centros, apoyando su ejercicio con enfoques más coherentes y que integren el perfil de funciones demandado, el apoyo al liderazgo ejercido, y el desarrollo de las competencias necesarias. Paralelamente, se deben reforzar la formación inicial y continua existente y la evaluación del desempeño.

- Influencia de los movimientos de calidad y mejora capaces de crear otra "cultura" o estilo de trabajo más orientado hacia el alumno, familia y resultados.

C.- Formación y carrera profesional docente. Se trata de mejorar la situación actual del profesorado que se encuentra en activo en los centros educativos, reforzando la formación:

- Una formación inicial distinta a la actual para el profesorado de secundaria, con contenidos en didáctica, organización escolar, psicología, etc., y, sobre todo, en nuevas tecnologías didácticas,

que fomenten las relaciones positivas y la comunicación frente al orden y la rigidez predominantes en la situación actual.

- Una formación específica para capacitar a los profesionales de la educación escolar, que les haga competentes en los procesos de gestión. Esta formación inicial y permanente debe considerarse como un requisito básico e imprescindible para quienes vayan a desempeñar tareas de dirección en centros y de coordinación de unidades organizativas dentro de ellos.

- Profesorado bien formado y con procesos de evaluación del desempeño frecuentes y centrados en la práctica profesional.

- Crear y desarrollar planes de carrera que permitan el desarrollo profesional real de los equipos directivos y del profesorado.

Asimismo, se remarca la importancia de garantizar unas condiciones laborales que sean positivas y, al mismo tiempo, velar por la carrera y el desarrollo profesional de los docentes. Una carrera docente bien planteada que no homogenice por igual a todo el profesorado; que premie a los buenos profesionales y penalice a los que no lo son, que tenga en cuenta las medidas de conciliación laboral y familiar y que entienda la actividad laboral como una actividad necesaria personal y socialmente.

5.6 A modo de conclusión

Las organizaciones son construcciones sociales de y para la sociedad. No obstante, su funcionamiento queda contaminado por dinámicas externas e internas que pueden obviar ese principio. Muchas de ellas, meras reproducciones de demandas externas, centradas en los intereses de algún estamento dominante en la toma de decisiones, con objetivos educativos diluidos o con un funcionamiento basado en procesos repetitivos, resultado de formas burocráticas de organización, se convierten así en anacrónicas e incluso involucionistas con relación al cambio social o cultural existente o pretendido.

Parece necesario, al respecto y de manera periódica, revisar y actualizar el conjunto de decisiones que acompañan la ordenación que se hace de la educación y de las instancias e instituciones que la operativizan. Al respecto, el presente escrito trata de identificar disfunciones que podemos encontrar en los centros educativos españoles y que participan de un amplio consenso tanto en el diagnóstico como en las vías de solución. Desgraciadamente, los ritmos educativos no son similares a los ritmos sociales, políticos y económicos, y las alternativas de solución que se conocen no siempre se ejecutan de manera adecuada o en el tiempo deseable. Persisten así los problemas, y algunas veces se radicalizan o enquistan, y las mejoras se resisten a esfuerzos puntuales, descontextualizados y no siempre bien desarrollados técnicamente.

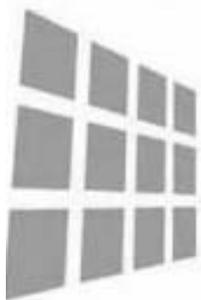
La revisión realizada evidencia, una vez más, la necesidad de compaginar medidas externas e internas si queremos conseguir mejoras en el funcionamiento de las instituciones educativas. Por una parte, se sigue reclamando menos normativa y más autonomía, estabilidad en las políticas educativas y un apoyo decidido y coordinado de los recursos del sistema. Por otra parte, la reestructuración interna de los centros pasa por fortalecer la función directiva, exigir el planteamiento y desarrollo de planes institucionales e innovadores, mayor vinculación del trabajo de los profesores y centro a la medición de resultados y un trabajo colaborativo más intenso.

La promoción y desarrollo del cambio necesario no puede ni debe perder de vista el sentido y función social de las organizaciones educativas. Al respecto, las decisiones del sistema y centros educativos han de tomar como referente las necesidades sociales y de los escolares, muchas de ellas vehiculadas a través de la familia, reformulando sus políticas y prácticas y preparando sus recursos en la dirección del cambio necesario.

Por último, explicitar la intuición de que los problemas y soluciones son contextuales pero no ajenos a una realidad internacional. Desde este punto de vista, compartir las inquietudes, propuestas y soluciones puede ser parte de la solución si se crean las sinergias adecuadas.

* Iniciativa desarrollada en la Comunidad Autónoma de Cataluña y consistente en igualar, aumentando una hora lectiva, el horario de la enseñanza pública y privada.

La gestión de centros de enseñanza obligatoria en Nicaragua



Red AGE

La gestión de centros de enseñanza obligatoria en Nicaragua

Arturo Chow, Universidad Americana-UAM y María Cecilia Herdocia, Universidad de Ciencias Comerciales - UCC.

Resumen

Se pretende presentar un panorama sobre la situación de la educación en Nicaragua poniendo énfasis en el subsistema de educación primaria, único que por ley es obligatorio. Para ello se inicia con una breve contextualización de la realidad socioeconómica del país y una descripción del sistema educativo vinculado a sus fundamentos legales.

Posteriormente se intenta describir la evolución de los principales indicadores educativos, los problemas que enfrenta el sistema y los logros alcanzados en los últimos años según cifras oficiales y de otras fuentes consideradas confiables, para finalizar con las nuevas propuestas y las expectativas que surgen de ellas.

Introducción

Para la elaboración del presente documento se utilizaron fuentes variadas, seleccionándolas con base en el criterio de confiabilidad, además de documentos oficiales del Ministerio de Educación (antes Ministerio de Educación, Cultura y Deportes), informes de organismos internacionales como el PNUD y la CEPAL, informes de investigaciones realizadas por el Centro de Investigación y Acción Educativa Social (CIASES) y algunos artículos de revistas y periódicos nacionales.

Dadas las particularidades de nuestro país, consideramos conveniente dar a conocer, además de algunas condiciones socioeconómicas, datos sobre el marco legal en que se desarrolla la educación en sus distintos niveles.

Nicaragua es el segundo país más pobre de Latinoamérica. El Informe de Desarrollo Humano 2008 del PNUD la ubica en el lugar 120; posee el ingreso *per cápita* más bajo de Centroamérica, US\$908.00 según datos del FMI, el Banco Central y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) publicados en 2006. Informes de Naciones Unidas estiman que el 79% de la población vive con menos de dos dólares diarios y el 45,7% con menos de un dólar. El gasto público en Educación en los últimos años (2002 a 2007) ha oscilado entre 2,6 y 3,4% del PIB, siendo la mayor cifra en 2007. Sin embargo, éste ha sido altamente dependiente del financiamiento externo y su condicionalidad (Vos; Ganuza; Lofgren; Sánchez; Díaz-Bonilla 2008, pp.10)

En materia de educación, la Constitución Política de la República de Nicaragua, en el Título VII Educación y Cultura, Art. 119, reconoce la responsabilidad del Estado en cuanto a este tema expresando: "La educación es función indeclinable del Estado. Corresponde a éste planificarla, dirigirla y organizarla. El sistema nacional de educación funciona de manera integrada y de acuerdo con planes nacionales. Su organización y funcionamiento son determinados por la ley...", el Art. 121 consigna como "gratuita y obligatoria" únicamente la educación primaria (siete años, un nivel preescolar y seis de primaria), mientras la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) establece 12 años de escolaridad como el umbral educativo mínimo para lograr que una persona salga y se mantenga fuera de la línea de la pobreza (Franco, 2002).

A pesar de que el Art. 119 menciona el funcionamiento integrado del sistema nacional de educación, la "Ley General de Educación", ratificada por la Asamblea Nacional en agosto de 2006, que norma su estructura, características y funcionamiento, señala la existencia de cinco subsistemas: de Educación Básica y Media, Educación Autónoma Regional (SEAR), Educación Extraescolar, Educación Técnica y Profesional y Educación Superior. En realidad, ellos están poco articulados

entre sí; los tres primeros son regidos por el MINED y los dos últimos poseen autonomía académica, financiera, orgánica y administrativa, misma que está consignada en el Art. 125 de la Constitución de la República.

El subsistema de Educación Técnica y Profesional está regido por el Instituto Nacional Tecnológico (INATEC), “entidad autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio y con plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones” según el Decreto Presidencial No. 3-91 del diez de enero de 1991 por el cual fue creado.

El subsistema de Educación Superior se rige por la Ley de Autonomía de las Instituciones de Educación Superior (Ley 89) ratificada por la Asamblea Nacional en abril de 1990, misma que crea el Consejo Nacional de Universidades (CNU) como el órgano de coordinación y asesoría de las universidades y centros de educación técnica superior. Sin embargo, su influencia sobre las universidades privadas es limitada. La misma Ley, en su Art. 55, inciso 1, establece que “el aporte ordinario no podrá ser menor del 6% del Presupuesto General de Ingresos de la República, como garantía mínima para hacer efectiva la Autonomía Universitaria”.

La Ley General de Educación crea el Consejo de Rectores como órgano consultivo en materia académica para la Educación Superior y el Consejo Nacional de Educación como el órgano de armonización y articulación de los subsistemas educativos. Sin embargo, éstos aún no empiezan a asumir sus funciones.

Actualmente existen en Nicaragua 51 instituciones de educación superior (4 universidades estatales, 2 comunitarias, 2 centros técnicos, 2 universidades privadas que reciben subvención del Estado y 41 totalmente privadas). La década de los 90 fue testigo del rápido crecimiento de las universidades privadas, con la fundación de 26 universidades, continuando desde el 2000 hasta la fecha, con la fundación de 15 más. Este crecimiento ha permitido aumentar la cobertura de la Educación Superior hasta un 18% de la población en edad universitaria según datos presentados por el Dr. Carlos Tünermann.

6.1 Realidad y problemáticas de los centros

Mientras en muchos países de América Latina el acceso a la educación primaria es casi universal, aún Nicaragua deberá hacer esfuerzos adicionales para acercarse a la meta de la cobertura primaria universal, en particular con respecto a las altas tasas de repetición y abandono escolar. En estas circunstancias, un buen número de niños no podrá acceder a la enseñanza secundaria en las edades correspondientes, lo que a su vez afecta la posibilidad de lograr una mejor cobertura de la educación secundaria (NU/Cepal, 2008, pp.35).

Desde inicios de la década de los 80', uno de los objetivos prioritarios de la política pública nicaragüense fue incrementar anualmente los índices de cobertura escolar, en todos sus niveles, tratando de responder al crecimiento natural de la población. En esa época se realizaron enormes esfuerzos para fomentar la inclusión y el acceso a la educación pública. Para 1984 se incrementó el gasto total en educación en un 3,4% del PNB, con respecto a 1970, alcanzando el 6% del PNB (Juárez y asociados, 1991; pp. xiii). A pesar de ello, producto de muchos factores, entre los cuales podemos contar el conflicto bélico interno desarrollado entre 1981 y 1990, esta intención no pudo alcanzarse.

La década de los 90', fue particularmente difícil para la educación pública en Nicaragua; en 1989 el porcentaje del PNB para educación fue casi igual al de 1970. En 1990 el 87,5% del presupuesto para educación se utilizó para el pago de salarios y retribuciones, dejando únicamente el 12,5% para garantizar la operatividad de las escuelas (Juárez y asociados, 1991; pp. xiii). En 1991 únicamente el 22% de los niños que entraban a la educación primaria egresaban y se necesitaban 16 años en promedio para producir un egresado de la primaria. Esto era resultado de una repetición escolar de más del 40% de la población estudiantil (Idem pp.14). En ese momento la gestión educativa se encontraba fuertemente condicionada por las profundas transformaciones socio-económicas y culturales que caracterizan la época post-revolucionaria en Nicaragua, expresión del asentamiento

del modelo económico neoliberal: reducción estructural y presupuestaria del Estado y privatización de servicios públicos.

La falta de entrenamiento de los nuevos administradores educativos, falta de procesos y herramientas para la gerencia del nuevo sistema, provocaba confusión sobre las líneas de autoridad, entre el MECD y las escuelas. La fuerte oposición de las organizaciones sindicales contra las nuevas políticas y normas establecidas, en especial la política de descentralización educativa, agravaba la situación (Juárez y asociados, 1991. pp. xvii). Ante la problemática de la repetición y deserción escolar, el MECD propuso la política de promoción automática entre 1° y 4° grado de primaria aduciendo extrema rigurosidad de las exigencias para aprobar un grado de estudios debido a factores pedagógicos que estaban funcionando como potenciadores del fracaso escolar de decenas de miles de niños, preponderando sobre factores económicos.

Esta política no resolvió el problema de fondo, ¿Por qué los estudiantes de primaria tenían tantas dificultades para el aprendizaje? Además, la medida tomada no se articuló con otras para resolver, al menos, dos problemas: la falta de claridad del currículo prescrito y la falta de capacitación y motivación docente para la introducción de metodologías activas de aprendizaje. De esta forma, la promoción automática únicamente postergó el problema de la repetición y deserción, tal y como se comprobó en 2004 con los resultados de los informes del MECD: “Estado del Sistema de Educación Básica y Media” y “Políticas de Educación Básica y Media”.

La reorientación de las políticas educativas, en la primera mitad de la década de los 90, con la descentralización educativa y el proyecto de la autonomía escolar, se basaba en la idea de que las comunidades debían asumir una parte importante de los costos de la educación (obligación propia del Estado) con la premisa de la auto-gestión comunitaria y la necesidad de hacer “auto-sostenibles” todos los proyectos educativos, sin duda dio pie a una reducción general de la inversión pública en educación.

El proyecto pudo tener un efecto positivo en la apropiación de nuevas responsabilidades por parte de muchas comunidades, pero sucedió que los padres de familia fueron aportando cada vez más recursos para mantenimiento del centro, compra de equipos, pago de maestros, etc., exhortados por los directores de escuelas que, al no tener presupuesto para cubrir las necesidades operativas de los centros, recurrían al cobro de matrículas y aranceles, bajo la figura de “contribuciones voluntarias”, lo que a su vez creó la necesidad del seguimiento para la rendición de cuentas financieras, resultando en la contratación de personal no docente para fortalecimiento de la administración de los centros (contadores, secretarías, financieros, etc.), afectando con ello la contratación de plazas docentes.

Ello afectó severamente la capacidad de gestión de los centros de enseñanza pública, no sólo administrativamente sino también a nivel curricular, ya que la participación masiva que se esperaba de las comunidades en la adecuación de los programas de estudios a las necesidades particulares del entorno de las escuelas no se logró en la mayoría de los casos, puesto que no existió el acompañamiento y entrenamiento a las comunidades y esto fue así porque nunca existieron los recursos necesarios para ello.

Según las estadísticas educativas del MECD, durante el período 1990-99, la tasa compuesta de crecimiento de la matrícula de educación primaria pública llegó apenas a un 2,09%, disminuyendo entre 1994-95 (-0,18% aprox.) y entre 1995-96 (-0,25% aprox.). El crecimiento poblacional en el período 90-95, para el grupo etario de 0 a 14 años fue del 2%, de modo que podemos excluir este aspecto como causa de estas cifras. Internacional de la Educación. Nicaragua: Balance de la situación educativa, descentralización por el camino de la autonomía escolar. Además se introdujo la modalidad de multigrado (un docente atiende generalmente 2 o más grados simultáneamente) que, para efectos de aumento de cobertura ha sido positivo. Sin embargo, es una modalidad cuya calidad es cuestionable, ya que es impartida en zonas rurales por docentes poco preparados.

Ferrer, Valverde y Esquivel, en su artículo "Aspectos del currículum prescrito en América Latina: Revisión de tendencias contemporáneas en currículum, indicadores de logro, estándares y otros instrumentos", muestran un análisis realizado por el PREAL al diseño curricular de Español de Tercer Grado de Primaria, aplicado en 1996, en el que plantean falta de claridad curricular ya que se intentaba incluir en forma demasiado detallada valores y actitudes a lo largo de cada contenido y no de forma transversal, con lo cual se tendía a presentar los objetivos conceptuales, procedimentales y de actitudes mezclados desordenadamente, dificultando así la lectura del currículo. Además presentaba "una importante carga valórica, dedicando menos espacio a los contenidos conceptuales y procedimentales" y observando en "gran parte del currículo un dominio del eje axiológico, a expensas de los contenidos estrictamente disciplinares". En lo que respecta a la capacitación y motivación docente, un sinnúmero de análisis vinculan su situación salarial, como factor influyente en su bajo nivel de autoestima y motivación (Acevedo, 2007).

Como reflejo de la insuficiente inversión en educación y por supuesto de una limitada capacidad para responder a los grandes retos que planteaba la educación pública nicaragüense, la precaria situación de la educación en nuestro país permanece casi inalterable en la presente era del conocimiento. En el año 2002, el MED aplicó pruebas de logro cognitivo en lenguaje y matemática a estudiantes de educación primaria. Los resultados mostraron que sólo el 8% de los alumnos de 3er. grado eran competentes en lenguaje y 14% en matemática mientras que en sexto grado fueron de 5 y 1%, respectivamente (De Jong, Niek. Bedi, Arjum).

El diagnóstico realizado por el MECD en 2004 identificó como los principales problemas: calidad educativa deficiente, cobertura insuficiente e insuficiencias del sistema.

En cuanto al primero, el escrito discute sobre la relevancia y la pertinencia del currículo, la insuficiencia cultural, deficiencias e insuficiencia del material didáctico, prácticas pedagógicas pasivas y repetitivas, infraestructura sin las condiciones mínimas, preparación inadecuada y bajo reconocimiento salarial a los docentes.

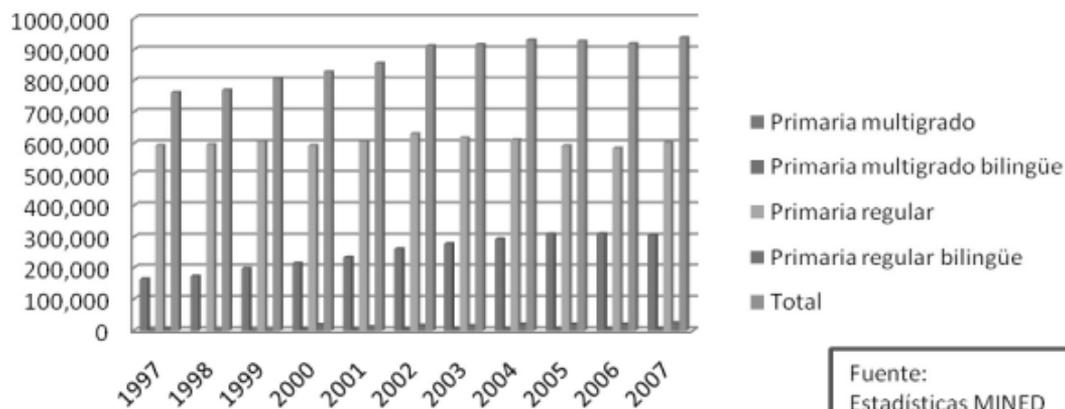
En el segundo aspecto, se menciona el rezago y la insuficiente cobertura (se reportan más de 800.000 personas fuera del sistema, una tasa de escolaridad de 4,6 años y un 36,8% de la población entre 15 y 45 años que no cuentan con la primaria completa); hay desigualdad y desbalance entre las zonas urbanas y rurales, entre pobres y no pobres, además de un costo estimado por alumno de primaria extremadamente bajo en comparación con otros países de la región (US\$72.00 anuales). La repitencia y la deserción continúan siendo un serio problema: el porcentaje de niños que cursaban la educación primaria, sin repetir grado, apenas se había incrementado 14% en 13 años, llegando hasta 41%, con respecto al 27% de 1991 y que había un repunte alarmante de la repetición entre 1994 y 2004, llegando a alcanzar los 92,486 repitentes ese último año (Porta; González; Gutiérrez; Laguna, 2004). Por otro lado, sólo el 41% de los estudiantes que ingresaron a primaria la concluyeron, siendo la causa principal de abandono la económica (35%) seguida por la lejanía de la escuela (18%).

En el último aspecto, el sistema se considera insuficiente debido a la pobre coordinación entre sus entidades, la pobre gestión territorial y la falta de eficiencia y rendición de cuentas.

Según datos del Sistema de Estadísticas Nacionales (SEN), entre 2002 y 2006 la eficiencia terminal de la primaria no experimentó mejora alguna. Del total de estudiantes que ingresaron al 1er. Grado, únicamente alrededor del 40% lograron aprobar el 6to. grado. Este es un indicador que se ve afectado, según el estudio de Vos y cols. (2008) por la infraestructura pública, la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años, la calidad de la educación, el premio salarial de la educación secundaria completa con respecto a la incompleta, el consumo *per cápita* de los hogares, la zona geográfica (urbana-rural) y la proporción de estudiantes beneficiados mediante un programa de alimentación escolar (pp.17).



Número de estudiantes matriculados en las distintas modalidades de primaria. 1997 - 2007



El Informe del MECD Logros 2002 - 2006 reporta:

- Un crecimiento del 9,1% en la cobertura en Educación Primaria entre 2001 y 2006.
- Incremento del porcentaje de niños/as que logran completar su educación primaria sin repetir grados de 36,3% en el 2001 a 41,2 % en el 2005.
- Incremento del porcentaje de niños/as que culminan su educación primaria de 61,6% en el 2001 a 67% en el 2006.
- Recuperación de un total de 55.476 niños (as) excluidos del sistema educativo y en situación de riesgo mediante el programa de Recuperación de Matrícula, implementado a partir del año 2005.
- 31.963 niños/as de 1° y 2° grado con bajo rendimiento educativo beneficiados con el Programa de Reforzamiento Escolar implementado en el período vacacional a partir del año 2005.
- Distribución de 7,127.107 libros de texto y cuadernos de trabajo a niños/as de 1° a 6° grado de Primaria Regular y Multigrado y 355,806 textos del Programa Bilingüe Intercultural (PEBI).
- Distribución de 4,200 Mini-bibliotecas a centros de Primaria Regular y Multigrado, beneficiando a más de 70 mil niños y niñas en todo el país.
- Entrega de becas a 13,038 alumnos de 4° a 6° de centros de primaria en zonas de extrema pobreza, así como el pago de bono por beca bien administrada a 306 Centros Escolares; y entrega de becas a 212 alumnos y 56 maestros de las Escuelas Normales. La suma total invertida fue de C\$135,475.69 miles, siendo posible por el financiamiento del Segundo Proyecto de Educación Básica (APRENDE II) y Proyecto Componente de Becas (NIC/006 Escuelas Normales).
- 766,544 niños/as de 7,364 centros en 140 municipios beneficiados con raciones alimenticias
- 8.000 docentes del primer grado (100%) capacitados en las nuevas competencias para la enseñanza de la lecto-escritura y matemática.
- 200,000 niños de 1° a 3° en 1.800 escuelas beneficiándose del programa radio interactiva.
- 25.075 niños de 178 escuelas beneficiándose con el programa de rota caja de lectura.

El mismo informe reporta los logros del programa de Tecnología Educativa, el cual tiene presencia en 17 departamentos y 58 municipios del país, incluyendo la Costa Caribe; pretende la habilitación básica en el uso de Tecnologías de la Información y Comunicación a alumnos y maestros de primaria y secundaria. Los logros alcanzados en el período 2002 al 2006 fueron:

- 67.998 estudiantes alfabetizados digitalmente y haciendo uso de los recursos informáticos como herramientas de apoyo a la educación.
- 3.609 docentes capacitados en usos educativos de las tecnologías de información y comunicación.
- 2.638 personas de las comunidades vecinas a las escuelas han utilizado los recursos tecnológicos.
- Diseño e implementación de la página web de la Transformación Curricular de la Educación

General Básica y Media basada en Competencias, como anexo del Portal Educativo del MECD.

- Portal Educativo (<http://www.portaleducativo.edu.ni>) con la disposición de espacios de comunicación y encuentro para la comunidad educativa.
- Capacitaciones y asesoría pedagógica en informática educativa a supervisores nacionales, técnicos departamentales y municipales del MECD.
- El programa atendió a 67,998 alumnos y 3,609 docentes en el período 2004-2005.
- 154 Centros de Tecnología Educativa (CTE) beneficiados entre 2003 y 2005, de los cuales 81 son de primaria y 73 de secundaria. Se incluye la actualización del equipamiento informático y la conectividad de 6 escuelas normales.
- La matrícula total en los centros educativos donde se han instalado computadoras es de 186,503 estudiantes, de los cuales 36,5 % se han beneficiado en los Centros de Tecnología Educativa.

Consideramos que la gestión que realice la escuela puede reducir las probabilidades de fracaso escolar de un niño y que su acción pedagógica y administrativa puede promover la asistencia de alumnos y profesores e incrementar las tasas de aprobación. Sin embargo, los problemas detectados en el diagnóstico de 2004 aún no han sido resueltos. La saturación excesiva de las aulas de clase, las fallas de capacitación adecuada y de organización docente, el reducido tiempo efectivo de instrucción, la falta de medios de apoyo para el aprendizaje y textos, el escaso apoyo de los padres de familia para el estudio en casa, etc., han sido factores que dificultan la gestión escolar e intervienen constantemente en el fracaso escolar. Esto explica en gran medida lo infructuoso que ha sido la introducción de metodologías activas de enseñanza-aprendizaje y la atención a las diferencias, en la educación obligatoria.

La falta de capacidad para el manejo de las diferentes formas de aprender, a nuestro juicio, si bien es cierto no implica que todos los niños tendrán grandes dificultades de aprendizaje, limita seriamente las posibilidades de éxito escolar de aquellos con necesidades especiales, con problemas de conducta o sobre dotados, aquellos provenientes de minorías étnicas o entornos rurales que migran hacia las ciudades por razones económicas. Por tanto la no atención a las diferencias debe ser tomada muy en cuenta como una potencial causa de fracaso escolar y por ello se constituye en una problemática principal de la educación nicaragüense.

El hecho de que se obvие la potencialidad de la interacción en clases para mejorar los rendimientos y se vote por una escuela tradicional, fría, monótona, inclusive oscura y repelente para muchos, abona el terreno del fracaso para quienes no se adaptan a la norma establecida de comportamiento, y refleja la incapacidad del sistema educativo para responder a las expectativas sociales de calidad y equidad educativa.

Nicaragua arribó al siglo XXI con una enorme cantidad de desafíos para su sistema educativo, lo que ha llevado a expertos a opinar que son prácticamente imposibles de resolver sin una acción coordinada y focalizada de todos los sectores sociales y económicos de la nación. A partir del análisis anterior, podemos concluir preliminarmente que el sistema educativo nicaragüense aún no ha podido solventar los problemas básicos de cobertura y equidad que se previó atacar hace décadas. Por supuesto que los nuevos retos de mayor calidad, movilidad, vinculación con el mundo laboral, etc. no tienen una respuesta clara, por ello hemos elaborado una lista de las que en nuestra opinión son las más importantes problemáticas que obstaculizan la gestión educativa de la presente década:

- Insuficientes aulas o pobre infraestructura, falta de equipamiento, materiales didácticos y textos en las existentes, lo que en muchos casos impide el desarrollo de la función docente y que por supuesto no nos posibilita, a corto y mediano plazo la implementación general de TICs en la educación obligatoria.

- El alto nivel de empirismo del magisterio, 70% en la educación preescolar, 25% en la educación primaria y 37% en la secundaria (Tünermann, sf.) afecta la calidad del servicio educativo y debilita la capacidad del sistema nacional de formación docente, lo que limita la capacidad para generar competencias docentes y la implementación de metodologías innovadoras de aprendizaje que atiendan las diferencias de los estudiantes y se adapten a las necesidades educativas locales y nacionales.

- Falta de capacidad del sistema público para la formación continua, actualización profesional o la certificación de competencias de los docentes de primaria y la inexistencia de una oferta privada que satisfaga esta necesidad.

- Ausencia de un sistema nacional, local y escolar de evaluación institucional o de programas académicos, que incluya la evaluación de logros de los estudiantes y la evaluación al desempeño docente. Esto impide la aplicación de planes de mejora y políticas de incentivos a la calidad.

- Falta de planes, procesos, procedimientos y recursos para la transformación y adecuación curricular permanente, resultando de ello un alto riesgo de baja pertinencia y funcionalidad curricular. Escasa oferta de educación técnica y desvinculación de la misma con respecto al currículo de educación primaria.

- Falta de articulación entre los subsistemas de educación básica, media y superior, lo que impide el establecimiento de un continuum educativo. Esto se refleja claramente en la poca vinculación de los objetivos, contenidos y resultados esperados de los currículos de educación primaria, secundaria y, en especial, de éstos con las asignaturas de la educación superior o universitaria.

- Falta de capacidades técnicas de las municipalidades para asumir un rol más activo en la planificación educativa y en la definición de líneas para la transformación del currículo en función de las necesidades locales y en la gestión de los centros.

6.2 Sistemas y apoyos del sistema educativo y social para la mejora de la respuesta institucional

En la actualidad existe una red de apoyo para fortalecer la respuesta institucional de los centros escolares de educación básica, la cual está conformada tanto por organizaciones públicas como organizaciones no gubernamentales y organismos de cooperación internacional, algunos de los cuales brindan su apoyo de forma directa a organizaciones locales a los patronatos de los centros escolares. Otros se han agrupado alrededor de las propuestas del Ministerio de Educación, en función de la mejora del acceso, la equidad y la calidad del sistema educativo público y otros optan por apoyar alianzas entre los centros escolares, organizaciones comunitarias y el MINED.

En agosto de 2008, once instituciones, organizaciones y redes de la sociedad civil que trabajan en y para la educación en alianza con las agencias de cooperación y ONG Internacionales, se reunieron para analizar los logros en materia educativa, compartir sus preocupaciones alrededor de las posibilidades de cumplir las metas del milenio, instar al gobierno a aumentar el gasto público en educación, seguir haciendo esfuerzos por lograr la articulación de los subsistemas y a construir el Plan Nacional de Desarrollo con participación efectiva de toda la sociedad, con una visión de largo plazo y de política estatal más que como política ligada a un período gubernamental. Igualmente declararon su propósito, “mediante un esfuerzo deliberado, sostenido y consistente de información, comunicación, debate y educación ciudadana posibilitar el empoderamiento de los sectores y organizaciones populares en la batalla por el derecho a la educación para todos y todas, de tal manera que permitan no sólo cambios en las políticas, sino la construcción de una democracia más inclusiva y participativa”.

Por su parte, el Ministerio de Educación trata de sentar las bases para una mejor articulación con las agencias de cooperación, con el fin de atraer más recursos que garanticen el adecuado funcionamiento de lo que llama su Modelo Global de Calidad, en el que se incluyen los temas de

planificación de corto, mediano y largo plazo, profesionalización docente, evaluación y seguimiento del sistema educativo, transformación curricular, mejora de infraestructura y dotación de equipos, introducción de TICs en la enseñanza-aprendizaje, formación de politécnicos o bachilleratos técnicos vinculados con el mundo laboral, entre otros.

Es importante señalar que en medio de la crisis económica en la que se debate el mundo y en especial los países altamente empobrecidos, tal es el caso de Nicaragua, cualquier recurso nunca sobra, más aún cuando en cumplimiento de la política de gratuidad de la educación pública obligatoria, el MINED ha prohibido tajantemente el cobro a los padres de familia, en concepto de matrículas, aranceles o cualquier otro servicio educativo. Estos recursos ciertamente paliaban una serie de carencias de las escuelas, cuando se encontraba en vigencia la Ley de Autonomía Escolar. Al respecto, del Ministro de Educación, don Miguel De Castilla, ha expresado en reiteradas ocasiones que el MINED se encuentra abierto a cualquier tipo de cooperación de las agencias o países donantes, ya sea incorporándose como parte de la red de apoyo al Modelo Global de Calidad o a cualquiera de los ejes del Plan de Desarrollo Institucional del MINED, lo que consideramos totalmente válido, antes que reincidir en el castigo a la población más vulnerable, que constituía el pago de la educación pública.

Algunas organizaciones de cooperación han permanecido enfocadas en el fortalecimiento de las capacidades locales para participar más efectivamente en la gestión educativa, con el asidero legal de la Ley de Municipios, Ley No. 40 de 2 de julio de 1988, publicada en La Gaceta No. 155 de 17 de agosto de 1988, que en su Artículo 10 dice que “Los municipios pueden realizar actividades complementarias de las atribuidas a otras instituciones y entre otras, las relativas a la educación, sanidad, vivienda, aguas, alumbrado público, cultura y deportes”.

A partir de la anterior norma jurídica, desde finales de los años 80', y durante los años 90', se intentó descentralizar la gestión pública, persiguiendo que las Municipalidades asumieran un rol activo en la toma de decisiones educativas y en la administración de los centros escolares. Sin embargo, esta iniciativa no prosperó debido a que las restricciones presupuestarias, de las que hemos hablado abundantemente, impidieron la transferencia completa de los fondos que determina la Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua, Ley N° 466, aprobada el 3 de julio del 2003, publicada en La Gaceta No. 157 del 20 de agosto del 2003. Siendo así, el Estado intentaba trasladarle a los Municipios sus responsabilidades, pero pretendía no incrementar las transferencias para el cumplimiento de las nuevas funciones, lo que derivó en un rechazo de parte de los Consejos Municipales y por ello en un fracaso de la propuesta.

Por otro lado, a inicios de la presente década se ha pretendido remarcar la necesidad de que las comunidades y los ciudadanos en general participen en la gestión de ciertos servicios públicos, siguiendo la política de transferencia de responsabilidades del Estado hacia las comunidades y el sector privado, siendo así que nace la Ley de Participación Ciudadana, Ley No. 475, aprobada el 22 de octubre del 2003, publicada en La Gaceta No. 241 del 19 de diciembre del 2003.

Siguiendo esta línea de trabajo, USAID, a través del "Cooperative Agreement" 524-A-00-06-00004-00, apoya la aplicación y validación de un modelo de aprendizaje activo que mejore las formas de enseñanza de los docentes y el rendimiento, retención y promoción estudiantil, tanto en escuelas de modalidad primaria regular, como multigrado monolingües e interculturales bilingües. Alrededor de esta propuesta se han organizado Save the Children Federation USA, MINED, Municipalidades, Consejos Regionales de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica y sector privado interesado.

Uno de los elementos fundamentales para la retención escolar, que mantiene su vigencia hasta hoy, es el Programa Integral de Nutrición Escolar (PINE) del MINED, que cuenta con apoyo técnico del Ministerio de Salud (MINSAL), la Red Nicasalud, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). En conjunto estas organizaciones han elaborado un sistema de seguimiento a la nutrición escolar, la que cuenta con guías y normativas para asegurar la seguridad alimentaria de los estudiantes, así como la práctica correcta de procedimientos para manipulación de los alimentos en las escuelas.



En esta misma línea trabaja la OPS, brindando apoyo al Proyecto Escuelas Amigas y Saludables, en el que participan actualmente 200 escuelas y a otros programas del MINED relacionados con la salud. El programa Escuelas Amigas y Saludables se concentra en obtener la participación de la comunidad escolar incluyendo a padres de familia para mejorar la calidad de la enseñanza y la provisión de comida, agua potable y eliminación de aguas servidas para las escuelas. También coopera en el área de seguridad alimentaria la ONG Intervida, contribuyendo con apoyo financiero y tecnológico para el desarrollo de huertos escolares y comunitarios, así como desarrollo de proyectos de construcción de escuelas, capacitación y entrenamiento de docentes.

En general la cooperación de países amigos para la educación nicaragüense se ha mantenido, mientras otros apoyos se han sumado a las distintas iniciativas estatales o comunitarias,. Tal es el caso del apoyo brindado al Gobierno por la República Bolivariana de Venezuela, la República de Cuba y la República de China, en Taiwán, que se han centrado en asesoría y capacitación, entrega de becas y materiales educativos, uniformes, mochilas y recursos financieros para la educación primaria y para el desarrollo del Programa de Alfabetización “Yo sí Puedo” y otros programas sociales impulsados por el actual Gobierno. Otras organizaciones que apoyan proveyendo uniformes y materiales educativos directamente a las escuelas son CARE International, a través del Proyecto Primero Aprendo, que busca modelos educativos apropiados e idóneos para la niñez trabajadora.

Otra forma de cooperación es la que desarrollan países como Dinamarca, que recientemente ha reiterado su disposición para seguir apoyando el proceso de transformación del Sistema de Educación Básica y Media, así como la impresión de libros de texto de Primero a Tercer Grado, a través del mecanismo denominado “Programa de Apoyo Presupuestario al sector Educativo” (PROASE), mediante el cual países y organizaciones financieras o de cooperación al desarrollo contribuyen con dinero, para financiar directamente el Presupuesto General de la Nación.

Otros organismos que apoyan de esta forma son: el Banco Mundial, UNICEF, la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Fondo Mundial, Save the Children, Unión Europea, FNUAP y la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA). En total, según datos del MINED, el año pasado el apoyo representado por países y organizaciones a través del PROASE fue de aproximadamente 22 millones de dólares. El actual Gobierno ha utilizado estos recursos principalmente para la planificación institucional, el diseño del nuevo modelo de calidad educativa, que contempla entre otros la transformación curricular, el desarrollo del nuevo sistema de formación y capacitación de docentes y transformación de las escuelas normales.

Capítulo aparte merece la relación entre las Universidades y el MINED, relación por demás accidentada, que se inscribe dentro de lo que hemos llamado la desarticulación de los sub-sistemas educativos, la cual está presente no solo en cuanto la desvinculación a nivel curricular y programático, sino también a nivel de asignación presupuestaria, puesto que nuestra Constitución Política, en su Artículo 125 mandata que el Estado debe transferir a un grupo de Universidades (públicas y privadas), agrupadas en el llamado Consejo Nacional de Universidades, el 6% del Presupuesto General de la Nación, lo cual fue considerado por las autoridades del Ministerio de Educación de 1995, ante el pequeño presupuesto nacional, como una amenaza para la asignación al resto de sub-sistemas.

En la actualidad, no se cuestiona tanto la asignación, sino la forma en que se utilizan estos recursos,. Muchas organizaciones como las nuestras desearían que la asignación fuera directa al beneficiario y que luego éste pudiera ejercer su derecho a escoger el Alma Mater de su preferencia. No obstante, nos parece mucho más importante que las universidades públicas aporten mayores recursos para construir junto al MINED el posible continuum educativo del que hemos hablado anteriormente y que colaboren en la generación de una serie de capacidades y conocimientos necesarios para la mejora de la calidad educativa, la investigación y transferencia tecnológica, las competencias docentes, las metodologías de enseñanza aprendizaje, etc., campos que se encuentran prácticamente vírgenes. Otro campo que gana relevancia y en el que las universidades, públicas y privadas podemos ser decisivas es en la introducción de las TICs en la educación pública.

Al respecto varias organizaciones, entre las cuales se encuentran nuestras universidades, hemos compartido experiencias pedagógicas sobre el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en el quehacer educativo, con el Ministerio de Educación (MINED), a través de las llamadas “mesas educativas”, las que constituyen en realidad comisiones para el estudio de una o varias problemáticas educativas específicas.

También recientemente se ha desarrollado el I Congreso Nacional sobre las TIC en la Educación Básica y Media, en el que participaron 300 maestros de informática de diferentes centros de estudios y Escuelas Normales de todo el país, así como docentes y especialistas del Ministerio de Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA), UNAN (Managua), Universidad Nacional de Ingeniería (UNI), la Universidad Centroamericana (UCA), (UNESCO), el Sistema de Información Ambiental de Nicaragua y Telefónica Movistar. De esta forma se está explorando la viabilidad de integrar nuevas tecnologías en los programas de estudios de Primaria y Secundaria e inclusive se ha llegado a integrar las TICs en el Modelo Global de Calidad de la Educación.

Actualmente el MINED cuenta con unos 250 centros, en su mayoría de educación secundaria, de un total de aproximadamente 8,850 escuelas e institutos que hay en el país. Un par de datos importantes que debemos aportar es que solamente el 1% de escuelas públicas de primaria tiene acceso a computadoras y únicamente el 7% de escuelas secundarias, de la misma forma solamente 23,1% de escuelas privadas poseen computadoras y de estas solo el 10,4% tiene conexión a Internet (Genet, M.; Granados, B.y Jerez, L., 2007).

6.3 Actuaciones organizativas y de gestión para el cambio organizacional:

Tomando en cuenta el contexto social nicaragüense, en el año 2008 el Gobierno de Nicaragua presentó su Plan Nacional de Desarrollo Humano 2008-2012, el cual se basa en un enfoque de reducción de la pobreza. En lo que respecta a la educación, el Gobierno ha definido como prioridades la gratuidad de los servicios, la renovación de la infraestructura y equipamiento escolar y la dotación de raciones alimentarias a los niños en preescolar y primaria, lo que piensan garantizará el acceso y la retención escolar. Por otro lado se expresa un interés en la calidad, con la estructuración de un nuevo sistema de formación docente; transformación curricular bajo un enfoque de competencias. Se ha puesto especial énfasis en la capacitación permanente de docentes, para lo que se han establecido talleres mensuales para retroalimentación y evaluación del avance programático.

Según su estrategia de gestión el Ministerio de Educación (MINED) ha desarrollado un Plan de Desarrollo Institucional, que se articula a otro sistema de seguimiento presupuestario, con tal de garantizar la funcionalidad del plan. Se desarrolla también un plan de regionalización de la gestión educativa y se ha creado una serie de comisiones nacionales para la definición de la política educativa nacional, con el concurso de varias organizaciones de la sociedad civil. Esto ha permitido la formulación de un plan decenal para la educación básica y media para el período 2010-2020. El MINED también trabaja en la actualización de la base jurídica y normativa del subsistema de la educación básica y media.

Las nuevas políticas educativas declaradas por el MINED, se resumen en:

- **Más Educación:** erradicación del analfabetismo; todos los niños, niñas y jóvenes en la escuela.
- **Mejor Educación:** mejor currículum, mejores maestros, mejores estudiantes, mejores escuelas.
- **Otra Educación:** moralización y rescate de la escuela pública.
- **Gestión Educativa Participativa y Descentralizada:** la educación como tarea de todos y todas.
- **Todas las Educaciones:** educación con enfoque sistémico e integral.

Un punto importante que aborda el plan del nuevo Gobierno es la articulación del sub sistema de educación básica y media con los otros subsistema de la educación nicaragüense, sin embargo, este tema recién ha comenzado a discutirse. En general podemos decir que los planes del Gobierno tienen ambiciosos propósitos, pero aún no es posible pronosticar los resultados. Sin embargo la persistencia de la falta de recursos, ahora agudizada por la crisis financiera mundial, seguramente harán muy difícil el alcance de las metas proyectadas.

Por considerarlo como un eslabón vital para la mejora educativa queremos hacer énfasis en el esfuerzo que desarrolla el MINED para la estructuración del nuevo sistema de formación y capacitación docente. Recientemente se ha desarrollado un amplio diagnóstico para identificar la composición y el efecto de fenómenos asociados a la calidad docente. Esperamos que este trabajo proporcione retroalimentación a docentes y autoridades educativas, sobre las fortalezas y deficiencias del sistema de formación y capacitación y con ello contribuir efectivamente a su mejora en función del desarrollo personal y profesional docente, así como del fortalecimiento institucional del sistema educativo en general. Tanto el MINED como las organizaciones que hemos contribuido en alguna manera a este diagnóstico, esperamos que se constituya en un mecanismo permanente, flexible, adaptativo y que se use pragmáticamente, para fines de mejora de la calidad docente.

En la construcción del nuevo sistema de formación docente pensamos que no debe desecharse ninguna perspectiva metodológica. Mediante la reflexión en la acción, es importante que sea viable, en todos los sentidos. Debe por tanto ser un sistema autosustentable a largo plazo, no propiamente en un sentido economicista, sino más bien en sentido de poder reproducirse y mejorarse, basándose en los recursos a nuestro alcance, dentro de los cuales tomamos en cuenta nuestra identidad nacional y nuestra riqueza histórica y cultural, así como el gran activo que constituye un personal docente justamente retribuido moral y financieramente. Un recurso indispensable debe ser el sistema de seguimiento y evaluación de la formación y capacitación docente, que esperamos surja a partir del diagnóstico situacional, que como dijimos recién ha finalizado.

6.4 Conclusiones

Evidentemente, la situación educativa nicaragüense es compleja. A nivel de las familias más pobres, el desempleo afecta negativamente el consumo y la satisfacción de necesidades básicas (agua, energía eléctrica, alimentación, salud, etc.) incidiendo directamente en la asistencia de los niños a clases, quienes muchas veces tienen que aportar a la sobrevivencia del núcleo escolar, tienen una mala alimentación que reduce su capacidad de atención y estudio, se enferman con frecuencia, los ingresos escasos de las familias no dan para textos escolares, cuadernos, lápices y otros insumos. En muchas ocasiones la inasistencia a clases se explica inclusive por la falta de zapatos. Por otro lado, la infraestructura pública (excluyendo agua y saneamiento), la zona geográfica (urbana-rural), la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años, la calidad de la educación, el premio salarial de la educación secundaria completa con respecto a la incompleta y el consumo *per cápita* de los hogares son también condicionantes del ingreso a la escuela.

La educación obligatoria en Nicaragua, según la Constitución Política de la República, únicamente incluye siete años (uno de preescolar y la primaria completa), cuando el umbral mínimo requerido para lograr salir de la pobreza es de 12 años según informe de la CEPAL. Además, aún no se logra la que la tasa de escolaridad sobrepase los 5,5 años promedio, lo que nos aleja del cumplimiento de la meta del milenio relacionada con la universalización de la educación primaria. A su vez, esta realidad impide el avance en la cobertura de la educación secundaria.

Aun cuando legalmente la educación se considera como una responsabilidad indeclinable del Estado, en la década de los 90, con la introducción de la autonomía escolar, se trasladó mucha de esta responsabilidad a los padres de familia. Esta situación se ha revertido con las políticas del gobierno actual.

El sistema educativo nacional está compuesto por cinco subsistemas que aún no logran un funcionamiento integrado.

Se han logrado algunos avances en cuanto a la cobertura de los subsistemas educativos. Sin embargo, aún no se logra resolver las graves deficiencias en la calidad del proceso educativo, la poca preparación y el bajo reconocimiento social y salarial de los docentes, los índices de repitencia y deserción, la falta de articulación entre los subsistemas, las insuficiencias de infraestructura, entre otras muchas limitaciones.

Lo cierto es que durante largos períodos de nuestra historia reciente la educación no ha sido valorada como una alternativa para el desarrollo de la nación. Esto se evidencia con la evolución del gasto público en la educación, que se mantiene como el más bajo de la región, habiendo quedado estancado entre 1990 y 1999 en un promedio aproximado del 16% del gasto público total. Entre 2002 y 2007 (últimas cifras disponibles), éste ha oscilado entre 2,6 y 3,4% del PIB.

Las nuevas políticas y el plan de desarrollo del Ministerio de Educación, parecen apuntar a una mejora en la situación educativa. Sin embargo, no está claro cómo van a superarse las limitaciones antes mencionadas y sobre todo, los esfuerzos no parecen ser suficientes para alcanzar las metas del milenio.

6.5 Referencias Bibliográficas

Acevedo, A (2007): **El mísero salario del magisterio: una asignatura pendiente**. Extraído el 21 de mayo, 2009 de <http://www.envio.org.ni/articulo/3548>.

Corrales, E.; Guido, M.; Calderón, C.; Herdocia, M.C. (2004): **Diagnóstico situacional sobre las características de la oferta de carreras de pregrado y grado en las instituciones de educación superior nicaragüenses legalmente establecidas**. CNU, Managua.

Declaración de Organizaciones de Sociedad Civil. **“Incidencia en Políticas Educativas: Avances, Reflexiones y Retos”**. Managua, 12 de agosto de 2008.

De Jong, N.; Bedi, A.: **Presupuesto para la Educación: Bolivia, Honduras y Nicaragua**. Extraído el 21 de mayo, 2009, de www.sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=SIDA29089esPresupuesto+Educacion+web.pdf&a=24089.

Elvir, A.P.; Vijil, J.; Castillo, M.; Castro, V. (2007): **El bono demográfico y los desafíos de la educación nicaragüense**. Centro de Investigación y Acción Educativa Social (CIASÉS); Presentación, Managua.

Elvir, A.P.; Vijil, J.; Castillo, M.; Castro, V. (2007): **Siete Prioridades de la Educación Nicaragüense para el Período 2007-2012**; Centro de Investigación y Acción Educativa Social (CIASÉS); Presentación, Managua.

Ferrer, J.G.; Valverde, G.A. y Esquivel A., J.: **Aspectos del currículum prescrito en América Latina**: Revisión de tendencias contemporáneas en currículum, indicadores de logro, estándares y otros instrumentos. Extraído el 20 de mayo, 2009 de <http://www.grade.org.pe/download/pubs/Ferrer-Aspectos%20Curriculum.PDF>.

Franco, R (2002): **La educación y la segunda generación de reformas en América Latina**. En: *Revista Iberoamericana de Educación (OEI) No. 30*, Educación y conocimiento: una nueva mirada. Septiembre - Diciembre.

Genet, M.; Granados, B.y Jerez, L. (2007): **Plan de acción para la revisión o elaboración de la política nacional de TIC en Educación de Nicaragua**. Extraído el 21 de mayo, 2009, en http://www.sca2006.tic-educa.org/archivos/Presentacion_VC_NICARAGUA_26_01_2007_v2.ppt.

Internacional de la Educación. Nicaragua: **Balance de la situación educativa, descentralización por el camino de la autonomía escolar**. Extraído el 20 de mayo, 2009, de www.ie-ie-al.org.

Juárez y asociados (1991): **Financiamiento de la Educación**. En: “Estudio de Base del Subsector de la Educación Primaria de Nicaragua” Ministerio de Educación, Managua.

MINED (Ministerio de Educación - Nicaragua): **Estadísticas Educativas**. Extraído el 18 de mayo de 2009 de <http://www.mined.gob.ni/efa2.php>.

MINED: **Políticas Educativas 2007-2011. Presentación.** Extraído el 17 de mayo de 2009 de <http://www.mined.gob.ni>.

MECD (Ministerio de Educación, Cultura y Deportes – Nicaragua, ahora MINED): **Situación Actual del Sistema de la Educación Básica y Media.** Presentación. noviembre, 2006.

MECD: **Informe de logros 2002-2006.** diciembre de 2006. En: <http://www.mined.gob.ni/Pdf%202006/LOGROS%202002-2006.pdf>.

MECD: **Políticas de Educación Básica y Media.** agosto 2004.

Naciones Unidas/Cepal (2008): **Panorama Social de América Latina 2008.** Impreso en Chile; marzo 2009.

Porta, E; González, P; Gutiérrez, R; Laguna, JR (2004): Estado del Sistema de Educación Básica y Media. Extraído el 16 de mayo, 2009, de http://www.mined.gob.ni/pdf2005/pdf2004/Estado_Sistema_Educación_Básica_Media.pdf

SEN (Sistema de Estadísticas Nacionales): MINED EN CIFRAS 2007; No. 1.

Tunnermann, C. (sf): **artículo en que ofrece un panorama de la Educación Superior en Nicaragua.**

Vijil, J.: **La Ley General de Educación y sus reformas;** El Nuevo Diario; Managua, jueves 16 de abril 2009.

Vos, R.; Ganuza, E.; Lofgren, H.; Sánchez, M.V.; Díaz-Bonilla, C. (Eds.) (2008): **Políticas públicas para el desarrollo humano. ¿Cómo lograr los objetivos de desarrollo del milenio en América Latina y el Caribe?**, PNUD — ONU/DAES — Banco Mundial — ONU/CEPAL; Nueva York, Washington D.C., Santiago de Chile.

MarcoLegal:

- Constitución Política de la República de Nicaragua.
- Ley No. 582: Ley General de Educación. Managua, Agosto 2006.
- Ley No. 89: Ley de Autonomía de las Instituciones de Educación Superior; La Gaceta Diario Oficial No. 77; Managua, 20-IV-90

La gestión de centros de enseñanza obligatoria en Paraguay



La gestión de los centros de enseñanza obligatoria en Paraguay

Oscar Parra, Universidad Católica "Ntra. Sra. de la Asunción".

Resumen

Se presenta, a partir del resumen de dos documentos del Ministerio de Educación y Cultura de Paraguay: **Paraguay World Data on Education 2006/2007** y **El Desarrollo de la Educación, Informe Nacional de Paraguay presentado a la 47ª Reunión de la Conferencia Internacional de Educación en 2004**, una descripción del sistema educativo paraguayo y la gestión de los centros educativos, así como también los principales desafíos que enfrenta el sistema educativo en las primeras décadas del siglo XXI, sobre todo desde la perspectiva de la gestión educativa.

Introducción

En 1989, el país pudo contar con un gobierno elegido democráticamente. Una de las primeras acciones fue la preparación del documento básico (Reforma Educativa, Compromiso de todos) y la Consulta Nacional realizada en 1992 mediante 19 congresos regionales y dos nacionales. Los objetivos generales de la reforma son el mejoramiento de la calidad de los servicios educativos en todos los niveles y modalidades, el reforzamiento de los espacios democráticos y la reducción de la pobreza.

El diseño y ejecución de los programas de mejoramiento de la calidad de la educación preescolar y primaria (MECEP) y de la secundaria (MECES) y la formulación del Plan Estratégico de la Reforma Educativa "Paraguay 2020. Enfrentemos juntos el desafío" constituyen una gran parte de la estrategia definida para encarar el proceso de la reforma educativa en el Paraguay, en el corto, mediano y largo plazo. Los tres son considerados instrumentos de gestión del nuevo proyecto educativo para el país, aunque las características del tercero son sumamente diferentes a las de los dos anteriores.

A diferencia de los programas de gestión de la reforma educativa del preescolar y de la educación escolar básica, denominados programas de mejoramiento de la calidad de la educación, el Plan Estratégico de la Reforma Educativa "Paraguay 2020. Enfrentemos juntos el desafío" no estableció los planes operativos anuales que permitan su implementación concreta, sino definió en forma global las prioridades, las metas, las estrategias, las líneas de acción y las actividades específicas que se derivan de las mismas, en orden a los fines y objetivos, y los fundamentos de la reforma educativa.

El objetivo del Plan Paraguay 2020 es "presentar la visión del sistema educativo que queremos, como producto de las conversaciones y concertaciones alcanzadas en el proceso de diálogo para este efecto y el de delinear una estrategia gradual que secuencie en el tiempo las acciones a ser realizadas, en respuesta a las prioridades definidas, y tomando en cuenta las limitaciones de recursos financieros y humanos para emprender el proceso de reforma", y "organizar las acciones que conduzcan a la consecución de las metas prioritarias y urgentes de la reforma". Este Plan propone dos áreas prioritarias de cara a fortalecer la competitividad de la fuerza de trabajo y de consolidar la vía democrática de desarrollo en el país: educación escolar básica y educación general básica para todos.

7.1 Leyes y otras normas fundamentales relacionadas con la educación

El marco legal de referencia de la educación en el país es la Constitución Nacional aprobada y sancionada el 20 de junio de 1992, en donde se mencionan los conceptos fundamentales y los principios de organización y gestión del sistema educativo.

Con la sanción y promulgación de la Ley General de Educación n° 1264 del 26 de mayo de 1998, se institucionalizaron los cambios que el proceso de la reforma educativa incorporó en el sistema educativo nacional, particularmente en relación con la educación general y escolar básica y la administración del Ministerio, que cambia su denominación por la de Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

Según este nuevo ordenamiento, el sistema educativo nacional incluye la educación de régimen general, la de régimen especial, y otras modalidades de atención educativa. La educación formal se estructura en tres niveles: el primero comprende la educación inicial y la escolar básica, el segundo la educación media, y el tercero la educación superior. La educación inicial comprende dos ciclos (maternal y jardín), mientras que el ciclo preescolar integra la educación escolar básica en forma sistemática, y será obligatorio por decreto del Poder Ejecutivo cuando el Congreso de la Nación apruebe los rubros correspondientes en el Presupuesto General de la Nación. La educación escolar básica comprende tres ciclos y nueve grados. Es obligatoria y es gratuita en las escuelas públicas de gestión oficial, con la inclusión del preescolar. La educación media comprende el bachillerato o la formación profesional y tiene tres cursos académicos. La formación profesional media está dirigida a la formación en áreas relacionadas con la producción de bienes y servicios. La educación superior (de grado y postgrado) será ordenada por la Ley de Educación Superior y se desarrolla a través de las universidades, institutos superiores (formación docente), y otras instituciones de formación profesional del tercer nivel.

Entre los dispositivos legales más importantes cabe mencionar los siguientes:

El Decreto n° 7815 del 26 de noviembre de 1990, por el cual se constituye el Consejo Asesor de la Reforma Educativa, con funciones de formular un nuevo enfoque del sistema educativo vigente. Por Decreto n° 15.986 del 30 de diciembre de 1992 se encomienda al MEC la elaboración del plan de la educación Escolar Básica (EEB). El 14 de enero de 1993, por Resolución Ministerial n° 15 se establece la implantación de la EEB obligatoria, destinada a satisfacer las necesidades básicas de educación, con nueve años de duración, estructurada en tres ciclos de estudio y destinada a niños y niñas de 6 a 14 años de edad.

La Resolución n° 5674 del 3 de julio de 1992 establece la estructura de los Consejos Educativos Regionales en los diferentes departamentos geográficos. La Ley n° 136 del 29 de marzo de 1993 regula el sistema de educación superior universitaria. La Resolución n° 879 del 20 de marzo de 1994 establece la aplicación del manual de procedimiento de selección del personal directivo, docente técnico y administrativo en ejercicio en las instituciones educativas dependientes del Ministerio de Educación y Cultura. El Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) ha sido implantado en el año 1995 por la Resolución Ministerial n° 687 del 6 de abril de 1995.

La Ley n° 1725 del 13 de septiembre 2001 establece el Estatuto del Educador, regulando el ejercicio de la profesión de educador en los niveles de educación inicial, escolar básica y media del sistema educativo, que se ejerza en establecimientos, centros o instituciones educativas públicas o privadas.

Sobre la base del Artículo 76 de la Constitución, la educación escolar básica, de nueve años de duración a partir de los 6 años de edad, es obligatoria y gratuita.

Se han introducido cambios importantes en la gestión del sistema educativo a través de la creación de nuevos marcos normativos que instrumentan la administración del sector en las instancias del nivel central, departamental e institucional. Dentro de este marco se encuentra el Decreto n° 98/03 por el cual se redefine la estructura orgánica del Ministerio de Educación y Cultura (MEC); la Resolución Ministerial n° 10.711/00 que crea los Consejos Departamentales de Educación con el objetivo de promover la desconcentración / descentralización de los servicios educativos; y la Ley n° 2072/03 que crea la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, con el objetivo de garantizar la calidad académica de las carreras de nivel universitario.



7.2 Realidad y problemáticas de los centros

7.2.1 Administración y gestión del sistema educativo

El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) es el organismo responsable del desarrollo, dirección, coordinación, ejecución y supervisión de la política educativa del país. En ese marco, administra la educación de nivel inicial y escolar básico, el medio y el superior no universitario (incluye la formación docente) del sector público y controla las actividades del sector educativo privado.

La educación superior universitaria, tanto pública como privada, es autónoma y cada establecimiento está regido por el Rector y el Consejo Superior, en el que los representantes de los distintos estamentos son electos en la forma establecida en sus respectivos estatutos. De acuerdo a la Ley de Universidades (1993), compete al Consejo de Universidades formular la política de educación superior, coordinar y evaluar las actividades universitarias, así como dictaminar respecto a la autorización de funcionamiento de nuevas universidades.

El Consejo Asesor de la Reforma Educativa es considerado el principal actor de la reforma educativa en la fase de construcción conceptual de la propuesta, conjuntamente con técnicos profesionales, y los funcionarios técnicos del nivel operativo del Ministerio de Educación, de sus diferentes direcciones y departamentos.

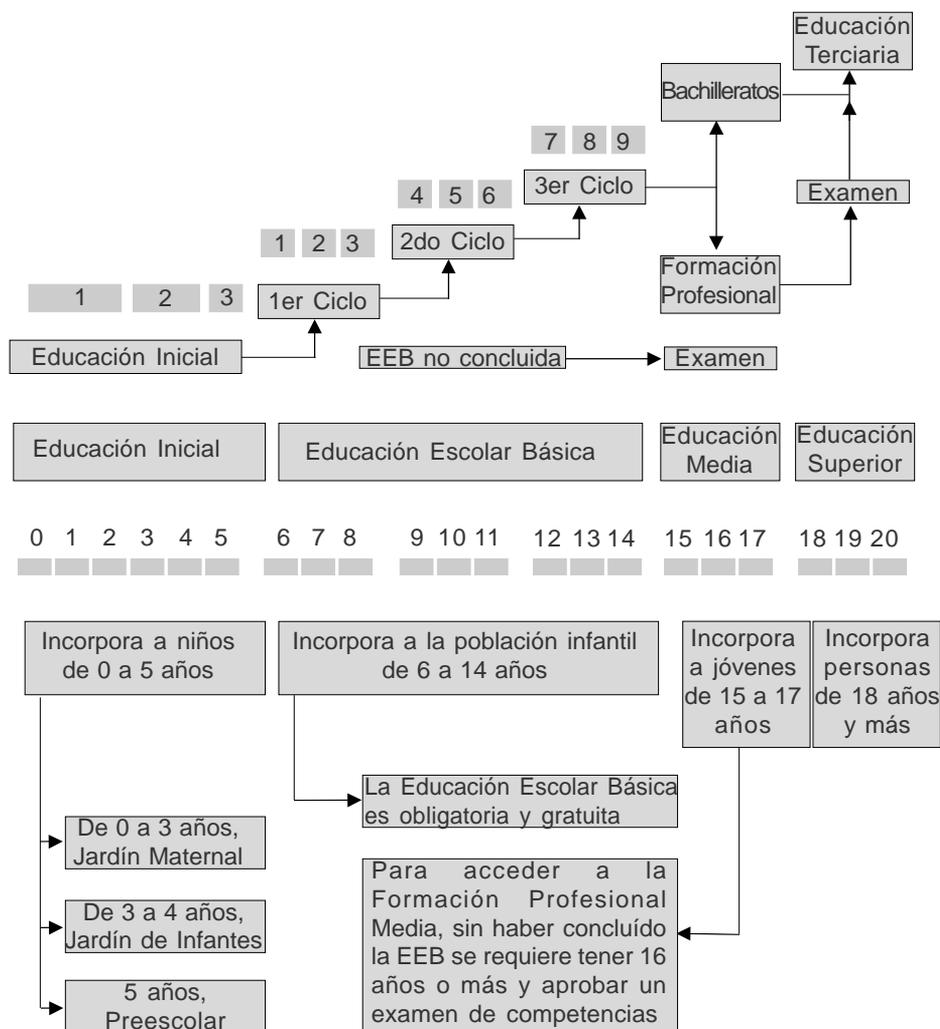
El Consejo fue creado por el Decreto N° 7815 del 26 de noviembre de 1990 que instituyó, a su vez, la Comisión Nacional de la Reforma Educativa. Fue integrado por doce miembros, con el objetivo de: preparar el diagnóstico de la situación general de la educación en la República, formular el proyecto de la reforma educativa, y acompañar el proceso de su implementación en la diversidad de sus elementos y aspectos concurrentes. Este Consejo, tras identificar por consenso las áreas prioritarias, ha organizado su trabajo por comisiones; algunas, para elaborar un marco general de la reforma (filosofía de la educación, política educativa, bilingüismo, democratización, financiamiento y educación terciaria) y otras para el estudio y análisis de aspectos o problemas más urgentes (formación docente, educación básica para todos, reforma administrativa).

El ciclo de discusión y enriquecimiento del documento final se cerró en un Congreso Pedagógico Nacional convocado por el Ministerio de Educación con la participación de representantes de diversos sectores sociales, instituciones públicas y privadas. El 26 de mayo de 1998 el Poder Ejecutivo promulgó la Ley General de Educación, en virtud de la cual fue creado el Consejo Nacional de Educación y Cultura y por las disposiciones transitorias y complementarias, los miembros del Consejo Asesor de la Reforma Educativa pasaron a formar parte del nuevo Consejo, hasta el inicio del siguiente período legislativo.

La Ley General regula la conformación y funciones del Consejo. Con relación al ámbito de competencia le atribuye la responsabilidad de proponer las políticas culturales, la reforma del sistema educativo nacional y acompañar su implementación en la diversidad de sus elementos y aspectos concernientes. Asimismo, en el artículo se establece que compete al Ministerio de Educación y Cultura y al Consejo Nacional de Educación y Cultura garantizar la continuidad de los planes de educación a mediano y largo plazo, así como asegurar la coherencia y coordinación entre todas las instancias administrativas e instituciones del Estado que prestan servicios de educación y cultura.

La acción del MEC es complementada mediante convenios con otros Ministerios y por la existencia de comisiones mixtas permanentes para implementar acciones conjuntas. Las actividades del Ministerio de Salud se orientan hacia programas de educación sanitaria y la formación de personal auxiliar médico.

7.2.2 Estructura y organización del sistema educativo



Educación preprimaria

Según la nueva estructura del sistema educativo (1994), la educación inicial no es obligatoria y en su modalidad escolarizada comprende tres etapas: a) jardín maternal, que recibe a niños y niñas de 0 a 2 años; b) jardín de infantes, para el grupo de edad de 3 a 4 años; c) preescolar, que atiende a niños y niñas de 5 años. La modalidad no escolarizada se realiza en las “Casas del niño”, donde se atiende al grupo de edad de 3 a 5 años.

Educación primaria

La Educación Escolar Básica (EEB), obligatoria y gratuita, tiene nueve años de duración e incorpora niños y niñas a partir de los 6 años de edad. Sobre la base de la nueva estructura del sistema educativo, la EEB comprende tres ciclos de tres años de duración cada uno, unificando de esta manera los dos ciclos de educación primaria (seis años) y el ciclo básico de educación media (tres años), contemplados en la estructura precedente.

Educación secundaria

El ciclo básico de enseñanza secundaria (anteriormente educación media, de tres años de duración) ha sido incorporado a la EEB. El segundo ciclo de enseñanza secundaria (ciclo diversificado), que comprende tres años de estudios, corresponde al bachillerato con tres orientaciones: bachillerato humanístico-científico, comercial y técnico-industrial.

Los estudios superiores comprenden la formación docente, a nivel no universitario, que se realiza en los Institutos de Formación Docente. A partir de 1996, la formación incluye cuatro años de estudio (anteriormente la duración de los cursos variaba entre dos y tres años). Al nivel de estudios superiores universitarios, la duración de las carreras, a las cuales generalmente se accede con un examen de ingreso, varía de acuerdo a la especialidad. Se otorgan títulos de máster, licenciado y doctor; en términos generales, las carreras comprenden tres años de estudio a nivel de pregrado, y de cuatro a seis años para las licenciaturas y los doctorados.

En 2009, el año escolar se extendió del 25 de febrero al 30 de noviembre, dividido en trimestres. En el ámbito de la EEB, se prevé un mínimo de 720 horas de clase al año en cada grado.

7.2.3. Financiamiento de la educación

El financiamiento de la educación nacional depende principalmente del Presupuesto General de Gastos de la Nación, que asigna anualmente un determinado monto al sostenimiento y desarrollo de los servicios educativos. De acuerdo a la Constitución, se prescribe un monto no menor al 20% del total asignado a la administración central.

El gasto público en educación como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) y del gasto total de gobierno ha sido tradicionalmente bajo. En 1993, el gasto en educación representó el 2,8% del PIB. Los gastos corrientes representan alrededor del 95% del gasto educativo; los salarios del personal corresponden al 76% del gasto corriente.

En 1994, el presupuesto del MEC se repartió de la manera siguiente: 48,5% al nivel de la primaria (incluyendo preprimaria y especial); 19,2% a la media; 1,84% a la técnica; 14,9% a la terciaria y 1,55% a la formación docente. Las familias incurren en costos directos e indirectos por la asistencia de sus hijos a la escuela. Entre los costos directos está el pago de uniformes, de ciertos servicios de cuotas, de libros y materiales didácticos. Los padres de familia forman las cooperadoras escolares que se encargan de recaudar fondos para el mantenimiento y la reparación de la escuela.

La nueva Ley General de Educación (1998) establece que la asignación presupuestaria para la educación en ningún caso podrá ser menor al 20% del presupuesto general de gastos de la nación, sin incluir los recursos del crédito ni las donaciones externas (art. 145).

El sistema educativo nacional contará además con los aportes oficiales de las gobernaciones y de los municipios, de acuerdo a las políticas de descentralización y a la administración de sus presupuestos (art. 146). En la asignación de recursos se dará prioridad a la educación de los sectores marginales de la población, al sector rural, a las áreas urbanas marginales y a las zonas fronterizas (art. 148). El Estado buscará y concertará con las instituciones educativas privadas que cumplen la función social del servicio educativo a comunidades y ciudadanos con necesidades básicas insatisfechas, el modo de financiar y de hacer realidad para ellos la gratuidad de la educación escolar básica (art. 149). El Ministerio creará programas especiales y formalizará convenios con empresas con el objeto de obtener su cooperación para instituciones educativas, programas de pasantías para educación técnica, capacitación en sistema dual, actividades culturales e investigación científica (art. 153).

Una encuesta de carácter indicativo sobre los gastos de las familias y de la comunidad en las escuelas primarias y secundarias del país determinó que, en 1996, un 29,5% del total del personal en servicio de las escuelas primarias encuestadas era financiado por medio de las fuentes locales. Dentro de este total, las fuentes locales cubren el pago al 28% de los docentes; al 20% de los directores; al 38% del personal administrativo y al 68% del personal de limpieza y guardia.

Además, se constató que el financiamiento de las fuentes locales se da en forma mayoritaria en las zonas urbanas. En cuanto a las instalaciones edilicias de las escuelas, en el 65% habían sido totalmente financiados por las fuentes locales, y otro 7% lo fueron parcialmente. El gasto público ordinario en la enseñanza primaria está integrado con el gasto en la educación inicial y la especial en la estadística del presupuesto y del gasto ejecutado. En cuanto a la educación inicial, en 1997 el presupuesto estimado abarcaba el 4% del total asignado al MEC. Respecto del Producto Nacional Bruto (PNB), el gasto público corriente en la educación primaria muestra una tendencia al crecimiento, al triplicarse el coeficiente inicial de 0,7 a 2,1% entre 1990 y 1997, en el contexto de una tendencia recesiva del PNB, en la que aumentó a una tasa promedio anual del 2,4%. En este mismo lapso, el coeficiente del gasto corriente en primaria respecto del Producto Interno Bruto (PIB) pasa igualmente de un 0,7% a un 2,1%, y se reduce al 2% en 1998. En términos corrientes equivalentes al tipo de cambio promedio anual, en 1990 cada alumno de primaria (matrícula agregada) absorbía un gasto educativo corriente de US\$ 37,84 por año, el que aumentó a US\$ 148,39 para 1998.

El gasto público corriente en la educación primaria representa entre el 43,4% y el 54,4% del gasto público total en educación realizado por el MEC entre 1990 y 1997, y el 49,5% en 1998. El gasto corriente real (guaraníes constantes) en educación entre 1990 y 1997 creció a más del triple de su monto inicial, de 14.663 a 46.277 millones de guaraníes. El programa de gestión de la reforma del preescolar, y del primer y segundo ciclo de la educación escolar básica, ejecutado entre 1994 y 1999, tiene un costo total estimado en 59 millones de dólares US (US\$), el cual es financiado en un 90% a través de un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo. El programa de gestión de la reforma del tercer ciclo, ejecutado desde 1996 a 2000, tiene un costo total estimado en US\$ 40 millones, y es financiado en un 60% a través de un crédito del Banco Mundial (US\$ 24,5 millones). Asimismo, el MEC ejecuta desde 1996 un crédito concedido dentro del Programa Global de Cooperación Económica y Financiera con España, referente al suministro de construcciones, equipos y servicios de empresas españolas para la educación técnica del tercer ciclo y los institutos de formación docente, con un monto estimado en US\$ 20,7 millones.

7.2.4 Principales desafíos

A pesar de los grandes esfuerzos, sigue siendo un desafío lograr una equidad que permita a los más pobres y marginados tomar parte en la sociedad del conocimiento y beneficiarse de la riqueza a la que se accede por medio del aprendizaje. En este sentido, las políticas deberán orientarse, cada vez con mayor claridad, por criterios de excelencia, apertura y equidad.

Otro desafío importante es involucrar a los sectores privados productivos y de servicios sociales, Tomar ventaja de las oportunidades de la tecnología de manera creativa y productiva, y revitalizar la profesión de la educación. Los estilos de vida actuales nos exigen cada vez más clarificar, desde la educación, las posiciones en la formación valórica de la persona, en el marco de nuevos énfasis en la dimensión axiológica y moral inherente a un nuevo orden de convivencia, conscientes de los peligros en la aparición de fundamentalismos de índole ético-valórico si eso se dejase sin atender. Desde esta perspectiva se ha puesto en marcha, desde el MEC, un Plan Nacional de Educación en Valores que trata de involucrar a todos los sectores de la sociedad.

Se reconoce la necesidad de mejorar sustancialmente la calidad de la formación docente. Este nivel está siendo revisado desde su concepción así como en las diversas estrategias de formación en servicio.

Con relación a los proyectos educativos institucionales, la implementación efectiva de los mismos requiere que cada escuela trabaje para fortalecer su identidad, sus valores, la participación con un sentido de comunidad. Debe instalarse la necesidad del trabajo en equipo y una organización escolar centrada en los problemas reales de la población que atiende.

La descentralización. El Ministerio de Educación y Cultura ha encargado una serie de estudios y evaluaciones cuyos resultados indican la imperiosa necesidad de modernizar la administración y gestión del sistema central, departamental e institucional para adecuarlas a la filosofía y a los principios de la Reforma.



Otro de los principales desafíos para la agenda educativa es diseñar y ejecutar políticas integradas en las áreas sociales, principalmente salud y educación para el cuidado y el desarrollo infantil. Los programas aislados no alcanzan a satisfacer las necesidades acumuladas y en contextos con bajo nivel educacional de las familias. Finalmente es necesario mencionar aún la necesidad de avanzar en el proceso de despartidización de la educación, proceso que se debe dar a todos los niveles, desde la docencia hasta la dirección, supervisión y coordinación educativas.

7.3. Conclusión

A 20 años de la caída de la Dictadura de Alfredo Stroessner y luego de aproximadamente 15 años de debate y Reforma Educativa, el país está viviendo un proceso político y ciudadano inédito al darse la caída del Gobierno del Partido Colorado (que estuvo por más de 50 años en el poder). La nueva situación ha concitado un renovado debate sobre lo bueno y lo malo de la Reforma Educativa de los años 90 e inicios de este nuevo siglo. Si bien se cuenta con informes independientes sobre la Reforma (...) que demuestran una valoración positiva de la misma, no es menos cierto que hay un sentimiento generalizado que no se pudo avanzar todo lo necesario.

El nuevo Gobierno ha planteado una posición crítica principalmente hacia la Reforma de la Educación Media, y si bien no se han encontrado estudios o informes formales sobre el estado de la educación desde el punto de vista del mismo, el informe de 100 días de gobierno en el área educativa ha planteado los desafíos y la agenda desde este nuevo punto de vista. También es necesario indicar la posición asumida por el nuevo gobierno, que ha desistido temporalmente de la financiación del Banco Mundial para la segunda etapa de la Reforma de la Educación Media, hasta elaborar un mejor proyecto ya que de acuerdo con sus declaraciones la primera etapa no ha sido exitosa.

Independientemente de estas visiones que se dan desde el Ministerio de Educación y Cultura, podemos afirmar que la realidad educativa apunta a los siguientes desafíos para la presente y próxima década, en el marco de las “Metas Educativas 2021. La educación que queremos para la Generación del Bicentenario”, relacionadas con la gestión educativa:

- Despartidización del Ministerio de Educación y Cultura
- Descentralización
- Fortalecimiento de las instancias de gestión
- Fortalecimiento del estamento docente
- Inclusión de las TICs en la educación
- Equidad y reducción de la pobreza
- Mayor involucramiento de la Universidad en los problemas educativos
- Reforma de la Educación Superior

7.4 Referencias Bibliográficas

Martin, E. y Marchesi A. (2007). **Evaluación del Sistema Educativo de Paraguay**. Asunción: Ministerio de Educación y Cultura, Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).

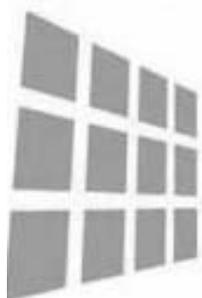
Ministerio de Educación y Cultura de Paraguay (2008). **Gestión de los 100 días**. Extraído el 25 de mayo, 2009, de <http://www.mec.gov.py/cmsmec/wp-content/uploads/2008/11/informegestion-mec-100dias.ppt>

Ministerio de Educación y Cultura de Paraguay (2006). *Paraguay World Data on Education, 6th. Edition 2006/2007. Compiled by Unesco/IB*. Extraído el 2 de junio, 2009, de http://www.oei.es/pdfs/Paraguay_datos2006.pdf

Ministerio de Educación y Cultura de Paraguay (2004). *El Desarrollo de la Educación. Informe Nacional de Paraguay presentado a la 47ª Reunión de la Conferencia Internacional de Educación*. Extraído el 2 de junio, 2009, de <http://www.oei.es/quipu/paraguay/ibeparaguay.pdf>

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, Ciencia y Cultura (2008). **Metas Educativas 2021. La Educación que queremos para la generación del Bicentenario. Documento para Debate. Primera Versión**. Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).

La gestión de centros de enseñanza obligatoria en Perú



Red AGE

La gestión de los centros de enseñanza obligatoria en Perú

Rosa María Tafur, Pontificia Universidad Católica del Perú

Resumen

El informe presenta tres temáticas relevantes que afectan la organización y funcionamiento de los centros educativos estatales del Perú. Luego de la contextualización de la gestión educativa peruana que sirve de marco a las instituciones escolares, en la que se describen en forma sucinta los cambios que han ocurrido a través de los últimos 50 años, se desarrollan tres problemáticas que tienen una importante repercusión en los resultados educativos: a) la descentralización y municipalización de la gestión educativa; b) la educación inclusiva y; c) la disponibilidad y uso de los materiales educativos en la enseñanza. En cada una de ellas se presentan sus características, los sistemas de apoyo externo a las instituciones educativas que colaboran en su afronte y las actuaciones organizativas y de gestión de las propias instituciones que permiten responder a los retos que presentan las problemáticas descritas.

Introducción

Antes de comenzar con el análisis de algunos de los principales problemas que afectan a la organización y funcionamiento de los centros educativos estatales en Perú, es importante contextualizar la gestión educativa que sirve de marco.

Una característica de la gestión de la educación peruana es que responde a una cultura burocrática y centralista, aun cuando se han hecho intentos por descentralizarla y otorgar mayor autonomía a los gobiernos regionales, locales y a las instituciones educativas. Desde los años 50 la enseñanza de la educación primaria constituyó el centro de la atención de los gobiernos, pero ésta se centró fundamentalmente en las zonas urbanas de Lima y de la costa, olvidando las zonas rurales, las provincias y la sierra y selva del país. Se extendió la cobertura educativa pero no se democratizó el sistema, y al masificarse la educación se fue deteriorando poco a poco la calidad, aumentando las brechas entre niños y niñas, entre la escuela urbana y la escuela rural, entre la educación pública y privada, entre la educación dada en Lima y en el interior del país (Díaz, C. y Alfaro, B (eds.), 2008). En general la educación se desarrolló de acuerdo a los niveles sociales. Como un intento de hacer frente a estas características, se elaboró el Plan Nacional de Educación Nacional que abordó a la educación en forma integral, delimitó objetivos, metodologías, dio lineamientos de organización escolar, de formación de profesores, de atención a la demanda, mejoramiento de la calidad de la enseñanza y construcción de locales escolares (Cardó y otros, 1989).

De los años 60' a los 80' tuvieron lugar varias acciones importantes por parte de los gobiernos para mejorar la educación. Así, en la década de los 60 empezó a funcionar el Programa de Descentralización Educativa creándose las regiones de educación del país con autonomía para administrar el presupuesto, el personal y la supervisión técnico-pedagógica. Sin embargo las normas seguían emanando de la sede central del Ministerio de Educación. Asimismo se instauró el Año de la Alfabetización y se impulsaron los Núcleos Escolares Campesinos para el mejoramiento de la calidad educativa. Durante los años 70 se promulgó la Reforma Educativa (Decreto Ley No 19326) que planteaba una formación integral humanista a través de educación obligatoria, permanente y una igualdad de oportunidades educativas; una educación para el trabajo y el desarrollo, con participación de la comunidad. Con este Decreto Ley se pretendía hacer frente a la elevada inversión en educación con bajo número de alumnos que culminaban su escolaridad, a la desvinculación de la educación con la realidad nacional, al creciente analfabetismo, a la desatención de grupos sociales marginados, y al marcado centralismo, entre otros aspectos (Ministerio de Educación, 1970). Se produce, entonces, un proceso de descentralización y desconcentración de la administración educativa a cargo de los Núcleos

Educativos Comunes (NEC). Aunque la Reforma Educativa tuvo corta duración, algunos principios que la rigieron han sido recogidos en la normativa de la gestión educativa actual. De 1973 a 1975 se experimentó la gestión de la atención infantil campesina a través del Proyecto Piloto Experimental de Educación Inicial No Escolarizada que funcionó como cogestión de las comunidades campesinas organizadas, la sociedad civil y el estado, dando origen al apoyo interinstitucional y al trabajo interdisciplinario de programas y proyectos integrados para la infancia (Ministerio de Educación, 1973; Sistema Nacional de Movilización Social-Puno, 1970). Este proyecto sirvió como base para la creación de la educación bilingüe intercultural en nuestro país y en América Latina. Durante los años 80 se crearon institutos superiores para la formación de docentes escolares que proliferaron en los 90' caracterizándose por su poca calidad; se promulgó una nueva Ley General de Educación (Ley No 26013), se incrementó el porcentaje de gasto público para educación y se creó la Dirección Bilingüe Intercultural; entre otras acciones.

En la década de los 90' se incrementan las “desigualdades educativas entre las escuelas urbanas y rurales, así como entre las escuelas de gestión pública y privada” (Díaz, C. y Alfaro, B (eds.), 2008:14). Estas desigualdades educativas se reflejan en los resultados obtenidos en matemática y lenguaje por los alumnos de tercer y cuarto grado de Educación Primaria (UNESCO-LLECE, 1997). Además, disminuye el financiamiento de la educación así como la capacidad adquisitiva de los docentes y se acentúa su poca participación como sujetos de consulta en la formulación de políticas y gestión educativa. Se inicia la transferencia de los colegios estatales a las municipalidades como una forma de incorporarse a los cambios que a nivel latinoamericano se venían realizando en materia de descentralización educativa para mejorar la calidad, intento que no prosperó por no considerar las diferencias presupuestales de los municipios y por el riesgo de dejar sin efecto la gratuidad de la enseñanza, tal como lo manifiesta Iguíñiz (1995). Se delega autonomía a los directores para que tomen decisiones sobre las instituciones educativas en relación a la definición, gestión y evaluación de los procesos concernientes a sus proyectos educativos institucionales (Ministerio de Educación, RM 016, 1996). Se mejora la capacidad de gestión de los directores de los colegios mediante el Plan Nacional de Capacitación en Gestión de la Educación (PLANGED) en el diseño, ejecución y evaluación de las herramientas de gestión. En esta época se amplía la cobertura de la educación primaria, se realiza un diagnóstico de la educación peruana, se articula el programa de educación inicial con el de primaria, se implementa el programa de bachillerato que abarca el último año de educación secundaria y un año posterior, y se desarrollan programas de informática educativa para las escuelas primarias. También se crea la Unidad de Medición de la Calidad Educativa (Ministerio de Educación, 1996) y se da mucho énfasis a la construcción de instituciones educativas. Sin embargo, no se realizan cambios en la estructura del sistema educativo y la intencionalidad educativa queda relegada, enfocándose la gestión con una mirada empresarial de escuela-empresa sin cuidar la calidad de formación de los educandos (Díaz, H., 2008).

En el presente siglo la educación peruana continúa en crisis, presentando rigidez administrativa, burocratismo, escasez de recursos y corrupción (Proyecto Educativo Nacional, 2006). Para enfrentar estos problemas se ha intentado fortalecer la descentralización de la gestión educativa y posibilitar los cambios en calidad y equidad. Para ello el gobierno promovió la Consulta Nacional de Educación, las Propuestas para un Acuerdo Nacional por la Educación, y el Acuerdo Nacional de Gobernabilidad.

8.1 Realidad y problemáticas de los centros educativos

Las características de la política y de la gestión educativa peruanas, hasta aquí explicadas en forma sucinta, ponen de relieve grandes preocupaciones y retos que deben ser afrontados en aras de una mejora de la calidad y equidad educativas. Si bien los problemas son múltiples, para efectos del presente documento se han seleccionado tres de ellos que tienen una importante repercusión en los resultados educativos: a) la descentralización y municipalización de la gestión educativa; b) la educación inclusiva; y c) la disponibilidad y uso de los materiales educativos en la enseñanza.



a) Descentralización y municipalización de la gestión educativa

Desde la década de los 60 los esfuerzos por descentralizar la educación en el país no han sido pocos y, en los últimos diez años, se han incrementado con una serie de políticas gubernamentales para descentralizar el Estado. A través del tiempo el proceso de descentralización educativa se ha caracterizado por su improvisación y por su falta de continuidad al no tener claro un modelo de gestión a alcanzar. Así, más que una descentralización ha ocurrido una desconcentración de funciones administrativas que no ha logrado mejorar la equidad y la calidad de la educación en el país (Díaz, H., 2008)

Del año 2002 a la fecha, se vienen dando pasos diversos para la descentralización política y administrativa del país. Para ello se creó el Consejo Nacional de Descentralización (CND) y, dentro del marco de este organismo, el Ministerio de Educación formuló un Plan de Transferencia de activos y presupuestos a los Gobiernos Regionales cuya ejecución tuvo que postergarse varias veces debido a la poca operatividad del CND en sus funciones. Mediante la descentralización se van transfiriendo en forma paulatina las competencias, el poder de decisión y los recursos del gobierno central a los gobiernos regionales y locales. Es un nuevo modelo de gestión que, en términos educativos, confiere mayor autonomía para la toma de decisiones a las direcciones regionales de educación (DRE), a las unidades de gestión educativa locales (UGEL) y a los colegios (Díaz, C. y B. Alfaro (eds.), 2008).

La descentralización cuenta actualmente con un marco normativo formado por cinco leyes entre las que se encuentran la Ley General de Educación 28044 y la Ley de Bases de la Descentralización. En esta última se indica que este proceso es gradual, “por etapas, en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada y clara asignación de competencias y transferencias de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales, evitando la duplicidad” (Ley de Bases de la Descentralización, 2002: 2). Debido a esto, la transferencia de las funciones y competencias en el sector educación así como en el de salud han sido dejadas para una etapa final (Ministerio de Educación, 2006), empezando formalmente en el año 2007 pero habiéndose iniciado en la práctica años antes. Esto nos indica que el cronograma inicialmente previsto en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales 27867 no se ha cumplido en su totalidad debido a que no se ha observado la acreditación previa del manejo de competencias especializadas antes de realizar la transferencia. Más bien el proceso de descentralización ha sido desordenado, falta de coherencia con la normativa, y ha irrespetado el carácter gradual de la transferencia de competencias a los gobiernos regionales y locales. Asimismo, ha faltado la entrega de recursos financieros y técnicos, la capacitación y asistencia técnica (PRODES USAID, 2007).

Por otro lado, en el marco normativo del proceso de descentralización se indica que los gobiernos regionales y locales asumen funciones normativas y reguladoras, de planeamiento, administrativas y ejecutoras, de promoción de las inversiones y de supervisión, evaluación y control. Con respecto al sector educación se establece que los gobiernos regionales y locales velan por el cumplimiento de políticas y metas nacionales de educación. Además fijan la autoridad técnica del Ministerio de Educación sobre las Direcciones Regionales de Educación (DRE) y sobre las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL). Se indica también que los gobiernos regionales ejercen competencias compartidas en la gestión de servicios de los distintos niveles educativos orientados a potenciar la formación y la difusión de la cultura. Asimismo los gobiernos regionales tienen la responsabilidad de formular, ejecutar y evaluar las políticas regionales de educación, cultura, ciencia y tecnología, deporte y recreación, el Proyecto Educativo Regional, los programas de desarrollo de la cultura, ciencia y tecnología, y el deporte, así como diversificar los currículos nacionales incorporando contenidos significativos de su realidad, diseñar e implementar las políticas de infraestructura y equipamiento, en coordinación con los gobiernos locales, y llevar a cabo procesos de profesionalización, capacitación y actualización del personal docente y administrativo del sector. Por último, asesorar y monitorear en el campo pedagógico y administrativo a las unidades de gestión local (Ley de Bases de la Descentralización 27783 (LBD), Ley Orgánica de Gobiernos Regionales 27867 (LOGR)).

Sin embargo, para Díaz, H. (2008) no se encuentran claramente definidas las funciones de las UGEL y su relación con el Ministerio de Educación, así como con los gobiernos regionales. Muchas UGEL ejecutan su presupuesto mientras que en otras es ejecutado por la Dirección Regional de Educación. Además no existe precisión de las funciones que deben cumplir los gobiernos locales y las UGEL de acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades 27972 (LOM) y a la Ley General de Educación 28044 en relación al diseño, ejecución y evaluación del proyecto educativo local, a la diversificación curricular, al monitoreo de la gestión pedagógica y administrativa de las instituciones educativas, a la construcción, equipamiento y mantenimiento de la infraestructura de los locales educativos de la jurisdicción, al apoyo a la creación de redes educativas, al apoyo a la incorporación y al desarrollo de nuevas tecnologías educativas, y a la promoción, coordinación, ejecución y evaluación de los programas de alfabetización (Iguíñiz, 2005). Esta superposición de funciones confirma un problema antiguo en educación: “las normas son producidas en varios niveles y por varios actores del sistema educativo en forma inorgánica y desordenada, lo que genera problemas de falta de agilidad en la gestión” (Díaz, H., 2008).

La municipalización de la gestión educativa es una vía para la descentralización de la educación y fue planteada por el actual gobierno en el año 2006 y, aunque no se encuentra considerada en la Ley General de Educación 28044 como tal, empezó como plan piloto para los alumnos de los niveles de educación inicial y primaria en el período 2007-2008. Actualmente se encuentra en fase de expansión hasta el año 2010 y luego entrará a la etapa de generalización de 2011 a 2015. Esta función distrital permite articular los roles de los gobiernos nacional, regionales y locales. Además, el proyecto local participa en la gestión de las instituciones educativas en forma directa, así como la sociedad lo hace a través de los Consejos Educativos Institucionales (CONEI) integrados por el director de la institución educativa, los docentes, alumnos, padres de familia y comunidad (D.S. 078-2006-PCM).

Según Díaz, H (2008), las críticas a la municipalización de la educación en el país señalan, principalmente, la poca capacidad de gestión que tiene la mayoría de las municipalidades y los distintos niveles de recursos económicos con que cuenta, ya que esto podría ahondar la desigualdad educativa entre zonas, distritos y regiones de acuerdo a su nivel de pobreza, así como la falta de coherencia entre el proyecto de municipalización y las leyes que enmarcan al proceso de descentralización. En estas últimas los gobiernos regionales cumplen un papel fundamental en la descentralización, y las instituciones educativas son los ejes de la gestión educativa descentralizada. Mas en la propuesta de municipalización se establece que el centro de la gestión educativa son los gobiernos locales, llámese las municipalidades, generándose así una confusión. Por otro lado, ya se ha abordado en párrafos anteriores la superposición de funciones que existe entre las UGEL y los gobiernos locales relacionada con la “elaboración y evaluación del presupuesto educativo local, y con el establecimiento de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de la gestión educativa descentralizada” (Alvarado, V. 2006). Además no está clara la función que cumplirán las Direcciones Regionales de Educación y las UGEL tanto durante la experiencia piloto como cuando ya esté establecido el sistema de gestión municipalizada. Esto, unido a que la municipalización no tiene un sustento legal en la Ley General de Educación 28044, produce malestar y desconfianza sobre la continuidad que pueda tener este proceso.

b) Educación inclusiva

La educación especial en el Perú se instituye en el año 1971, creándose dentro de la estructura orgánica del Ministerio de Educación una dependencia técnico-normativa encargada de formular la política de la modalidad y las correspondientes orientaciones técnicas. Sin embargo, debido a que por muchos años la educación pública peruana siguió una política masiva, no logró brindar la atención adecuada a los alumnos con habilidades distintas (UNESCO, 2004). En la normativa legal vigente se incorpora la educación inclusiva como una necesidad urgente de atención. Así por ejemplo, en el Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo (DS 009-2005-ED) se indica que los estudiantes que tienen discapacidades así como quienes presentan talento y superdotación serán incluidos en las aulas regulares según las metas anuales de atención de las instituciones educativas. Además se establece que las instancias de gestión educativa descentralizada priorizarán las medidas

adecuadas de acceso físico, diversificación curricular, provisión de recursos, capacitación docente para la atención a la diversidad, y propiciarán un clima de tolerancia para que las personas con necesidades educativas especiales (N.E.E.) puedan ser incluidas gradual y progresivamente en aquellas. Actualmente existen colegios privados que se autodenominan “inclusivos” y que aceptan atender a alumnos con N.E.E., así como hay instituciones educativas tanto públicas como privadas que no los aceptan a pesar que en la Ley General de Educación 28044 la inclusión constituye uno de sus principios. Pero no basta con aceptar al niño en un aula regular para garantizar que va a mejorar sus habilidades y va a ser respetado en sus características y ritmos de aprendizaje. Muchas veces la inclusión se da en grados y formas que no son las más adecuadas. Dos maneras comunes de integración son: la funcional caracterizada por que los alumnos con N.E.E. emplean los mismos recursos que los alumnos regulares, ya sea en forma simultánea o alternada pero no comparten con ellos; y la integración social, mediante la cual los alumnos con N.E.E. se encuentran incluidos en el grupo de alumnos regulares y comparten con ellos las distintas actividades escolares (Soder, en Jarque, 1984).

Si bien la normativa legal indica que cada institución educativa debe contar con las condiciones necesarias para acoger a alumnos con N.E.E., en la realidad esto no ocurre y la integración social se limita a brindar oportunidades de juego compartido con los alumnos regulares. Estas actividades conjuntas pueden ayudar social y emocionalmente al niño con N.E.E., pero no en su desarrollo intelectual. Lo que ocurre es que los profesores de las aulas regulares no han sido formados para atender a personas con características distintas y especiales; bastante problema y reto tienen para atender a 30 alumnos o más en una clase y, a la vez, a la temática que deben enseñar de acuerdo a las exigencias del cronograma de estudios. Resulta una tarea extra y difícil, sobre todo para los docentes de instituciones educativas estatales, el contar entre sus alumnos con estudiantes que posean estas características.

c) Disponibilidad y uso de los materiales educativos en la enseñanza

La enseñanza en las instituciones escolares públicas del país se ha limitado, durante muchos años, a una trasmisión de conocimientos e información con resultados poco exitosos de aprendizaje. Esta trasmisión de información ha sido acompañada de una pizarra, tizas y mota, materiales educativos que han permitido que el profesor escriba y/o dicte los contenidos que debían ser memorizados por los alumnos. Aún hoy, a pesar de estar en la era de la información y del conocimiento, todavía continúan esos usos y costumbres.

Muchos son los factores que influyen en una buena o deficiente enseñanza: algunos son inherentes a la personalidad del enseñante, otros a su competencia profesional, a los recursos que emplea para objetivar su clase, o a la didáctica que aplica. El material educativo que conoce, que maneja y que usa también interviene en forma positiva o negativa en el aprendizaje de los alumnos.

Una investigación colaborativa realizada por Rosa Tafur y por Aurora de la Vega (integrantes del Grupo Construye Educación, Ciudadanía y Cultura-PUCP), en el período 2008-2009 con una muestra de docentes de educación secundaria de colegios estatales de Lima, arrojó que la disponibilidad que tienen los profesores de la información impresa, audiovisual y electrónica, tanto en forma particular como en su trabajo, es limitada. Indican contar con una biblioteca en casa equipada con 50 a 100 ejemplares (28,2%), y por 100 a 200 (28, 2%); pero sólo el 53,8% es usuario de alguna biblioteca. Además, el 78,9% de los docentes no se encuentra suscrito a ninguna revista y el 48,7% no está suscrito a diarios. A pesar de que el 58,9% considera muy importante el uso de los recursos educativos para su trabajo, no acostumbran comprar libros.

En relación a la información electrónica: sólo el 58,9% cuenta con computadora en casa, y de este grupo el 46,1% tiene acceso a Internet, empleándolo en promedio de dos a cuatro horas semanales (33,3%). Quienes acuden a alguna cabina (25,6%) indican que lo hacen dos horas semanales (50%). A pesar de usar Internet, sólo el 54,6% conoce portales educativos.

Por otro lado, la observación directa de las bibliotecas y las aulas de innovación así como la apreciación de los profesores en los grupos focales coinciden en que los recursos son escasos e inapropiados para la labor docente. Las bibliotecas se encuentran en ambientes poco amigables; en algunos casos se ubican en espacios pequeños o permanecen cerradas durante períodos del horario escolar. Las colecciones están desactualizadas y en número reducido, que no abastece la demanda de alumnos y docentes. Además, no están debidamente organizadas o, en su defecto, gran parte de ellas no están clasificadas y catalogadas y de esta manera no pueden salir al servicio. No existen catálogos de tarjetas o fichas, sólo cuadernos donde se anotan las existencias e igualmente el movimiento de los préstamos. Tampoco se cuenta con computadoras activas para el servicio. La mayoría de docentes señala que “los libros son obsoletos”.

No hay revistas o suscripciones a ellas. Algunas muy buenas colecciones de referencia como enciclopedias u obras completas de autores quedan como testigos de épocas pasadas en donde las bibliotecas escolares de los grandes colegios nacionales recibían colecciones o disponían de un porcentaje de la recaudación de las Asociaciones de Padres de Familia (APAFAs). Por ejemplo, el D. S n. 018-88-EDU. señalaba que de los fondos de la Asociación se destinaría un 20% de los ingresos ordinarios con carácter intangible a la creación, implementación y/o adquisición de libros para la respectiva biblioteca del centro y programa educativos. Uno de los directores entrevistados señaló que solo el 20% de las APAFAS de la UGEL 3 están bien organizadas y cumplen las funciones para las cuales fueron creadas.

La escasez y precariedad de los recursos de información en las instituciones educativas estudiadas son factores que influyen en el uso de los mismos. En el caso de las bibliotecas escolares, sólo el 35,8% de los docentes encuestados afirma que acude a la biblioteca del colegio una o dos veces por semana para las siguientes actividades: consultar libros (35%), consultar material de referencia (25%) y leer (38,4%). A pesar de la poca afluencia de los docentes a la biblioteca, el 53,8% de los profesores manifiesta que la visitan con sus alumnos durante el desarrollo del año escolar. Este dato se contradice con lo expresado por los encargados de las bibliotecas quienes señalan que los profesores no acuden con frecuencia a la biblioteca con sus alumnos. Sin embargo, no existen datos estadísticos que corroboren lo afirmado por los responsables de las bibliotecas.

Los colegios estatales cuentan con el sistema de Banco del Libro y si bien éste alivia la necesidad de la compra de textos escolares por parte de los estudiantes, ha añadido una nueva función a la biblioteca escolar y a la persona responsable de la misma. La administración del sistema está encomendada al encargado de la biblioteca (personal administrativo), quien debe llevar el control de los textos donados por el Ministerio de Educación y que son entregados a los docentes y a los alumnos para su uso durante un año escolar en calidad de préstamo. El personal debe también recoger dicho material al finalizar el año y registrar cada devolución. Como consecuencia de esto los ambientes de lectura de la biblioteca, tanto al comienzo como al final del año, sirven de depósito de los libros haciendo difícil que esos espacios puedan emplearse para la lectura o la consulta; especialmente allí donde los ambientes de la biblioteca son pequeños, tal como observamos en los colegios visitados. La precariedad en la biblioteca escolar también se observa en la disponibilidad de materiales audiovisuales como videos o discos compactos; hay escasez de estos recursos en número y variedad para el uso en clase y, además, hay carencia de televisores, reproductores de videos y de discos compactos en buen estado. Una docente indicó que en la biblioteca de su colegio había sólo seis videos.

Cada tres años el Ministerio de Educación entrega textos a los alumnos y quienes se matriculan al año siguiente de la entrega de los libros no cuentan con ellos al no haber sido considerados en la lista de entregas, por lo que deben sacar fotocopias. Algunas veces el material llega luego de dos meses de haberse iniciado el año escolar. Con respecto al retraso en la llegada de los materiales tanto para docentes como para alumnos, lo encontrado confirma los hallazgos del estudio del Banco Mundial (2006:97) sobre la calidad de la educación en el Perú. En él se indica que si bien el 80% de los docentes dijo tener suficientes libros para todos sus niños, también reportaron que les llegaban, en promedio, nueve semanas después de iniciado el año escolar. Y en un año escolar de

aproximadamente 36 semanas, esta demora implica una pérdida de la cuarta parte del año. Para tal estudio “los libros de texto probablemente sean el insumo más importante en la educación, después de los docentes”. Por otro lado, los directores entrevistados afirman que el Ministerio de Educación sólo distribuye los manuales y las fichas de trabajo a los coordinadores de las áreas curriculares y que los textos son muy simples. A diferencia de los textos de años pasados, manifiestan que éstos son misceláneos y agrupan muchos contenidos en muy poco espacio, lo que empobrece la calidad de la información. Algunos profesores manifestaron que se ven obligados a llevar sus propios libros para suplir las carencias. Si a éstas se suma la pobreza de las bibliotecas en cuanto a materiales de lectura que amplíen las perspectivas de estudio, consulta e investigación de alumnos y docentes, estamos frente a un panorama complejo y de difícil solución. Una constante que agrava la situación en relación a los textos escolares es el reiterado incumplimiento de los alumnos en llevarlos a las clases debido al peso que tienen. Cuando se consultó a docentes de varios de los colegios estudiados sobre la posibilidad de que los textos quedaran en el colegio para evitar la situación mencionada se nos indicó que no existían las condiciones para hacerlo; es decir, no había armarios seguros para guardarlos.

Compartir información y conocimiento es una de las características que las nuevas tendencias educativas propugnan y el entorno digital facilita. Sin embargo, los docentes manifiestan no compartir fácilmente información sea por razones de índole personal, como actitudes individualistas, o por la falta de espacios creados en la institución educativa para hacerlo. Las reuniones de coordinación son escasas y más bien son consideradas como “pérdida de tiempo”, porque lo que se exige a los docentes son horas efectivas de clase. De esta manera, el compartir información o socializar el conocimiento puede ocurrir más entre docentes amigos que entre docentes colegas. Arregui (2000: 41) en su trabajo sobre el desarrollo profesional de los docentes en el Perú sostiene que “no existe la costumbre ni los espacios de tiempo para reflexionar ni discutir sobre las prácticas en el aula con los colegas”. La investigación efectuada por Cuglievan y Rojas (2008) sobre la gestión escolar en colegios estatales de Lima comprueba la falta de espacios para discutir y afianzar los objetivos de la institución: “El que no haya espacios de reunión sobre los objetivos y prácticas genera que los docentes no dialoguen acerca de su propio ejercicio pedagógico y que no se relacione dicha práctica con los fines propuestos en el PEI”. Lo manifestado confirma la situación detectada en las instituciones educativas que se estudiaron: no se han establecido espacios para difundir, comentar o discutir documentos, o en general información pertinente a la labor educativa.

Con respecto a la disponibilidad de recursos de información en las aulas de innovación educativa se observa que cuentan con computadoras en un número insuficiente para los docentes y para los estudiantes, de tal forma que cuando éstos llegan al aula cada computadora debe ser compartida por dos o tres alumnos. En muy pocos casos los docentes citaron el uso de las computadoras en alguna actividad más allá de buscar información para preparar sus clases. Cabe anotar que a diferencia del personal responsable de las bibliotecas escolares visitadas, dos de los encargados de las aulas de innovación eran docentes entrenados en el manejo de TICs. Sin embargo, los docentes señalaron que no recibían mucho apoyo de las personas encargadas del aula de innovación. Sólo el 25% de los docentes encuestados afirmó que coordinaba sus clases con el encargado del aula de innovación; mientras que el 33,3% indicó que no realizaba ninguna actividad conjunta con él, por ese motivo el uso que ellos les daban era poco significativo.

Durante uno de los grupos focales una profesora manifestó haber “descubierto” recientemente un sitio en la página web del Ministerio de Educación con información muy útil. En ese momento comunicó la dirección a los demás profesores. El portal educativo al que ella hizo referencia fue creado por el Ministerio de Educación hace algunos años, esencialmente para los docentes y los estudiantes y contiene videos, software, cursos virtuales, juegos virtuales, una biblioteca digital, un boletín pedagógico, enlaces a páginas web, etc. El desconocimiento mostrado por los docentes revela la brecha existente entre lo que el Ministerio realiza y la distante y cotidiana realidad del docente de estos colegios públicos.

Si bien tanto la biblioteca escolar como el aula de innovación poseen información y están destinadas a proveerla, se ha priorizado, desde todo punto de vista, el aula de innovación, no así la biblioteca. No obstante, esa priorización no ha dado aún los frutos esperados.

8.2 Sistemas de apoyos del sistema educativo y social para la mejora de la respuesta institucional

Frente a la problemática de la gestión educativa peruana presentada en el apartado anterior, se plantean ayudas externas a las instituciones educativas para colaborar en las respuestas que éstas pueden dar. En este apartado vamos a presentar algunas de ellas:

a) Descentralización y municipalización de la gestión educativa

El proyecto AprenderDes Perú se orienta a ayudar al desarrollo de los niños mediante su participación activa en acciones escolares y comunitarias que redunden en el progreso democrático, social y económico de sus comunidades. La acción del proyecto abarca los niveles local, regional y nacional y promueve la administración local descentralizada de la calidad de los servicios básicos de educación. Este proyecto nace en el año 2002 con la firma del "Acuerdo Cooperativo de la Sociedad Civil que refuerza a los Líderes con sus Socios" entre la Academia para Desarrollo Educativo (AED) y la Agencia Internacional de Desarrollo de Estados Unidos (USAID). El acuerdo permite la implementación del Proyecto Innovaciones en Descentralización y Escuelas Activas (AprenderDes) para contribuir en el Perú a la transición del proceso democrático participativo y del desarrollo económico, reforzando la administración local de programas básicos de educación de calidad en áreas clasificadas por USAID/Perú como estratégicas. Este esfuerzo reúne al Ministerio de Educación (MED), al Consejo Nacional para la Educación (CNE), a las autoridades gubernamentales regionales y municipales, a entidades del sector público y privado y a miembros de la sociedad civil del Perú. El proyecto AprenderDes ayuda también al desarrollo de las capacidades educativas de directores de colegios, profesores, asesores, padres de familia y personas claves para el desarrollo de escuelas de calidad en áreas rurales. Las metodologías que se emplean propician la mejora del rendimiento académico de los estudiantes, su liderazgo y su capacidad para participar activamente en el manejo y resolución de conflictos sociales.

Asimismo, con el propósito de desarrollar capacidades regionales, AprenderDes plantea una propuesta para la descentralización educativa que impulsa el diseño y funcionamiento de redes de escuelas en el nivel distrital y desde una perspectiva de desarrollo local. Promueve una política regional de formación y capacitación docente, la participación ciudadana en espacios de concertación, la consolidación de un sistema de planificación educativa regional, el uso de presupuestos participativos para financiar proyectos educativos y el diseño de un nuevo modelo de gestión y de organización de las instancias intermedias del sistema educativo.

También el Instituto para el Desarrollo y la Innovación Educativa del Perú (IDIE Perú) actúa a favor de la descentralización educativa. Este instituto tiene el compromiso de ejecutar actividades tales como: la alfabetización y educación de personas jóvenes y adultas, la educación en valores y ciudadanía, la formación docente y la educación técnico productiva. De esta manera cumple los objetivos trazados por el Ministerio de Educación y por los gobiernos regionales y locales sobre el tema. Una de las actividades que ha iniciado últimamente es la elaboración de un directorio que empezará brindando información sobre las referencias institucionales y el trabajo que se realiza en dichas áreas. Este proyecto es impulsado por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura (OEI) con el apoyo de la Generalitat Valenciana.

b) Educación inclusiva

Habiendo denominado el gobierno peruano al período de 2000 a 2010 como la "Década de la Educación Inclusiva", desde la normativa vigente la atención a los alumnos con necesidades educativas especiales es bastante explícita. En el año 2002 la Jefatura de Educación Especial define entre sus lineamientos de política la tarea de redefinir y fortalecer la educación como un proceso fundamental para la formación integral de los niños y adolescentes, en un marco de interacción plena, de respeto a la natural diversidad, sea por características geográficas, étnico-raciales, económicas o por capacidades; en este caso, se habla de quienes presentan necesidades educativas especiales asociadas a discapacidades, a talento y superdotación (Ministerio de Educación, 2002). Además, en la Ley General de Educación 28044 se plantea la promoción de programas educativos especializados para los estudiantes con mayor talento con el fin de desarrollar sus potencialidades. También se establece un sistema de becas para que continúen con sus estudios, así como su derecho a estudiar en un aula regular. Desde el Ministerio de Educación, a través de las Unidades de

Gestión Educativa Locales se desarrollan programas de capacitación dirigidos a docentes en: organización y planificación de las clases, optimización del uso del tiempo en cada actividad y sesión, experiencias de aprendizaje y estrategias de intervención mediadora para mejorar la práctica educativa en las aulas y fomentar los talentos de los alumnos.

Asimismo, desde el año 2002 se trabaja con centros irradiados, denominados así los colegios cuyos docentes fueron sensibilizados y capacitados en la atención a niños talentosos como una ampliación de los siete centros educativos piloto que iniciaron esta experiencia. La Unidad de Educación Especial del Ministerio de Educación ha organizado numerosos talleres de capacitación para docentes y se han realizado visitas a las diversas regiones educativas, desarrollándose talleres de sensibilización para docentes en Piura, Cuzco, Arequipa y Puno. También se han ejecutado programas extracurriculares que brindan formación a los niños y jóvenes identificados como talentosos, como por ejemplo el Programa de Atención Educativa para Niños con Facultades Talentosas y Sobresalientes (PAENFTS) de Lima, que hasta el año 2007 difundió los logros de sus estudiantes y la efectividad de sus programas a nivel internacional.

Las unidades intermedias del sector educación han tenido iniciativas para impulsar la educación inclusiva; un ejemplo de esto es el Concurso Local de Experiencias Exitosas en Educación Inclusiva organizado por la UGEL 02 que abarca los distritos de Rímac, Independencia, San Martín de Porres y Los Olivos en la Ciudad de Lima, y dirigido a los colegios de su jurisdicción.

Cabe anotar que existen algunos colegios privados en diferentes ciudades como por ejemplo en Arequipa y en Lima que acogen a niños talentosos y superdotados luego de una evaluación rigurosa (Alencar, E. y Blumen, S, 2001). En estos colegios la atención a los niños talentosos se desarrolla en dos niveles: como un programa de enriquecimiento en una temática específica con el objetivo de propiciar espacios de reflexión que les permitan dialogar sobre la forma cómo aprenden, sobre los temas de fondo de las lecturas y las estrategias que despliegan en la resolución de problemas, y como un programa de estudios que cubre su escolaridad.

En relación a la investigación sobre niños talentosos, varias son las instituciones particulares que desde los años 80' se han dedicado a realizarlas. Por ejemplo, la Pontificia Universidad Católica del Perú en convenio con la Universidad Católica de Nijmegen (Holanda) investigó sobre el desarrollo de la educación del talento en el Perú. Así también, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC) ejecutó un programa de detección y apoyo a niños superdotados de Lima (Pérez, L. 2006).

Pero no solamente los esfuerzos y actividades están encaminados a la mejora de la educación de niños talentosos, también existen dos Centros Pilotos de Recuperación Pedagógica que pertenecen a la UGEL 03 de Lima y que atienden a niños con dificultades de aprendizaje, fuera de su horario escolar. Allí los alumnos de educación primaria reciben terapia especializada y personalizada. Sin embargo, al ser servicios estatales tienen limitaciones en cobertura así como en el reconocimiento de las funciones que realizan las especialistas encargadas. Si bien el tratamiento para la reversión de las dificultades no se da dentro del aula regular, los niños estudian en ellas y paralelamente acuden a la terapia correspondiente.

Otra línea de atención en educación inclusiva es la que se refiere a la formación docente. En esa área la Pontificia Universidad Católica del Perú a través de su Facultad de Educación brinda formación continua, sobre inclusión y diversidad, a docentes en ejercicio. Específicamente la especialización que ofrece es el Diploma de Segunda Especialidad en Educación Inclusiva y Atención a la Diversidad, diseñado en modalidad virtual y dirigido al personal directivo, al personal docente, a profesionales no docentes y a funcionarios del sector público y de organismos no gubernamentales. El Diploma surge ante la necesidad cada vez más creciente de brindar una respuesta educativa de calidad y con equidad a la diversidad, desde el desarrollo profesional de los docentes, tanto en su formación inicial como continua (Tafur, 2006).

c) Disponibilidad y uso de los materiales educativos en la enseñanza

En el apartado correspondiente se han explicado las características de las bibliotecas escolares así como de las aulas de innovación pedagógica en una muestra de instituciones educativas de gestión estatal de Lima. Si bien las condiciones que se han encontrado en ambos servicios no son iguales en todas las instituciones educativas estatales de Lima, sí tienen muchas similitudes.

Con el propósito de afrontar las limitaciones económicas que tienen los estudiantes estatales para la adquisición de los útiles escolares, desde hace algunos años el Ministerio de Educación distribuye textos correspondientes a las áreas curriculares denominadas: Lógico-Matemática, Comunicación, Ciencia, Tecnología y Ambiente, Educación Física, Educación para el trabajo, Educación por el Arte, Formación Religiosa, Inglés, Persona, Familia y Relaciones Humanas, y Ciencias Sociales. Estos textos se encuentran en el sistema de Banco del Libro y deben ser devueltos al finalizar el año lectivo. Por este motivo, no pueden ser empleados como material de trabajo, y los estudiantes se ven obligados a sacar fotocopias o a transcribir las indicaciones en el cuaderno. El Ministerio de Educación también reparte periódicamente a los colegios manuales y fichas de trabajo. En algunos casos las fichas de trabajo han llegado, no así las instrucciones para el uso de las mismas, lo cual ha dificultado su empleo por parte de alumnos y profesores. Las colecciones proceden de donativos de los municipios, a veces de las embajadas o de los exalumnos, como refirió el director de uno de los colegios nacionales emblemáticos más antiguos.

El Ministerio de Educación ha puesto a disposición de las bibliotecas escolares la Guía de Gestión de Recursos Educativos de Educación Secundaria (Ministerio de Educación, 2005a) y la Guía de implementación del Sistema del Banco del Libro de Educación Secundaria. Así también la Dirección General de Tecnologías Educativas del Ministerio de Educación (Ministerio de Educación, 2007) ha producido y recopilado material educativo digital (multimedia e interactivo) que ofrece a través del Portal Educativo Nacional y de los CD que envía a los colegios a través de las unidades pertinentes. También proporciona espacios para el trabajo colaborativo en línea, los que son accesibles para cualquier estudiante y docente del Perú. Lamentablemente, ninguno de estos elementos es usado por los docentes de la muestra de investigación (a la que aludimos como referente válido de esta problemática), aparentemente ajenos a los avances que el Ministerio desarrolla en el campo de las TICs. Esto se entiende por la poca frecuencia con que los docentes acceden a las bondades de la información electrónica. Así, sólo el 58,9% cuenta con computadora en casa y, de este grupo, el 46,1% tiene acceso a Internet, empleándolo en promedio de dos a cuatro horas semanales (33,3%). Quienes acuden a alguna cabina (25,6%) indican que lo hacen dos horas semanales (50%) y que “navegan” para actualizar conocimientos (32,3%) y para informarse acerca de novedades (23,9%). A pesar de usar Internet, sólo el 54,6% conoce portales educativos y el 64,1% utiliza la Guía para el uso de recursos educativos del Ministerio de Educación para preparar sus clases, para motivar a los alumnos, para buscar estrategias, entre otros motivos.

Hasta el año 2007 la Videoteca Backus, área de la Empresa Backus, difundía vídeos de corta duración sobre temas correspondientes a las áreas curriculares. En la actualidad ese servicio ha sido reemplazado por los videos que pueden ser descargados de la página web de la Escuela Virtual Backus.

8.3 Actuaciones organizativas y de gestión para el cambio organizacional

En esta parte del informe se presentan algunas actividades relevantes que realizan las instituciones para responder a los retos vinculados con la problemática identificada en los apartados anteriores.

a) Descentralización y municipalización de la gestión educativa

Las municipalidades distritales que se encuentran inmersas dentro del plan piloto realizan una serie de actividades para viabilizar el proceso. A continuación, y a manera de ejemplo, se presentan las acciones de la Municipalidad de Miraflores (2007):

- Conformación de mesas de trabajo con otras municipalidades cercanas.
- Capacitación sobre el proceso de municipalización.
- Instalación de una Red de Municipalidades con participación de los distritos piloto.
- Elaboración y aprobación de plan de trabajo y capacitación para la Red de Municipalidades.
- Difusión del proceso de municipalización; coordinación con la Unidad de Gestión Educativa

Local y con el Ministerio de Educación como órganos de dirección y apoyo.

- Informe al Ministerio de Educación sobre la instalación y los acuerdos con la Red de Municipalidades.

- Actividades en pro de la mejora de las instituciones educativas del distrito, tales como fumigación de los colegios públicos, pintado de fachadas de cuatro colegios y proyección a todos los colegios públicos, limpieza de desmonte de todos los colegios públicos, lectura en parques y realización de actividades deportivas y recreativas en instalaciones de la Municipalidad.

- Mesas de trabajo mensuales con la Red de Municipalidades para abordar temas de capacitación e intercambiar experiencias sobre el proceso de transferencia.

- Conformación del Consejo Educativo Municipal, presidido por el Alcalde del distrito y representantes del Consejo Educativo Institucional (CONEI) de cada institución educativa. Además conformación del equipo técnico de transferencia.

- Implementación del diseño de investigación del Plan Piloto.

- Construcción de la línea de base de las instituciones educativas piloto.

- Proceso de transferencia de recursos presupuestales, bienes, acervo documentario, recursos humanos, infraestructura.

- Implementación y monitoreo del Plan Piloto y de las instituciones educativas piloto.

- Evaluación y sistematización del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa.

b) Educación inclusiva

Las instituciones educativas escolares que poseen programas de intervención pedagógica dirigidos a estudiantes con necesidades educativas especiales responden al reto de la educación inclusiva de varias maneras, de acuerdo a las características y posibilidades que les son inherentes. Así, algunos centros aplican tests psicométricos para identificar a quienes son talentosos y superdotados y acogerlos en su institución. Otros tienen en cuenta el rendimiento académico de los alumnos, tomando como referencia los estándares alcanzados en los primeros grados en las áreas curriculares de Comunicación Integral y Lógico-matemática, y en los grados superiores los estándares en Ciencia y Ambiente, en Historia, entre otros. Este es el caso del Centro Educativo Estatal Alfred Binet de Arequipa que aplica una evaluación pedagógica en la que tiene en cuenta la habilidad del alumno para aprender a aprender, para planificar qué hacer, cómo hacerlo y llevarlo a cabo (Perez, L. 2006).

El Colegio Reina del Mundo de La Molina, distrito de Lima, desde el año 2001 aplica un programa en el que cada dos años analiza el perfil de las capacidades intelectuales de los alumnos de primaria, aplicándoles pruebas psicométricas de inteligencia. Asimismo consulta con los profesores para cruzar la información recogida. En base a los resultados se desarrollan proyectos de mejora personalizados y se identifica a los alumnos que podrían ingresar al programa de enriquecimiento curricular.

c) Disponibilidad y uso de los materiales educativos en la enseñanza

Como bien sabemos, para objetivar la enseñanza es necesario emplear materiales educativos diversos, y aunque su disponibilidad y uso por parte de los docentes de colegios estatales es limitada, en muchas instituciones educativas se realizan acciones para contar con estas herramientas aun cuando la gestión de los colegios no siempre brinda las facilidades para poner en práctica las iniciativas. Algunas de estas acciones son:

- Organización de los padres de familia en comités de aula para colaborar con la institución educativa realizando actividades en que solventen la compra de libros.

- Creación del Comité de Recursos, en algunos colegios, con el propósito de decidir sobre el empleo del dinero que se recauda por las actividades antes mencionadas.

- Generación de recursos propios a través de la realización de diversas actividades, tales como: programas de recuperación académica, de vacaciones útiles, el alquiler de ambientes, de las canchas de deportes, de las paredes exteriores para publicidad, etc.

- Preparación de listas de páginas web por los encargados del aula de innovación para los profesores y alumnos como una forma de colaborar con el desarrollo de las clases (afirmación realizada por los encargados del aula de innovación pedagógica de tres colegios de la muestra).

- Envío de las mejores presentaciones en Power Point® hechas por los alumnos a la UGEL 03 (Unidad de Gestión Educativa Local) con el propósito de que sean grabadas en discos compactos y que sean devueltas a la institución para ser empleadas como material educativo (afirmación realizada por el encargado del aula de innovación pedagógica de un colegio de la muestra).
- Empleo de textos de propiedad de los docentes, de diarios, revistas, láminas, como complemento de los textos escolares que distribuye el Ministerio de Educación.
- Elaboración de mapas conceptuales, separatas y entrega de fotocopias cortas a los alumnos, quienes a su vez elaboran infografías, fichas o resúmenes que son solicitados como tarea por los docentes.
- Preparación de una página web por un docente para consulta de sus alumnos.
- Empleo de vídeos de Youtube® para las clases (información dada por un docente de la muestra).

8.4 Conclusiones

La gestión educativa en el país ha experimentado cambios durante los últimos años, pero pese a ellos todavía presenta rigidez administrativa, burocratismo, escasez de recursos y corrupción (Proyecto Educativo Nacional, 2006). Para enfrentar estos problemas se ha intentado fortalecer la descentralización de la gestión educativa y posibilitar la calidad y equidad, empezando por generar espacios de reflexión y de consulta popular que luego han devenido en los intentos de transformación que actualmente está teniendo lugar.

Si bien los problemas que caracterizan a la gestión educativa peruana son múltiples, en el presente informe se han seleccionado tres de ellos que tienen una importante repercusión en los resultados educativos: a) la descentralización y municipalización de la gestión educativa, b) la educación inclusiva y c) la disponibilidad y uso de los materiales educativos en la enseñanza.

a) En relación a la descentralización y municipalización de la gestión educativa peruana:

La descentralización de la educación se viene ejecutando a través de la municipalización de la gestión educativa. Mediante este proceso, según la normativa legal, se otorga a los gobiernos distritales la responsabilidad de dirigir y conducir los servicios educativos que se ofrecen en su distrito; de esta manera se mejora la calidad educativa. Se desarrolla en tres etapas progresivas: el Plan Piloto, durante los años 2007 y 2008; la etapa de expansión, en los años 2009 y 2010, y la etapa de generalización de 2011 a 2015. Sin embargo, no son pocos los detractores, quienes opinan que el modelo de descentralización resulta improvisado y sin una visión de futuro, ni del modelo de gestión y descentralización educativa que se desea desarrollar. Aunque se realizan esfuerzos por descentralizar competencias, todavía el Ministerio de Educación centraliza la normativa, los recursos y las decisiones. Además, no están claras las funciones que deben cumplir los niveles intermedios durante el proceso y luego de que se haya generalizado la descentralización. Aun así, los gobiernos distritales que forman parte del Plan Piloto de municipalización de la educación se encuentran ejecutando las acciones previstas, pero con personal no especialista, ni capacitado en tareas educativas integrales.

b) En relación a la educación inclusiva:

La inclusión constituye uno de los principios en que se sustenta la educación peruana de acuerdo a la Ley General de Educación vigente. En ella, “la inclusión incorpora a las personas con discapacidad, grupos sociales excluidos, marginados y vulnerables, especialmente en el ámbito rural, sin distinción de etnia, religión, sexo u otra causa de discriminación, contribuyendo así a la eliminación de la pobreza, la exclusión y las desigualdades”. (Ley General de Educación 28044:3). Además, la implementación de la educación inclusiva en todos los niveles y modalidades de la educación peruana constituye una medida de promoción de la equidad y, para ello, los alumnos con necesidades educativas especiales deben ser incorporados a las aulas regulares según las metas anuales de atención de las instituciones educativas. Sin embargo, no se encuentra generalizada la prestación de este servicio en los colegios públicos y privados. Además, muchas veces la integración se limita a ofrecer espacios u oportunidades de juego compartido con los alumnos regulares, desatendiendo



sus áreas de aprendizaje cognitivo. Lo que ocurre es que los profesores de las aulas regulares no han sido formados para atender a personas con características distintas y especiales. Además los colegios no cuentan con la infraestructura adecuada ni con el equipamiento necesario. Aun así, hay esfuerzos que se están realizando tanto por iniciativas institucionales como individuales de capacitación y especialización docente.

Conviene recordar que para que una institución educativa acoja en forma efectiva a alumnos con N.E.E. y se produzca una verdadera integración escolar, es importante que existan ciertas condiciones mínimas, tal como manifiesta Soder (en Jarque, 1984):

- Establecimiento de programas y experiencias idóneos.
- Sensibilización de los agentes educativos sobre la integración.
- Adaptación de la enseñanza tradicional a las demandas de integración.
- Disminución del número de alumnos por aula.
- Diseño curricular flexible que permita adaptaciones curriculares.
- Comunicación fluida entre la institución educativa y el entorno social.
- Participación activa de los padres de familia en el proceso educativo del alumno.
- Capacitación de los docentes en el manejo de alumnos con NEE.

c) Sobre la disponibilidad y uso de los materiales educativos en la enseñanza:

El estudio efectuado en ocho instituciones educativas de la UGEL 3 arrojó resultados que si bien no pueden generalizarse, son útiles en tanto constituyen una aproximación a la realidad de los centros educativos estatales de Lima. Los colegios no poseen, de manera general, las características que permitan tanto a docentes como a estudiantes disponer con facilidad de los materiales educativos que se requieren en cantidad y calidad para acompañar con éxito la enseñanza.

Desde hace algunos años el Ministerio de Educación ha emprendido esfuerzos de modernización en lo se refiere al suministro de materiales educativos a los colegios estatales. Se han elaborado textos escolares, materiales didácticos y se han implementado aulas de innovación. Además, el Ministerio coloca permanentemente información útil para la labor docente en su portal, sin embargo, pareciera que estos esfuerzos no se han visto reflejados en las aulas. Los docentes encuestados no han recibido todo el material elaborado para optimizar la enseñanza; tampoco cuentan con los materiales ni equipos suficientes y adecuados para su empleo en el desarrollo de las sesiones de aprendizaje. Si bien cada institución educativa posee una biblioteca escolar, ésta carece de las condiciones idóneas para acompañar con eficiencia el proceso educativo, lo cual sería una de las razones para que los profesores no acudan a ella con frecuencia. Además, si bien las aulas de innovación educativa cuentan con docentes encargados de su administración, no están adecuadamente implementadas, tanto en el número de máquinas como en los programas y contenidos para las áreas curriculares; de modo que la incorporación de las tecnologías de la información y de la comunicación en el proceso de enseñanza y de aprendizaje no alcanza aún los logros proyectados por el Ministerio de Educación.

Por otro lado, a pesar de que los docentes manifiestan tener posibilidades de acceder a la información de manera personal, con libros en casa, con uso de Internet y asistencia a bibliotecas, no necesariamente emplean estrategias diversas para incrementar su conocimiento con relación a la temática que enseñan. Las razones que aducen para el limitado uso de la información en su quehacer didáctico están relacionadas con las posibilidades de las instituciones educativas, mas no así con las propias motivaciones.

8.5 Referencias Bibliográficas

Alencar, E. y Blumen, S. (2001). *Programs and practices for identifying and nurturing giftedness and talent in Central and South America*. En K. A. Heller, F. J. Mönks y A.H. Passow (Eds.), *International handbook of research and development of giftedness and talent*. Londres: Pergamon.

Alvarado, V. (2006). *Municipalización de la gestión educativa. Análisis a partir de la gestión educativa*. Lima: CNE.

Arregui, P. (2000). **Estándares y retos para la formación y el desarrollo profesional de los docentes**. Ponencia elaborada para el I Congreso Internacional de Formación de Formadores y III Congreso Nacional de Institutos Superiores Pedagógicos “La Salle 2000”, Cuzco. Extraído el 17 de mayo de 2009. <http://www.grade.org.pe/download/pubs/PAM-formacion%20docente.pdf>

Banco Mundial (2006). **Por una educación de calidad para el Perú. Estándares, rendición de cuentas y fortalecimiento de capacidades**. Lima: Banco Mundial.

Cardó, A.; H. Díaz; R. Vargas; y C. Malpica (1989). **Planificación y desarrollo de la educación en el Perú. Un análisis de la experiencia del período 1948-1985**. Informe de investigación del IIPE No 77. París.

Congreso de la República Peruana. (2002). **Ley de Bases de la Descentralización**. Ley No 27783. Lima

Consejo Nacional de Educación (2006), **Proyecto Educativo Nacional**. Lima: CNE.

Cuglievan, G. y V. Rojas (2008). **La gestión escolar en el marco de la autonomía: una mirada desde el cotidiano a cinco instituciones educativas estatales de Lima**. En: Benavides, Martín, ed. *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate*. Lima: GRADE.

Decreto Legislativo N° 276, **Ley de Bases de la Carrera Administrativa y Remuneraciones del Sector Público**. Lima.

De la Vega, A. y R. Tafur (2009). **Disponibilidad y uso de la información impresa, audiovisual y electrónica por docentes de educación secundaria de las áreas de Comunicación, Ciencias Sociales y Persona, Familia y Relaciones Humanas, de instituciones educativas estatales**. Lima: PUCP.

Díaz, C. y B. Alfaro, eds., (2008). **La formación en gestión de la educación. Tendencias y experiencias desde los postgrados**. Lima: Escuela de Graduados Pontificia Universidad Católica del Perú.

Díaz, H. (2008). **Descentralización educativa y niveles intermedios: algunos temas pendientes sobre el rol de las UGEL**. Extraído el 16 de mayo de 2009. http://politicadeeducacion.educared.pe/2008/01/descentralizacion_educativa_y.html

Iguíñiz, M. (2005). **Política Educativa y Democracia en el Perú**. Lima: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y Tarea, Asociación de Publicaciones Educativas.

Iguíñiz, M. (1995). **El caso peruano**. En Edwards, V. y Osorio, J. (comps.) **La Construcción de Políticas Educativas en América Latina**. Lima: CEEAL-Tarea.

Jarque, J. (1984). **Perspectiva histórica y situación actual**. En *Cuadernos de Pedagogía*. Número 120.

Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, (LLECE)-UNESCO- (1997) *Evaluaciones Internacionales*

Ministerio de Educación (2008). **Recursos propios y actividades productivas empresariales**. D.S. 028-2007-ED. Lima

Ministerio de Educación (2007). Viceministerio de Gestión Pedagógica. **Sistema Nacional de Documentación e Información Educativa**. *Propuesta en Discusión*. Lima: Ministerio de Educación. Extraído el 17 de mayo de 2009. <http://www.minedu.gob.pe/disde>

Ministerio de Educación (2006a). **Proyecto AprendeS**. Extraído el 17 de mayo de 2009. <http://www.aprendesperu.org/proyecto.html>

Ministerio de Educación (2006b). **Perspectivas de la descentralización educativa en el Perú**. Viceministerio de Gestión Institucional, Oficina de Coordinación y Supervisión Regional. Lima



Ministerio de Educación (2005a). Dirección Nacional de Educación Secundaria y Superior Tecnológica. **Guía de Gestión de Recursos Educativos de Educación Secundaria**. Lima: Ministerio de Educación. Extraído el 17 de mayo de 2009.

<http://destp.minedu.gob.pe/secundaria/nwdes/pdfs/guiagestiondecentrosyrec.pdf>

Ministerio de Educación (2005b). **Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo**. DS009-2005-ED. Lima.

Ministerio de Educación (1970). **Reforma de la Educación Peruana. Informe General**. Lima: M. de Ed.

Ministerio de Educación (1996a). **Presentación de la Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC) – Perú**. Extraído el 16 mayo, 2009, de http://www.ilo.org/public/spanish/employment/skills/hrdr/init/per_1.htm

Ministerio de Educación (1996b). Resolución Ministerial 016-ED. **Aprueban normas para la gestión y desarrollo de actividades en los centros y programas educativos**. Lima.

Municipalidad de Miraflores (2007). *Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa*. Extraído el 17 de Mayo de 2009. <http://www.miraflores.gob.pe/accesible/educacion/ppmge.html>

Pérez, L. (2006). **Respuesta Educativa a los Alumnos Sobresalientes en Iberoamérica**. En *Revista Panamericana de la Educación*. Extraído el 17 de mayo de 2009. <http://basica.sep.gob.mx/reformaintegral/sitio/pdf/Articulo%20%20Dra.%20Luz%20Perez.doc>

Presidencia del Consejo de Ministros (2006). **Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa de niveles educativos de Inicial y Primaria**. D.S. 078-2006-PCM. Extraído el 16 de mayo de 2009. <http://www.educared.pe/modulo/upload/133204906.doc>

PRODES USAID, (2007). **El proceso de Descentralización: balance y agenda a Septiembre de 2007**. Programa Pro Descentralización, Lima, Octubre 2007.

Sistema Nacional de Movilización Social (SINAMOS) (1970). **Puno, experiencia revolucionaria**. VIII ORAMS-Puno: Séptima Región de Educación-Puno.

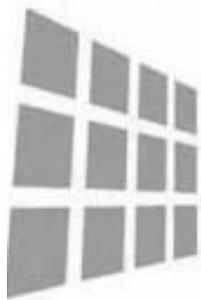
Tafur, R. (2006). La Educación a Distancia en la Formación Inicial y Continua de la Facultad de Educación de La Pontificia Universidad Católica del Perú En *Revista RIED Revista Iberoamericana de Educación a Distancia*. I.S.S.N.: 1138-2783 España. Extraído el 17 de mayo de 2009.

<http://utpl.edu.ec/ried/images/pdfs/vol9-9.pdf>

UNESCO (2004). **La Educación de Niños con Talento en Iberoamérica**. Santiago de Chile: Trineo S. A.

Unidad de Gestión Educativa Local 03 (2008). **Procedimientos para el manejo y administración de fondos de los recursos directamente recaudados de las instituciones educativas**. Directiva 050- UGEL 03- 2008.

La gestión de centros de enseñanza obligatoria en Portugal



Red AGE

La gestión de centros de enseñanza obligatoria en Portugal

João Barroso y Luís Miguel Carvalho, Universidad de Lisboa

Resumen

El artículo aborda los problemas de la gestión escolar en Portugal en el contexto de un análisis más amplio de los procesos de definición y evaluación de las políticas y la acción pública en la educación. Partiendo de este enfoque el texto procede a un examen de cinco temáticas ilustrativas de las dificultades que enfrentan las direcciones de los centros de enseñanza obligatoria en Portugal: la influencia de las nuevas formas de regulación, la autonomía de las escuelas y el fortalecimiento de la rendición de cuentas, la pluralidad de referencias en la actividad de los directores, las transformaciones en el ejercicio de la profesión docente, y los problemas de la heterogeneidad del alumnado y la diversificación curricular. El artículo clasifica las acciones emprendidas -en contextos de administración, formación y colaboración entre escuelas- con el objetivo de contribuir a la resolución de esas dificultades. Finalmente, propone un conjunto de áreas de intervención que deben ser priorizadas para resolver estas dificultades y apoyar efectivamente las iniciativas innovadoras locales, subordinando las medidas de modernización de la gestión a la valorización de la dimensión política y comunitaria de la escuela pública.

126

Introducción

No es posible hacer una descripción y un análisis de la gestión de escuelas fuera del contexto de un análisis de los procesos de definición y evaluación de las políticas y la acción pública en la educación. Por un lado, esta situación deriva de la propia naturaleza del objeto de estudio (la escuela como organización), que exige un abordaje multidisciplinario, principalmente a través de la movilización de las contribuciones de la administración de la enseñanza, de la sociología de las organizaciones educativas y del análisis de las políticas públicas. Por otro lado, la gestión de las organizaciones educativas constituye en sí un instrumento de evaluación política y está influida por los cambios en las formas de gobierno y de la administración de la enseñanza en general, en el marco de los procesos de recomposición del papel del llamado “Estado Educador”.

En este sentido, aunque respetando el esquema propuesto por los organizadores para este documento, haremos en la Introducción algunas referencias muy breves al contexto político-administrativo dentro del cual se ejerce actualmente la gestión de las escuelas de enseñanza obligatoria en Portugal y seleccionaremos en la sección siguiente, “Realidad y problemáticas de los centros”, temas que destacan la importancia, no solo de la organización y funcionamiento de los centros, sino también del surgimiento de nuevas formas de evaluación, de la función política atribuida a los gerencadores escolares y de la diversidad de lógicas de acción, entre otras.

9.1 Marco político-administrativo de la gestión escolar en Portugal ¹

Una de las principales características de la gestión de escuelas en Portugal ha sido la continuidad desde 1974 hasta el principio del presente año de 2009, de los principios de elegibilidad y colegialidad de los cargos de dirección superior y media. Si bien históricamente esta práctica no es original, ya que fue reconocida legalmente como forma de elección de los rectores de liceos entre 1910 y 1928, está claramente asociada al movimiento político y social que sucedió al golpe militar del 25 de abril de 1974 que restauró la democracia política en nuestro país. No es de extrañar, entonces, que el principio de elección de los órganos de dirección de las escuelas constituya uno de los fundamentos de la llamada “gestión democrática”, expresión consagrada en la Constitución y en la Ley de Bases de 1986. Este principio continúa vigente hasta hoy, aunque sujeto a varias modificaciones jurídico-formales en su forma de ejecución.

Podemos decir que hasta 2008 y en lo que se refiere a la gestión escolar, el poder público no ha cuestionado directamente los principios de elegibilidad del director y de la colegialidad profesional de los docentes en la dirección superior y media, aunque siempre haya intentado limitar sus efectos mediante una administración centralizada y burocrática, reforzada por la creación de Direcciones Regionales (estructuras descentralizadas del Ministerio de Educación). Con todo, esta situación ha ido evolucionando en el marco de transformaciones más amplias resultantes de la recomposición del papel del “Estado educador”, el surgimiento de nuevas formas de evaluación de las políticas y de la acción pública, y la generalización de las prácticas del “new public management”.

En lo que se refiere a la gestión de escuelas, estas transformaciones buscan por un lado reforzar la autonomía de las escuelas, y simultáneamente abrirlas al escrutinio público y al control social de la comunidad. Esto se obtiene principalmente a través de la participación de representantes autárquicos y comunitarios y de los padres de alumnos en órganos colegiados de administración, y por la exigencia de producción de instrumentos de gestión estratégica (proyecto educativo de la escuela, proyectos curriculares de la escuela y de cada año escolar, plan actual de actividades), creando espacios para la aplicación de programas de auditoría y de evaluación interna y externa enfocados en el acompañamiento de las metas y actividades previstas. Por otro lado, se constata la individualización del liderazgo escolar en la persona del director y el fortalecimiento de sus atribuciones y la “modernización” de los procesos de gestión.

La última alteración legislativa sobre la autonomía y la gestión escolar (Decreto-ley nº 75/2008), pone fin a la gestión colegiada introduciendo por primera vez desde la revolución de 1974 y con carácter obligatorio para todas las escuelas, el órgano unipersonal de director². El responsable por la administración y gestión de la escuela pasó a ser elegido (después de un proceso previo de candidatura y selección) por el “Consejo General”. Este órgano desempeña funciones de dirección estratégica y es responsable por la definición de las directrices de la actividad escolar, asegurando la participación y representación de la comunidad educativa: personal docente y no docente, padres y responsables, alumnos (en la enseñanza secundaria), municipio y comunidad local. El presidente del Consejo General es elegido entre sus miembros (docentes o no docentes, excepto alumnos) y el director participa en las reuniones sin derecho a voto. De acuerdo con el legislador esta nueva ley (que rompe con la situación anterior) pretende promover el “fortalecimiento de la participación familiar y comunitaria en la dirección estratégica de los establecimientos de enseñanza y favorecer la constitución de dirigencias fuertes”. En este sentido, y para diferenciarse de la tradición existente en Portugal desde la revolución del 25 de abril de 1974, el propio texto legislativo explica: “(...) con este decreto-ley se busca reforzar la dirigencia de las escuelas, lo que constituye una de las medidas más necesarias de reorganización del régimen de administración escolar (...). Era necesario, por lo tanto, crear condiciones para apoyar dirigencias buenas y fuertes, para que en cada escuela exista un rostro, un responsable principal, con la autoridad necesaria para llevar adelante el proyecto educativo de la escuela y ejecutar localmente las medidas de política educativa”.

De un punto de vista formal, esta legislación refuerza la autonomía concedida a las escuelas, principalmente en lo que se refiere a su auto-organización, y prevé la ampliación de sus atribuciones mediante “contratos de autonomía” (ya aprobados en 1998, pero que aún no habían pasado de la fase experimental). Simultáneamente se amplían los dispositivos de rendición de cuentas mediante evaluación interna y externa, condición indispensable para que se haga efectivo el principio de contratación.

9.2 Realidad y problemáticas de los centros

Para analizar los factores que influyen sobre la organización y gestión escolares seleccionamos cinco grandes temáticas que ilustran las principales dificultades que enfrentan las direcciones de las escuelas de enseñanza obligatoria en Portugal. Estas van desde la regulación externa a la regulación interna y afectan a los principales actores involucrados en su funcionamiento: directores, docentes y alumnos.

La influencia de las nuevas formas de evaluación en la gestión escolar

Los administradores escolares se enfrentan hoy en día a una serie de cambios en el contexto en el que ejercen su labor, que condicionan claramente su misión y funciones, los conocimientos y procedimientos empleados y los resultados obtenidos.

Dichos cambios inciden específicamente sobre: (1) las formas de evaluación de las políticas públicas de enseñanza; (2) las prácticas de gestión y; (3) los procesos pedagógicos. En el primer caso estamos ante la aparición de nuevas formas de evaluación con el surgimiento del “estado evaluador”, que sustituye el control *a priori* a través de normas, por un control *a posteriori* a través de resultados. En el segundo caso presenciamos un cambio de paradigma en la forma en que son concebidas la organización y la gestión, con la sustitución del “modelo burocrático” por formas alternativas de tipo post-burocrático. En el tercer caso se comprueba un aumento de flexibilidad en la currícula y la diversificación de las estrategias pedagógicas con la finalidad de lidiar con la creciente heterogeneidad del alumnado y promover la adecuación de los cursos escolares a las características de los alumnos.

En este sentido los desafíos impuestos hoy a la gestión y dirección de las escuelas sólo pueden ser resueltos en el marco de un conjunto más amplio de medidas políticas que exceden el ámbito restringido de los centros y sus responsables. Entre esas medidas destacaremos por su relevancia: (i) la reconversión del papel del Estado y su administración, reforzando su función reguladora y de garantía de los principios y objetivos generales, de corrección de desigualdades y compensación distributiva de recursos; (ii) la promoción de la descentralización territorial y administrativa con una efectiva transferencia de atribuciones y recursos para los municipios a nivel de la provisión y regulación local del sistema de enseñanza; (iii) la garantía de una autonomía organizativa efectiva de la escuela en el contexto de su multidependencia funcional y de la multirregulación política (estado, autarquía, “*stakeholders*” y comunidad interna) y; (iv) la calificación de los gerencadores escolares, la profesionalización de los docentes y otros agentes educativos, el fortalecimiento de la participación de padres y alumnos. Es en el marco de estos desafíos más globales que se debe pensar el desarrollo de sus dirigentes y la mejoría de la gestión en las escuelas.

La autonomía escolar y el fortalecimiento de la rendición de cuentas

A nivel de la gestión escolar se comprueba un fortalecimiento progresivo de las atribuciones de las autoridades locales, especialmente en las escuelas, y en menor grado en las autarquías. Desde el punto de vista estructural este fortalecimiento es visible en la legislación sobre autonomía y gestión escolar que comenzó a ser aprobada a finales de la década de los ochenta (Barroso, 2000, 2004, 2006). En lo que se refiere a las escuelas la autonomía se traduce específicamente en la posibilidad de elegir a sus dirigentes (en vigor desde la revolución de 1974); en la capacidad de definir su proyecto de educación y reglamento interno (dentro de los límites establecidos por la ley general); en la existencia de una relativa libertad en la organización interna de la escuela, a nivel de la composición de los órganos de gestión superior y medio, en una relativa flexibilidad presupuestaria, específicamente en la gestión de recursos humanos y financieros; en la posibilidad de disponer de ingresos propios generados por el alquiler de instalaciones, venta de servicios y cobranza de algunas tasas, etc. En lo que se refiere a las autarquías, éstas pasaron a intervenir en los órganos de gestión de las escuelas y deben constituir órganos consultivos de gestión municipal de la educación (los Consejos Locales de Educación), aunque en lo esencial aún estén bastante lejos de intervenir activamente, ya sea por falta de asignaciones presupuestarias o porque las leyes sobre la descentralización aún deben ser reglamentadas. El Ministerio de Educación es así el principal responsable por la financiación pública de la educación, siendo muy limitada la financiación proveniente de las autarquías.

El fortalecimiento de la autonomía de las escuelas prevista en la legislación está muy condicionada al ejercicio del poder de las estructuras descentralizadas del Ministerio de Educación (Direcciones Regionales de la Educación), por la producción de innumerables normas de reglamentación por parte de los diversos servicios de la administración, por prácticas burocráticas persistentes y por una cultura de dependencia que aún subsiste en muchas escuelas. Además de las limitaciones referidas, la autonomía se restringe principalmente a los aspectos organizativos, faltando una definición clara de las atribuciones y recursos que serán transferidos a los órganos de gobierno de las escuelas.

Recientemente se aprobaron a título experimental “contratos de autonomía” realizados entre las escuelas, las autarquías y los servicios descentralizados de la administración, que asignan nuevas competencias y recursos en función de un proyecto de desarrollo para un período de dos años. A pesar de que la autonomía está todavía en una fase muy incipiente, no han dejado de hacerse notar en los últimos años nuevas modalidades de regulación basadas en el fortalecimiento de los dispositivos de evaluación externa de las escuelas puestos en práctica por los servicios de la Inspección.

En este contexto el trabajo de gestión de las escuelas se ha vuelto más complejo, no sólo por la necesidad de arbitrar los diversos intereses en función de un proyecto educativo y otros instrumentos de planificación, sino sobre todo, por la sobrecarga de tareas administrativas inherentes al proceso de evaluación de la escuela y del desempeño de los docentes, así como de otros mecanismos de rendición de cuentas.

Diferentes concepciones de la función de director de escuela

Si el “administrador” y el “líder profesional” constituían las dos grandes referencias para la actividad de los directores de escuela (ver Barroso, 1995, 2005a, 2005b, Carvalho, 2000), en la actualidad y principalmente a partir de la década de los ochenta, se constata la aparición de nuevas formas y principios de justificación para el ejercicio de este cargo, tanto en las normas legales que regulan la materia como en la práctica. La ampliación de las referencias se debe no sólo a la evolución teórica en el campo de la organización y la administración de la educación sino también a transformaciones políticas causadas por el surgimiento de una evaluación mercantil y por la presión social por una mayor articulación entre la escuela y la comunidad. Actualmente es posible identificar cuatro concepciones diferentes de lo que significa ser un director de escuela (Barroso, 2005b):

- una concepción burocrática, estatal y administrativa, en la cual el director es visto fundamentalmente como un representante del Estado en la escuela, que ejecuta y vigila que se cumplan las normas emanadas del centro, y es un eslabón de vínculo y control entre el Ministerio y su administración central o regional, y el conjunto de docentes y alumnos que asisten a la escuela.
- una concepción corporativa, profesional y pedagógica en la cual el director es visto como un *primus inter pares*, intermediario entre la escuela (principalmente los docentes) y los servicios centralizados o regionales del Ministerio, protector de los intereses pedagógicos y profesionales de los docentes ante las exigencias burocráticas y financieras impuestas por el Ministerio.
- una concepción gerencialista en la que el director es visto como un empresario con formación y conocimientos técnicos específicos, preocupado esencialmente por la administración de los recursos con el objetivo principal de garantizar la eficiencia y eficacia de los resultados alcanzados.
- una concepción político-social, en la cual es visto como un negociador, un mediador entre lógicas e intereses diferentes (de padres, docentes, alumnos, grupos sociales, intereses económicos, etc.) con el objetivo de llegar a un acuerdo o compromiso local sobre la naturaleza y organización del “bien común” educativo que la escuela debe garantizar a sus alumnos.

A pesar de que estas concepciones vengán funcionando como referencias ideales del ejercicio del cargo de director en la elaboración de diversas normas jurídicas, en la práctica profesional de los responsables por la dirección de las escuelas, nunca se encuentran aisladas. Esto resulta aún más evidente cuando vemos que la complejidad cada vez mayor de la organización escolar y el margen de autonomía estratégica inherente a los diversos actores sociales han creado una brecha cada vez mayor entre la norma y la práctica, entre la concepción legal dominante y las diversas concepciones puestas en práctica.

Las transformaciones en el ejercicio de la profesión docente

La profesión docente vive un período de crisis y cambios que provoca un sentimiento generalizado de inseguridad y temor en los docentes; temor por las relaciones cada vez más difíciles con los alumnos; temor por la participación de los padres en la gestión de las escuelas; temor por el fortalecimiento del poder de las autarquías; temor por lo que ven como tentativas del Ministerio de Educación de aumentar los controles sobre su trabajo. Y en estos temores se mezclan peligros reales y fantasmas, imaginados detrás de cada comunicado, de cada decreto, de cada discurso, sea sobre autonomía y gestión, la flexibilización de las currículas, la disciplina escolar, la evaluación de la formación, etc.

A semejanza de lo que pasa en otros países, en Portugal los docentes temen que la “crisis del Estado Educador” resulte en una pérdida de poder. La reducción o modificación del papel del Estado en la educación, las nuevas formas de gestión pública (“new public management”), la subordinación a la “lógica del mercado”, son vistas como amenazas al poder que ostentaban los docentes (y sus sindicatos), directa o indirectamente, sobre el sistema de enseñanza. Hoy las certezas y los consensos, que eran a menudo apenas aparentes, desaparecieron. Hay una crisis de confianza en el valor, el sentido y la calidad de la enseñanza, que naturalmente repercute en los docentes y su trabajo.

Los docentes están más expuestos y fácilmente se convierten en chivos expiatorios de todos los males que afectan a la escuela y a la educación de niños y jóvenes. Hay una gran presión por cambiar de métodos, prácticas y papeles. Hay permanentes llamados a su dedicación, a su motivación, a su entusiasmo. La intensidad del trabajo es cada vez mayor y las condiciones más difíciles.

Por último, los docentes temen los efectos que puedan tener la desreglamentación administrativa, la participación comunitaria, las asociaciones locales, el trabajo en equipo y la presencia de otros especialistas o técnicos sobre su status e identidad profesional. Como decía Ballion (1998): "los docentes tienen la impresión de que su identidad profesional está amenazada, no solamente por los cambios en el papel que se espera de ellos, sino también por lo que perciben como presiones y medidas institucionales (...) que buscan reducir su independencia, hacerles perder su status de especialistas a quienes fue delegada, con plena responsabilidad, la misión de enseñar"(p.220)

Es en este contexto que la gestión escolar debe intervenir para movilizar a los docentes hacia los cambios necesarios, de la organización a la currícula, de las relaciones de los docentes a las relaciones con los alumnos, del trabajo pedagógico a la intervención comunitaria. Se trata de un desafío difícil que exige el ejercicio de un liderazgo transformador, distributivo y pedagógico que movilice a los miembros de la organización escolar para mejorar los procesos y resultados del aprendizaje de los alumnos (Barroso, 2005a).

La heterogeneidad del alumnado y la diversificación curricular

El núcleo sólido de la organización pedagógica tradicional se mantiene en los horarios, en la distribución de los grupos escolares, la división por materias, la transmisión del saber, el proceso de calificación de los alumnos, la relación pedagógica, la enseñanza en las aulas. El mantenimiento de esta forma escolar de educación y del orden burocrático de la organización constituye hoy por hoy el factor estructural que más contribuye al malestar que se vive en nuestras escuelas, y a una creciente sensación de ineficacia e injusticia en su funcionamiento.

La escuela se masificó sin democratizarse, o sea sin crear estructuras adecuadas a la ampliación y renovación de su población y sin disponer de los recursos y modelos de acción necesarios para administrar el anhelo de una escuela de todos, con todos y para todos. Hay un claro desfasaje entre la "oferta" y la "demanda" escolar, producto del mantenimiento de una organización pedagógica creada para públicos homogéneos previamente seleccionados, que resulta en la existencia, según Madureira Pinto (1997), de una "contradicción estructural entre condiciones socialmente diferenciadas de acumulación de capital cultural y de lógicas con tendencias uniformizadoras de difusión y certificación de conocimientos propiamente escolares" (p.7).

Esta contradicción es responsable de la pérdida del sentido del trabajo pedagógico (entre el deseo de instruir, la necesidad de educar y la utilidad de estudiar), tanto para alumnos como para docentes, y por el agravamiento de conflictos y situaciones de ruptura en el día a día escolar, especialmente en las clases.

Por eso podemos decir que la "crisis escolar" es, aunque no exclusivamente, fundamentalmente pedagógica y de organización, sin olvidar que en este caso la pedagogía y organización están determinadas por la interacción del medio educativo con el medio social más amplio, y obviamente por las opciones políticas que regulan esta interacción.

La respuesta a esta situación exige la introducción de dispositivos pedagógicos que permitan otro "lenguaje" y otra "gramática" en la relación educativa. Esta es una situación que cuestiona profundamente el trabajo de la gestión escolar y causa profundos cambios en la organización y el funcionamiento de la escuela.

Al final de la década del setenta se hicieron en Portugal varias reformas con el objetivo de promover la individualización y la diferenciación del aprendizaje y de promover la equidad y la eficacia del sistema escolar.

Sin pretender ser exhaustivo he aquí una lista breve de iniciativas tomadas en este campo:

- La construcción de escuelas de "área abierta" con la modificación del concepto espacial tradicional de aula (mediante la eliminación de las paredes divisorias entre las salas de un mismo núcleo) contrariando así el ordenamiento en serie y segmentado del espacio escolar.

- La introducción del régimen de fases en la enseñanza primaria, al acabar con la selección anual de alumnos, cuestionó el principio de rotación anual de clases y la división homogénea del alumnado.

- La creación de un sistema de evaluación basado en el principio de la “progresión continua” que cuestionó la función selectiva y distributiva de las calificaciones anuales de los alumnos.
 - La creación del “área-escuela” y más adelante del “proyecto de trabajo” como unidades curriculares transdisciplinarias que cuestionaron la serie del saber y la compartimentalización del trabajo docente.
 - La gestión flexible de las currículas, que cuestionó la uniformidad de los programas y el aprendizaje de los alumnos de una misma clase.
 - La flexibilización de la duración de las clases, o el pasaje a 90 minutos, que cuestionó la uniformidad del tiempo escolar, fundamental para el funcionamiento de la clase.
 - El apoyo al estudio en el marco de las “actividades de enriquecimiento curricular” que permiten introducir actividades individualizadas de recuperación.
- A nivel europeo se ve también una intensa actividad reformadora que intenta introducir cambios estructurales y prácticas que alteran el “modelo escolar” vigente desde el siglo XIX y del cual hay también ejemplos aislados en Portugal³.
- El fin de la repetición de años y la progresión curricular por ciclos.
 - La “tutoría” por un docente o por otros alumnos para promover una estrecha relación interpersonal con el objetivo de apoyar una trayectoria individual de aprendizaje.
 - Actividades de recuperación en las aulas, con el apoyo de un docente o fuera del horario de clases.
 - La creación de “grupos de nivel” para el aprendizaje de determinadas disciplinas.
 - Los grupos “multi-niveles” como había en las antiguas clases de docente único y que se practican a veces en la “pedagogía Freinet”.
 - La introducción de la “enseñanza modular” con la creación de diferentes tipos de secuencias de enseñanza (módulos interdisciplinarios, inter- o pluridisciplinarios).
 - El uso de las TICs y especialmente de varias modalidades de *e-learning* (como las plataformas pedagógicas tipo *moodle*).

Esta lista es suficiente para demostrar que, al contrario de lo que defienden las tesis gerencialistas, el trabajo de la gestión escolar debe centrarse en las cuestiones pedagógicas y que es allí donde se encuentra la esencia de los cambios de organización y el funcionamiento escolar. Esta intervención es necesaria para administrar la heterogeneidad de alumnos en cada escuela, preservando al mismo tiempo los principios comunes a la universalización de la enseñanza pública.

9.3 Sistemas y apoyos

Las ayudas a las escuelas para vencer las dificultades descritas en la sección anterior son limitadas, y pueden dividirse en tres tipos: intervención de las autoridades administrativas (principalmente de las Direcciones Regionales de Educación); formación de gerenciadore; asociaciones y redes de colaboración con otras escuelas o entidades.

Intervención de las autoridades administrativas

El Ministerio de Educación sigue siendo el principal agente de definición, acompañamiento y control de las actividades escolares, en un sistema todavía bastante centralizado. Es en estas funciones que se pueden encontrar algunas medidas de apoyo a las escuelas y su administración, especialmente en el marco de procesos de cambio desencadenados desde el centro de la administración. En este proceso corresponde una función especial a las Direcciones Regionales de Educación (estructuras descentralizadas del Ministerio), que se ven sobre todo como estructuras de mediación, alternando y combinando prácticas de apoyo pedagógico y de control administrativo en las escuelas. Practicando una “regulación por proximidad”, dominadas por técnicos profesional y culturalmente próximos a los docentes y las escuelas, las Direcciones Regionales de Educación funcionan como instrumentos de persuasión ante las comunidades educativas locales: “ayudan” al gobierno a convencer a las escuelas de la “bondad” de sus medidas y “ayudan” a las escuelas a cumplir en la mejor forma posible las orientaciones del gobierno.

Otro agente importante del Ministerio de Educación en el apoyo a las escuelas es la Inspección General de Educación, que en los últimos años ha intentado asumir más que las tradicionales funciones de supervisión y control de la legalidad, desdoblándose en funciones de evaluación y asesoramiento.

Más allá de esta intervención directa y constante de la administración, existen también medidas políticas orientadas a la promoción de la iniciativa de los docentes y las escuelas, principalmente con programas de financiación de proyectos innovadores y mejoras. Hay que destacar asimismo la creación en 1996 de los Territorios Educativos de Intervención Prioritaria (TEIP), objeto de políticas de “discriminación positiva”, a semejanza de las ZEP francesas.

Aun así, la mayor parte de las iniciativas políticas concretas continúa reflejando una lógica normativista, invirtiendo en reconfiguraciones de aspectos específicos de la administración de la currícula y la organización de la escuela, y ve al administrador escolar más como un posible opositor a las reformas propuestas que como un impulsor del cambio y la innovación. Esta posición contradice la retórica que destaca el papel central del administrador en la orientación de la escuela para la promoción del éxito escolar, y las ventajas de la autonomía escolar para el desarrollo de planes de mejora y la obtención de recursos.

Además del Ministerio de Educación, los municipios contribuyen (principalmente en la enseñanza obligatoria) apoyando a las escuelas en asuntos tales como transporte escolar, alojamientos para alumnos, ayuda económica directa, apoyo a proyectos escolares y educación extra-escolar. Con todo, el apoyo más visible es en el campo de los llamados “proyectos socio-educativos”. Se trata de proyectos promovidos o apoyados por los municipios en colaboración con las escuelas, en el marco de actividades extra-curriculares, el uso del tiempo libre, o la conexión entre la escuela y la ciudad. Aun así, la importancia de estos apoyos varía mucho de un municipio a otro, en función de las opciones políticas de las autoridades locales y los recursos disponibles⁴.

La formación de gerenciadore

Formar los responsables de la dirección de las escuelas es también una forma de ayudar a solucionar sus problemas de organización y gestión.

La formación en administración escolar es un fenómeno relativamente reciente en Portugal, a pesar de estar en franca expansión desde mediados de la década de los noventa, y no es muy diferente de lo que pasó en otros países europeos, aunque en nuestro caso haya surgido con más de diez años de atraso. Para ello contribuyeron la aparición tardía de investigación y estudios sobre esta área en las instituciones de enseñanza superior; la poca “densidad” profesional del cargo de director, diluido formalmente en estructuras colegiadas electivas, agregado a la débil autonomía formal y jurídica de la función de la administración escolar.

En la actualidad la situación se ha ido invirtiendo tanto en el campo de la investigación como en la formación en administración de la educación, aunque en forma puntual, coyuntural y siguiendo una lógica reactiva determinada por la agenda política de las sucesivas reformas en la administración escolar y en la formación de docentes.

Al no haber una carrera de gerenciadore escolar, ni formación inicial específica para acceder al cargo, el aumento de la oferta se produce principalmente a través de la formación continua.

Los cursos de formación ofrecidos son muy eclécticos, tanto del punto de vista de los modelos y técnicas de formación empleados como del punto de vista de sus referencias teóricas y el perfil de conocimientos impartidos. No hay en Portugal un “plan de formación” como hay por ejemplo en Italia, ni ninguna definición previa de “estándares” o de “perfil de conocimientos” como existe por ejemplo en Inglaterra con el NPQH (National Professional Qualification for Headship).

Los programas de formación promovidos por el Ministerio de Educación, por los institutos de enseñanza superior y por los Centros de Formación de las propias escuelas asociadas a tal efecto, se centran sobre todo en actividades de naturaleza reflexiva e investigadora (sobre todo aquellos que preparan para grados académicos de maestría) a partir de estudios de caso o análisis de prácticas. Esta formación está bastante influida por la investigación existente en esa área, que por lo general no se basa en perspectivas normativas y prescriptivas sino que, por el contrario, enfatiza abordajes de tipo constructivista en los cuales se muestra la diversidad y especificidad de los contextos que definen a cada gerenciadore y la forma como ejerce sus funciones.

Finalmente, cabe mencionar la importancia que ha tenido últimamente la difusión por parte de los organismos oficiales del Ministerio o por las instituciones de enseñanza superior de “buenas prácticas” con el propósito de incentivar los procesos de “benchmarking” en el desarrollo de las escuelas, la mejora de su gestión y la solución de sus problemas.

Asociaciones y redes de colaboración

En referencia a la colaboración entre escuelas, no existen redes que tengan un impacto significativo, más allá de iniciativas aisladas de creación de proyectos educativos fruto de la acción puntual de dirigentes locales. La colaboración existente tiene un carácter meramente formal y se encuadra en la concretización de medidas gubernamentales con otros objetivos (asociaciones de escuelas para la creación de centros de formación, agrupamientos de escuelas para rentabilizar recursos). Aun así, informalmente, las redes socio-profesionales que se establecen entre directores de escuelas, fruto de diversas afinidades o encuentros esporádicos, representan un proceso importante de difusión de conocimientos prácticos y solución de problemas.

Cabe mencionar también las asociaciones que las escuelas hacen con agentes locales, principalmente en el área de la salud, la economía y el desarrollo local, y con asociaciones profesionales, culturales, deportivas y otras. Sin embargo, la dinámica de estas relaciones depende de un conjunto de factores coyunturales internos y externos a la escuela, lo que hace que estos apoyos sean muy desiguales.

Un comentario final sobre el apoyo a las escuelas por parte de los padres de alumnos y sus asociaciones representativas. También aquí las situaciones son muy variadas. Aunque exista una sensación generalizada de insuficiente participación familiar, especialmente en los órganos de gestión de los cuales hacen parte, la verdad es que las escuelas más activas recurren a la participación y colaboración de grupos de padres para la promoción de sus actividades.

9.4 Acciones organizativas y de gestión

No se puede generalizar la respuesta de las instituciones a los desafíos y problemas mencionados. a través de sus dinámicas y actuaciones internas. El funcionamiento de la escuela como organización depende de varios factores que hacen de cada caso un hecho único difícilmente extrapolable. Con todo, la investigación realizada en Portugal en este campo permite ilustrar algunas de estas conductas y sus fundamentos. En general no difieren de lo que la investigación internacional registra en el campo de las “escuelas eficaces” o del “mejoramiento de las escuelas”⁵.

Teniendo en cuenta los desafíos que encuentra la administración de los centros de enseñanza obligatoria en Portugal, y las iniciativas innovadoras tomadas en muchos casos para enfrentar los problemas existentes, enunciaremos brevemente algunas de las principales áreas de intervención que pueden ser priorizadas en este proceso de cambio.

Autonomía

La concesión de autonomía a las escuelas se inserta en un proceso más amplio de modificación de las formas de evaluación de las políticas educativas y debe permitir, dentro del marco de un servicio público nacional de educación, una mayor flexibilidad, adecuación y eficacia de la oferta educativa a las necesidades específicas de los alumnos y sus comunidades. En este sentido, las políticas de fortalecimiento de la autonomía escolar no pueden ser disociadas de las medidas que deben ser tomadas con el mismo fin en el ámbito de la descentralización municipal y la recomposición de los servicios centrales y descentralizados del Ministerio de Educación.

Participación

Las formas de gestión de las escuelas deben permitir una participación funcionalmente equilibrada de los diversos intereses afectados por el servicio educativo (evaluación socio-comunitaria), especialmente para el Estado, responsable por el servicio público nacional de la enseñanza; de los docentes, en cuanto profesionales especializados en la prestación de este servicio; y de los alumnos y sus responsables, en el ejercicio del control social que debe existir sobre la escuela, en su carácter de ciudadanos y principales destinatarios del servicio público de la enseñanza.

Democracia

El problema actual de la gestión escolar es saber cómo coordinar la acción pública sin comprometer el funcionamiento democrático de las instituciones. Mediante una gestión participativa, el “director” de una escuela debe coordinar lógicas e intereses diferentes (padres, docentes, alumnos, grupos sociales, intereses económicos, etc.) para la obtención del “bien común” educativo que la escuela debe garantizar a sus alumnos. Esto significa que debe tener, además de conocimientos en el

campo de la educación, pedagogía y administración, capacidad de liderazgo y sentido del servicio público, necesarios para el ejercicio de la dimensión político-social de su función.

Liderazgo

Los desafíos mencionados exigen el fortalecimiento de las dimensiones transformadora, distributiva y pedagógica de la dirigencia escolar⁶. En cuanto a la primera, se debe desarrollar lo que varios autores, siguiendo a Burns (1978) llaman "liderazgo transformador". Este tipo de líder «actúa principalmente sobre la cultura existente, sobre las ideas, emociones, actitudes y creencias de los diferentes actores, y en consecuencia sobre la realización de sus objetivos individuales o colectivos. El líder de este tipo busca instaurar y mantener una cooperación profesional, instaurando una dinámica relacional y específica entre los diferentes actores» (Thurler, 2000: 167). En referencia a la segunda, la dimensión distributiva da lugar a un liderazgo cooperativo, colegiado, participativo, que desarrolla la capacidad de liderazgo de los diferentes miembros del grupo. Según Elmore, (basado en Spillane, Halverson *et al.*, 1999), éste busca establecer coherencia entre las diversas fuentes de dirección de la organización, que resultan de la diversidad de capacidad, conocimientos, aptitudes e intereses específicos de sus miembros. En referencia a la tercera, la dimensión pedagógica resulta de la propia especificidad de la organización escolar, lo que obliga «a equiparar el liderazgo no tan solo como el medio para desarrollar una acción pedagógica en la escuela, sino como objeto de la acción pedagógica» (Costa, 2000: 27). Pero liderazgo pedagógico significa también un liderazgo que busca fundamentalmente guiar y dirigir la acción educativa, el proceso de enseñanza y aprendizaje, lo cual requiere conocimientos específicos en este campo. El liderazgo y la pedagogía son, en el contexto educativo, dos caras de la misma moneda, o, como dice Pelletier (2002), "una no puede excluir a la otra".

134

Proyecto

A pesar de las ambigüedades, y precisamente por ellas, el proceso de definición y ejecución de un proyecto educativo escolar (así como la construcción de la autonomía y la práctica de nuevas formas de gestión a las cuales está asociado) constituye hoy una evidente "arena política" en la que se confrontan diferentes concepciones y modelos de escuela. El proyecto educativo surge así como un lugar de búsqueda de compromisos locales y de cambios: cambio político, cambio cultural, cambio pedagógico y cambio de gestión. El proyecto materializa, desde un punto de vista estructural, la organización en red, y constituye al mismo tiempo el principio de la justificación y la legitimidad de la acción colectiva.

Redes

El uso de la metáfora de la red por los autores de administración de los años noventa marcó una ruptura con una visión estructuralista y burocrática de las instituciones, revelando una perspectiva de interacción basada en la multiplicidad de conexiones posibles entre elementos que pueden desempeñar diferentes funciones. El concepto de red sirve entonces para identificar (como señalan Boltanski y Chiapello, 1999, p. 156) «estructuras poco o nada jerárquicas, leves y no limitadas por fronteras trazadas a priori». A pesar de que las redes siempre han existido en las organizaciones burocráticas, antes sólo tenían una existencia informal o clandestina, y eran vistas como perturbadoras de la jerarquía. Pero en una concepción conexionista de la organización, las redes constituyen la propia organización, con la naturaleza fluida, flexible y no predeterminada de sus formas y fronteras. En este tipo de organización las relaciones personales y el intercambio de información y conocimientos desempeñan un papel esencial, pero no son definidas en función de una "racionalidad a priori". Al contrario, resultan de los intereses y estrategias de los miembros de la organización. "En un mundo en red, cada uno busca establecer los lazos que le interesan y con las personas que escoge. Las relaciones, inclusive las que no están directamente vinculadas al mundo del trabajo sino a la esfera familiar, son producto de la elección" (Boltanski e Chiapello, 1999, p. 156).

Formación

Los modelos de formación de docentes deben estar orientados hacia los cambios en el comportamiento y la práctica, lo que exige un trabajo simultáneo sobre la figura del docente, sobre su universo simbólico y sus ideas, e inclusive sus contextos de trabajo y la forma de apropiarse de

ellos (perspectiva crítico-reflexiva). Ya no se trata de "formar docentes" primero para que después apliquen lo que aprendieron en la transformación de la escuela, sino, partiendo del principio de que, como dice Rui Canário (1994), «los individuos cambian, cambiando el contexto en el que trabajan», de hacer del cambio en la escuela un proceso de formación (y de cambio) de los docentes. Esto implica establecer una integración entre el "lugar de aprender" y el "lugar de hacer", creando condiciones para que se produzca otra relación entre el "saber" y el "poder" en las escuelas. Para eso es necesario que las escuelas dispongan de una autonomía significativa y que se garantice una gestión participativa a través de líderes individuales y colectivos. Sólo así se podrán emprender los cambios necesarios para que la formación se concluya con la innovación y el desarrollo organizativo de la escuela.

Atracciones

Con el aumento de la interdependencia, y a veces, de la competencia entre las escuelas de un territorio, la administración debe ser capaz de desarrollar su capacidad de atraer a los diferentes públicos (aunque sea a través de la "carta escolar" que continúa vigente en Portugal en la enseñanza obligatoria, aunque con excepciones). Esta atracción puede ser "activa" o "pasiva" (Barroso, Dinis, Macedo y Viseu, 2003).

La atracción pasiva se da cuando los factores que llevan a los alumnos a la escuela resultan de situaciones o normas (generalmente de carácter institucional) exógenas a la escuela, o sea de factores externos definidos por otros (legislación, medidas específicas determinadas por la administración de la enseñanza a nivel local o regional, o las preferencias de las familias).

La atracción activa se da cuando existe una acción intencional de la escuela, con el propósito de "captar" y "satisfacer" a los alumnos, lo que se traduce principalmente en la definición de estrategias, la promoción de acciones, la puesta en marcha de iniciativas o medidas con ese claro objetivo, o inclusive que atraigan a los alumnos aun sin haber sido esa la intención expresa.

9.5 Conclusiones

Los cambios recientes en las políticas públicas de la administración escolar surgen de un contexto más amplio de cambios en las formas de regulación de la escuela pública, a saber: la reducción (y progresiva extinción) del papel del Estado en la educación, con el consiguiente incremento de la privatización del servicio educativo; la prioridad dada a las reformas administrativas, inspiradas en la gestión empresarial; y la subordinación de las preocupaciones pedagógicas a criterios de eficiencia y calidad, definidos por una lógica de mercado; reducción del poder de los docentes y sus sindicatos con la "apertura a la sociedad civil" concretada en el aumento de la influencia de los familiares y las empresas en la configuración de la oferta educativa y su gestión.

Sin pretender cuestionar la necesidad de cambios en la forma como son gobernadas y administradas nuestras escuelas, es importante llamar la atención al hecho de que la defensa de la llamada "modernización de la gestión" es utilizada a menudo como pretexto para limitar el funcionamiento democrático de las instituciones educativas.

En términos abstractos podríamos decir que las dos preocupaciones (modernización y democracia) no son antagónicas. Nada obliga a que el deseo de una mayor eficacia y calidad del servicio público prestado por la escuela sea incompatible con su funcionamiento democrático y equitativo. Con todo, el análisis político y la investigación empírica han demostrado en los países y contextos más variados, que las "medidas de modernización de la administración pública" frecuentemente no pasan de una simple recomposición del poder y control perdidos por la administración, que no altera las relaciones de dependencia entre administradores y administrados, y para peor, a costa muchas veces del funcionamiento democrático de las instituciones y de la lógica del servicio público.

Por este motivo el problema actual de la gestión escolar es saber cómo disponer de buenas formas de coordinación de la acción pública sin comprometer el funcionamiento democrático de las organizaciones. Se debe tener en cuenta, no solo los eventuales efectos que la llamada "profesionalización de la administración" pueda tener en términos de "productividad" y "eficacia" de la gestión de recursos, sino también los efectos que causa en el ámbito de la justicia y la equidad del servicio educativo, de la promoción de la ciudadanía, de la cohesión social y de la democracia en las escuelas.

Un buen punto de partida para una nueva conceptualización de la gestión escolar podría ser la valorización de la dimensión política y comunitaria de la escuela pública, liberándola tanto de la burocracia estatal como de la competencia mercantil, y haciendo del gerenciadore escolar un mediador local de intereses y valores para la construcción de la ciudadanía democrática.

9.6 Referencias Bibliográficas

Ballion, R. (1998). *La démocratie au lycée*. Paris: ESF éditeur.

Barroso, J. (1995). *Os Liceus : organização pedagógica e administração (1836-1960)*. Lisboa: Junta Nacional de Investigação Científica e Fundação Calouste Gulbenkian.

Barroso, J. (2000). *Autonomie et modes de régulation locale dans le système éducatif*. *Revue Française de Pédagogie*, 130, 57-71. Disponível igualmente em http://www.inrp.fr/edition-electronique/archives/revue-francaise-de-pedagogie/web/fascicule.php?num_fas=8

Barroso, J., Dinis, L., Macedo, B. e Viseu, S. (2003). *Internal regulation and logics of action in schools: Two case studies in Portugal. Report of the Reguleducnetwork project*. Extraído el 20 mayo 2009, de <http://www.girsef.ucl.ac.be/D10portugal.pdf>

Barroso, J. (2004). *La autonomía de las escuelas en el contexto de cambio de los modos de regulación de las políticas y de la acción educativa: el caso portugués*. *Revista de Educación*, 333, 117-140. Disponível igualmente em http://www.revistaeducacion.mepsyd.es/re333_06.htm

Barroso, J. (2005a). *Liderazgo y autonomía de los centros educativos*. *Revista Española de Pedagogía*, LXIII (232), 423-442.

Barroso, J. (2005b). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.

Barroso, J. (2006). *A autonomia das escolas: retórica, instrumento e modo de regulação da acção política*. En: Autores Vários. *A autonomia das Escolas* (págs. 23-48). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Barroso, J., Afonso, N., Dinis, L. (2007). *Improving school leadership. Relatório Nacional. Portugal*. (Documento elaborado no âmbito do protocolo de colaboração entre a Direcção-geral de Recursos Humanos do Ministério da Educação e a Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa). Documento policopiado.

Barroso, J. (2008). *Questões emergentes e desenvolvimentos futuros*. En: Inspeção-Geral da Educação, org. *As Escolas Face a Novos Desafios/ Schools Facing up to New Challenges* (págs. 161-180). Lisboa: Inspeção-Geral da Educação.

Boltanski, L. e Chiapello, È. (1999). *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris: Éditions Gallimard.

Burns, J. (1978). *Leadership*. New York: Harper and Row.

Canário, R. (1994). *Centros de formação de escolas: que futuro?*. En: A. Amiguiño e R. Canário (org.), *Escolas e Mudança: O papel dos Centros de Formação*. Lisboa: EDUCA.

Carvalho, L.M. (2000). *O senhor director: Fragmentos de uma história de actores e práticas escolares em Portugal*. *Educação e Pesquisa*, 26(2), 31-49.

Costa, J. (2000). *Liderança nas Organizações: revisitando teorias organizacionais num olhar cruzado sobre as escolas*. En: J. Costa, A. Mendes, A. Ventura (Eds.), *Liderança e estratégia nas organizações escolares* (págs. 15-33). Aveiro: Universidade de Aveiro.

Feyfant, A. (2008). *Dossier d'actualité n° 40 – décembre 2008 - Individualisation et différenciation des apprentissages*. Extraído el 20 de mayo 2009 de http://www.inrp.fr/vst/LettreVST/40_decembre2008.htm

Lima, J.A. (2008). *Em busca da boa escola. Instituições eficazes e sucesso educativo*. V.N. de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Lima, L. (2007). **Administração da Educação e Autonomia das Escolas**. En: Conselho Nacional de Educação, org. *A Educação em Portugal (1986-2006). Alguns contributos de Investigação*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação. Disponível igualmente em: http://www.debatereducacao.pt/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=20&Itemid=10

Madureira Pinto, J. (1997). **Notas sobre o sofrimento na sala de aula e possíveis modos de o atenuar**. *Território Educativo*, 1, 5-9.

OECD (2007). *Improving school leadership. Country background report for Portugal*. Extraído em 20 de mayo de 2009 de <http://www.oecd.org/dataoecd/44/56/40710632.pdf>

Pinhal, J. (2006). **A intervenção do município na regulação local da educação**. En: J. Barroso, org. *A Regulação das Políticas Públicas de Educação: Espaços, Dinâmicas e Actores*. (págs. 99-128). Lisboa: EDUCA.

Pelletier, G. (2002). **Diriger un établissement scolaire: jeu de pistes pour un temps actuel**. En: M. Bois (coord.), *Les systèmes scolaires et leurs régulations* (págs. 67-78). Lyon: CRDP, Académie de Lyon.

Spillane, J., Halverson, R. et al. (1999). **Distributed Leadership: Toward a Theory of School Leadership Practice**. Montreal: American Educational Research Association.

Thurler, M. (2000). **Innover au cœur de l'établissement scolaire**. Paris: ESF éditeur.

¹ Para un análisis más amplio de este punto consultar Barroso, João, Afonso, Natércio, Dinis, Luís Leandro (2007) de donde fue extraído parte del texto incluido en esta sección. La versión del informe fue editada en OECD (2007) y está disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/44/56/40710632.pdf>

² En 1991 (Decreto-ley 172/91) fue creada a título experimental (en unas 50 escuelas), la figura del "director". En 1998 (Decreto-Ley 115-A/98) se hizo una modificación que permitía a las escuelas optar entre un órgano colegiado, el "consejo ejecutivo", y el órgano unipersonal, el "director ejecutivo". Para una descripción detallada y un análisis del proceso de evolución de la gestión escolar en Portugal entre 1986 e 2006, consultar entre otros Lima (2007).

³ Sobre este tema ver Feyfant (2008).

⁴ Para un análisis de capacidades en los municipios de Portugal, en el campo de la educación, consultar. entre otros, Pinhal (2006).

⁵ Para una síntesis de estas investigaciones ver entre otros Lima (2008).

⁶ Para desarrollo de este tema consultar Barroso (2005a).





La gestión de centros de enseñanza obligatoria en República Dominicana



La gestión de centros de enseñanza obligatoria en República Dominicana

Sandra González, Centro de Estudios Educativos (CEED) y Héctor A. Martínez, INTEC

Resumen

La gestión de los sistemas y de las instituciones educativas es uno de los factores más altamente asociados a la calidad educativa, razón por la cual ha recibido gran atención en los movimientos de reforma surgidos en respuesta a los problemas de la educación.

En la República Dominicana, la gestión educativa se ve afectada por la precariedad material en la que los centros educativos públicos se desenvuelven y por la herencia de un estilo autoritario y centralista de dirección, ineficiente para administrar, y desconocedor de los roles pedagógicos a su cargo.

Recientemente, la propuesta de un Modelo de Gestión de la Calidad Educativa se constituye en una oportunidad para articular iniciativas de las autoridades educativas y de los centros que pretenden garantizar la eficacia y eficiencia de su desempeño. Para ello, la consolidación de un horizonte compartido de logro es paralela al desarrollo de la autonomía de los centros educativos.

140

Introducción

Según la Ley General de Educación N° 66-97 (Arts. 33-39), la educación obligatoria en República Dominicana comprende desde el grado pre-primario (último año del Nivel Inicial), hasta el fin del Nivel Básico, integrada por ocho grados. El primer ciclo de este nivel se sitúa entre el primer y el cuarto grado, estructurándose del quinto al octavo el segundo ciclo. La práctica de gestión educativa que planteamos presenta rasgos comunes para ambos niveles, cuyo rango etario ideal se sitúa entre los cinco y los catorce años.

Los más de 6.000 centros públicos de Educación Básica¹, dentro de los cuales se ubican las aulas de Nivel Inicial², representan más de tres cuartas partes de los planteles del país, donde tan sólo esta educación obligatoria logra una matrícula casi universal. La actual planificación y acompañamiento del sistema educativo tiende a integrar la práctica del grado pre-primario y las del primer y segundo grado del Nivel Básico, facilitando procesos de transición con características comunes. A este amplio segmento de la comunidad educativa nacional se refieren la mayor parte de las afirmaciones del presente documento, extrapolables, sin embargo, a otros niveles y componentes del sistema educativo dominicano, público y/o privado.

El principal objetivo de este ensayo es destacar aquellos aspectos cruciales, vinculados a la gestión de las escuelas, que limitan su eficacia y su eficiencia en el logro de su principal objetivo, que es el aprendizaje del estudiantado. Tras identificar esas problemáticas, presentamos algunas políticas ensayadas desde las distintas instancias del sistema educativo para dar respuestas a los problemas identificados.

Este trabajo se apoya en el marco normativo e institucional de la Secretaría de Estado de Educación (SEE) y en el conjunto de diagnósticos y recomendaciones del Programa de Apoyo a la Política Sectorial de Educación (PAPSE), auspiciado por la cooperación europea a través del Ordenador Nacional para los Fondos Europeos de Desarrollo (ONFED), el cual busca fortalecer las capacidades institucionales mediante la creación de los instrumentos de planificación y seguimiento que articulen un sistema armonizado de información, monitoreo y evaluación educativa.

Dividimos el trabajo en tres apartados. En el primero, caracterizamos brevemente la situación

presente de la educación dominicana, sus grandes logros y desafíos. Asimismo, identificamos lo que entendemos como principales problemáticas vinculadas a la gestión, que afectan y limitan la calidad de la educación dominicana. En el segundo, describimos el momento histórico de la gestión educativa en nuestro país, desde los marcos conceptuales e instrumentales desarrollados en las últimas décadas. En el tercero, se discuten las principales estrategias de mejora, desde la SEE y otras instituciones, de la gestión de las escuelas y del sistema educativo como un todo.

10.1 Realidad y problemáticas de los centros

Las principales tendencias en la mayoría de los sistemas educativos del mundo y de la Región Latinoamericana implican cambios en el papel del Estado, que ha pasado de ejecutar todas las actividades de la educación, a reservarse sólo algunos roles normativos, de regulación, de evaluación y medición, así como de compensación de las desigualdades sociales a través de acciones promotoras de mayor equidad.

Por otra parte, los procesos de desconcentración y de descentralización están transfiriendo poder a las regiones y a los municipios hasta llegar a la escuela, favoreciendo una mayor apertura al exterior, intersectorialmente (salud, economía, hacienda) y hacia el resto de la sociedad, tanto en la cúspide, como en la base del sistema, entre la escuela, las familias y la comunidad cercana (Cassassus, 1999, pp. 184-186). Muchos de los sistemas educativos colocan a la escuela en el centro de las reformas, pues se arguye que es en cada escuela y en cada aula donde se juega el aprendizaje y la calidad de la educación. Nuestro país no ha sido la excepción, por lo menos en el discurso.

En el Diagnóstico de la Realidad Educativa Dominicana que sustenta la formulación del Plan Decenal 2008-2018, Flores y Lapaix señalan (p. 3) otras intervenciones y reformas, como el Plan de Reforma de la Educación Media (1970), el Plan Decenal de Educación (1992) y el Plan Estratégico de la Educación (2003). Estos procesos han sido condicionados por la falta de continuidad, la incidencia de la politización en el sistema educativo, las luchas sindicales y la baja inversión en educación. Un sistema educativo que mejore la eficiencia, la calidad y la equidad de la Educación Inicial, Básica y Media para millones de estudiantes requiere aulas suficientes, docentes capacitados y motivados, y un uso eficiente del tiempo.

El nuevo Plan Decenal 2008-2018 (pp. 16-17) resume el contraste entre logros cuantitativos y déficits cualitativos. Citando un estudio auspiciado por el BID, de Urquiola y Calderón (2005), expresa avances notables del sistema educativo dominicano:

- Entre las naciones latinoamericanas, República Dominicana tiene amplia cobertura escolar para la población de entre 6 y 18 años de edad, con un 91%.
- El país ha alcanzado un 98% de cobertura en el rango de 8-13 años de edad.
- Al alcanzar los 18 años de edad, un joven dominicano ha estado inscrito en la escuela un promedio de 11,8 años, cifra sólo superada en América Latina por Argentina y Chile, con 12,1 años de escolaridad.
- Durante el año escolar 2005-2006, la cobertura del Nivel Inicial (niñas y niños de cinco años) alcanza el 75%. En América Latina y el Caribe, en el año 2007, la cobertura neta para niños y niñas de la misma edad alcanza el 67,3 por ciento.
- En lo que respecta a la cobertura neta del Nivel Básico (6 a 13 años), al 2007 alcanza una cobertura neta 94,9% y una cobertura bruta de 107,5%.
- La cobertura neta del Nivel Medio alcanza al 2007 el 47,5%, mientras que la bruta para ese mismo año es de 74,4%.

Este incremento de cobertura se ha producido en medio de grandes limitaciones. En los últimos



36 años, el país logró el más rápido crecimiento de América Latina, pero su inversión en educación ha sido menos de la mitad del gasto regional y menos de la tercera parte del gasto en educación entre los países insulares del Caribe. Desde 1970, el gasto anual de República Dominicana en educación no ha superado el 3% del PIB (o.c., p. 18), por lo que los incrementos de la cobertura y de la eficiencia resultan de baja calidad.

Desde mediados de los ochenta, cuando se comenzó a realizar evaluaciones, la baja de la calidad del sistema se ha hecho patente. Según las investigaciones más confiables, al terminar la Educación Media General, muchos jóvenes sólo alcanzan la formación equivalente a 6to. Grado del Nivel Básico. El estudio sobre *Aprendizaje y Oportunidades Educativas en la Educación Básica de República Dominicana*, llevado a cabo por el Consorcio de Evaluación e Investigación Educativa-CEIE (2003-2007) revela que los estudiantes dominan apenas la tercera parte de lo que prescribe el currículum oficial en Lengua y Matemática.

Por ello, los resultados educativos como país, insuficientes y desiguales, alejan las posibilidades de acceso a una educación de calidad y sin exclusión. Aunque la educación dominicana ha incorporado un nuevo discurso y ofrece algunas muestras de innovación y cambio en lo fundamental continúa siendo obsoleta, como lo muestran investigaciones nacionales realizadas con auspicios de fondos públicos y privados por diferentes organizaciones de la sociedad civil, entre ellas, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO, el Instituto Tecnológico de Santo Domingo-INTEC, la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra-PUCMM, y el Centro Cultural Poveda. A estos análisis se suma el Informe Nacional de Desarrollo Humano de República Dominicana 2008. Todos ellos perfilan las problemáticas de gestión educativa que recoge este epígrafe.

En el ámbito internacional confirman nuestros magros resultados diversos informes, los cuales muestran las precarias condiciones de calidad y lo poco conquistado hasta ahora en materia educativa: el informe del Banco Mundial sobre la Pobreza (2006), el informe del PREAL sobre el Progreso Educativo en Centroamérica y República Dominicana “Mucho por Hacer” (2007), el informe sobre las Políticas Nacionales de Educación: República Dominicana (OCDE 2008), y el recién publicado informe del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo-SERCE, del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (UNESCO-LLECE 2008).

Este último, de forma consistente en los grados y áreas estudiadas, al evaluar entre 2003 y 2006 los aprendizajes en dos grados de Lengua, Matemática y CC. Naturales de los estudiantes de América Latina y el Caribe, revela que República Dominicana se sitúa en el Nivel 1, el más bajo de los definidos, y que el 41,28% de los estudiantes dominicanos está por debajo del mismo, al no responder a las tareas más sencillas de la prueba de Matemática. El promedio de puntuaciones de los estudiantes dominicanos de 3er. grado del Nivel Básico es inferior, además, al promedio regional.

Las causas de estos bajos resultados, comunes a la mayoría de los países latinoamericanos, son conocidas por los asistentes a este Foro. No profundizaremos en ellas, pero sí señalaremos las principales, entre muchas otras: a) debilidad en la formación del profesorado y de los directivos en cuanto al desarrollo de habilidades de gestión pedagógica e institucional; b) deficientes condiciones de vida y de trabajo del personal docente y directivo, producto de la doble tanda y de los bajos salarios; c) escasa integración de las familias y de las comunidades a la gestión del centro educativo; d) incumplimiento del horario y del calendario escolar, restando tiempo para el desarrollo curricular; e) ausencia de cultura educativa de evaluación y rendición de cuentas al interior de los centros educativos y del sistema en general; y, por último, y más importante, f) la baja financiación en el sector.

Desde esta panorámica general, en el sistema educativo dominicano, semántica y socialmente hablando, “gestión” trasciende los límites de significado e implicaciones político-pedagógicas de términos utilizados como iguales, y de forma reduccionista en la conciencia social de la mayoría de los docentes y directivos, como “administración” y “dirección” de centros educativos. La carga política y estratégica de la gestión, en un contexto como el nuestro, muy vulnerable debido a las carencias

materiales y a la fragilidad institucional, se contraponen a perspectivas que acentúan y priorizan acciones secundarias, poco relacionadas con los desafíos de la educabilidad de hoy, agudizando dificultades determinantes del éxito educativo en nuestros centros de enseñanza obligatoria.

A la luz de esta realidad, se plantea la gestión como un proceso de acondicionamiento del centro para orientar efectivamente su accionar hacia su finalidad intrínsecamente fundamental, que es el desarrollo de aprendizajes de calidad y para la vida. En este sentido, la significatividad de la gestión, más allá de la mera administración de lo disponible, implica encauzar esfuerzos a la generación de condiciones fundamentales desde las cuales hacer converger, mediante itinerarios sistemáticos, dialógicos y estratégicamente articuladores, los esfuerzos, recursos, problemáticas y deficiencias mismas del centro, hacia experiencias y logros objetivos de aprendizajes de calidad. En este sentido, nos situamos en el sentido que enfatiza Cassassus (1999) de la gestión como una “capacidad de generar una relación adecuada entre la estructura, la estrategia, los sistemas, el estilo, las capacidades, la gente y los objetivos superiores de la organización” (p. 17).

Esta visión teórico-política de la gestión está más presente en marcos conceptuales de propuestas e iniciativas externas al centro. Y, más bien, el sello de la gestión en las escuelas dominicanas lo constituye un enfoque administrativo poco proactivo: no se trata de una escuela simplemente administrada (y no realmente “dirigida”), sino, más bien, en la mayoría de los casos, deficitariamente administrada. Junto a culturas clientelistas y a la creciente pérdida de importancia de la escuela como ente de encuentro y referente comunitario, esto le resta al ineficiente administrador esfuerzo y compromiso para cuidar la escuela en beneficio de sus dueños legítimos: la comunidad misma, para la cual se crea y existe. Como indicadores de esta práctica de gestión educativa describiremos los siguientes:

1. Desarticulación escuela/comunidad

Se vincula a una de las problemáticas centrales de la escuela: el deterioro social de su propio entorno comunitario. En cuanto a la educación, la comunidad ha ido perdiendo su sentido de pertenencia hacia la escuela. Pocas familias se interesan de forma práctica por los procesos pedagógicos, reflejados en los progresos de aprendizaje de sus hijos, por múltiples razones, tratadas en otros espacios y estudios. Esto sumerge a la escuela en una permanente isla, o mejor dicho como una barca a la deriva, no obstante estar anclada en su propio puerto.

En la última década se han hecho escuchar al respecto en el país expresiones de alerta, como “*La escuela no puede sola*” (SEE, 2002), motivando el análisis, comprensión e interpelación ante la desolación social que afecta a la escuela dominicana. Cada vez más, nuevas complejidades sociales tocan las puertas de la escuela y se suman al arsenal de retos que tensan la cotidianidad del centro educativo, generando interacciones y nudos críticos, para cuya gestión apenas se ha soñado con el perfil adecuado, y sin más, nos encontramos ante equipos de gestión que apenas cuentan con posibilidades para constatar dichas complejidades y tensiones.

2. Liderazgo educativo deficitario

Liderazgo frágil y con limitaciones sustantivas en cuanto a competencias de gestión educativa, en contextos vulnerables y a la vez complejos, interculturales e intergeneracionales, como los que marcan la actual realidad de nuestros centros. La falta de líderes conscientes y empoderados respecto a estas condiciones y a sus implicaciones, problematiza aún más a la escuela cuando se sitúa ante un contexto con más sobrecarga de las previstas como “propias” de los escenarios escolares.

En la mayoría de nuestros centros no se dispone de liderazgos institucionales con la sensibilidad y capacidad suficientes para contribuir a la consolidación de una gestión basada en un proyecto construido desde la reflexión y la participación activa de todos los sujetos involucrados en el proceso educativo. El Proyecto Educativo de Centro (PEC), estrategia de gestión institucional y pedagógica desde la cual articular y movilizar acciones colectivas, no es parte de la cultura de gestión.

Donde escasamente se cuenta con PEC, en la mayoría de los casos, se reduce a un documento



archivado para presentarse a supervisores y organismos que requieren evidencias de su existencia. La prisa con que se requieren resultados a los centros y la falta de una cultura de proceso sistemático por parte de las instancias nacionales de acompañamiento y supervisión de la gestión escolar, hacen que los equipos docentes de los centros profundicen en la cultura de lo instantáneo, asistemático e irreflexivo, en que se desgasta la mayoría de nuestros profesores.

3. Ausencia deliberada de espacios permanentes de reflexión y socialización de la práctica docente

Sustentada en las difíciles relaciones de muchos de nuestros equipos docentes, rara vez se constatan experiencias de centros donde se desarrolle un liderazgo compartido, en función de una gestión educativa pertinente, implicativa, en la cual los docentes asuman desafíos y acciones desde la relectura y el diálogo reflexivo con los fenómenos del contexto. Los escasos y precarios espacios de coordinación rara vez permiten generar horizontes y acciones de gestión estratégica del cambio educativo, a partir de las demandas concretas del entorno cercano. Como resalta Scheker (2003, p. 39), "las escuelas, en su mayoría, no ofrecen espacios de desarrollo profesional permanente, no organizan grupos de reflexión, ni encuentros para planificar, evaluar o intercambiar experiencias".

Asimismo, las pobres relaciones de equipo a lo interno de los centros, apenas priorizan espacios de crecimiento personal del profesorado, de socialización y construcción de ambientes socio-emocionalmente saludables para el colectivo del centro. No es que no existan buenas relaciones y experiencias amistosas significativas, sino que rara vez desde la gestión se explicitan y operativizan intencionalidades al respecto.

El colectivo de maestros se sumerge en lógicas laborales más propias de cualquier entorno que de un espacio con vocación y razón intrínseca de desarrollo integral humano como la escuela. No contamos con suficientes equipos de gestión con conciencia crítica sobre las condiciones e implicaciones humanas fundamentales de la educabilidad hoy.

4. Gestión centralizada y atomizadora de esfuerzos.

Heredada de muchas décadas, la centralización marca los procesos de gestión en la mayoría de nuestras escuelas. No obstante hallarse la descentralización y la participación rubricadas, tanto en la legislación educativa como en los fundamentos del currículo, como mediación de desarrollo del perfil del estudiante que se quiere formar (ver Ley General de Educación N° 66-67, Art. 5), las intencionalidades y planes organizacionales rara vez se explicitan como responsabilidad directa de los procesos pedagógicos en la escuela.

La participación de los diferentes actores en el centro educativo y en la toma de decisiones, son aspectos que incipientemente se introducen en la práctica cotidiana de la escuela, al estar más generalizada una cultura de "bajar líneas", que es como se leen las decisiones comunicadas desde las oficinas rectoras nacionales, y que hay que cumplir. Esto tiene el riesgo de recepción acrítica y de agudizarse la inmovilización que asumen muchos de los equipos educativos, especialmente los directivos de centros.

Se quiera o no, estas dinámicas de gestión de la escuela llegan a las apreciaciones y sensibilidades del estudiantado, y afectan de manera directa su desarrollo social y académico, por el funcionamiento mismo de la escuela bajo estas limitantes.

Los equipos directivos de las instituciones educativas, como primeros responsables de favorecer y crear condiciones que posibiliten la participación de los estudiantes y docentes en los diferentes procesos del centro, rara vez cuentan con planes o estrategias intencionales orientados al desarrollo de dichas condiciones, lo cual evidencia una frágil perspectiva de las implicaciones fundamentales de la educabilidad y de la escuela como mediación por excelencia para el despliegue de capacidades y actitudes para una sociedad democrática, de derechos y deberes.

En este caso, el problema no sólo es de falta de estrategias o planes, sino que la mayoría de

nuestros directivos no ha dado el salto cualitativo de comprender las compensaciones directas de una gestión participativa e inclusiva. Por tanto, el tema de la participación y la descentralización no convoca esfuerzos ni se constata entre las prioridades de la gestión en los centros.

Esto se evidencia mayormente en la poca coordinación entre los equipos de gestión y los demás actores, la ausencia de dinámicas institucionales de seguimiento, evaluación y retroalimentación de los procesos y prácticas, y la escasez de mecanismos institucionales dirigidos a recuperar visiones prospectivas para la construcción conjunta de decisiones. Los directivos normalmente construyen y toman decisiones, y luego informan o ejecutan. La participación de los equipos docentes, estudiantes y familias suele relegarse a la implantación de decisiones muchas veces construidas y tomadas a sus espaldas, para luego, con aire de liderazgo efectivo y transformador, querer implicar a todos en acciones pensadas y tejidas desde las lógicas personalistas de los directivos.

Esta falta de coordinación, construcción e implementación de políticas de gestión desde una perspectiva más participativa y comunitaria, sobrecarga al centro de tensiones innecesarias, ampliando la esfera de presiones a lo interno de la escuela. Esto hace que muchas buenas decisiones no impacten de forma efectiva en la mejora de las condiciones en que aprenden los estudiantes y, menos aún, sobre las condiciones sociolaborales en las que trabajan los profesores y en las mediaciones de articulación con los demás miembros de la comunidad educativa.

En síntesis, como bien plantea Villamán (2003, p. 98), “se hace urgente un mejoramiento dramático de las capacidades profesionales, de las condiciones en que se desenvuelve el ejercicio profesional docente y las condiciones sociales de existencia de los maestros y las maestras”. Un mejoramiento de las capacidades de gestión educativa con perspectiva crítica y colegiada.

5. Frágil gestión de los recursos humanos y del tiempo en los centros

La gestión de personal, o de recursos humanos como generalmente suele decirse, así como del tiempo en el sector público, sigue siendo hoy por hoy una problemática álgida de envergadura nacional, causante de grandes limitantes del desarrollo social y económico del país, y específicamente de nuestro sistema educativo. Todo ello gracias a intereses y compromisos político-partidarios que ponen en primer lugar criterios de reclutamiento y de contratación de personal poco relacionados con los horizontes de desarrollo del sistema educativo.

La gestión de recursos humanos, en el caso específico de la educación dominicana, no ha estado orientada a generar prácticas referenciales de ética y sentido profesionalizante, sino que, por la gran capacidad de recepción de “empleomanía”, el sistema educativo nacional ha sido tal vez el sector donde más clientelismo político se ha ejercido en el caso del nombramiento y asignación de personal técnico, administrativo y docente.

Asimismo, la joven y frágil democracia, así como la debilidad de la institucionalidad, especialmente en las organizaciones gubernamentales son, entre otras, realidades que inciden sustantivamente en la gestión de los recursos humanos en el ámbito de lo público, muy particularmente en el sector educativo. En este mismo sentido, el clientelismo político y el asistencialismo indiscriminado del Estado han propiciado el desarrollo de conductas sociales de resignación y/o espera de salidas rápidas y con poco esfuerzo (Cela, 1997).

En este orden, la recepción de personal realmente cualificado en la educación pública dominicana resulta aún muy paulatina. Luego de más de una década de impulso a programas masivos de capacitación y titulación de maestras y maestros, todavía está pendiente el desarrollo de una cultura escolar que priorice la capacitación y formación permanentes para un ejercicio educativo de calidad, y con significativo potencial de desarrollo sostenible. En la última década hemos multiplicado el número de maestros titulados, pero no se ha notado en la misma medida una mejora del desempeño docente. Pero esto es una responsabilidad social de diferentes sectores sociales del país, entre los que se sitúan principalmente universidades e institutos superiores de formación del magisterio.

En este mismo sentido se destaca la gestión del tiempo en educación. No se ha forjado en la



conciencia mayoritaria de estudiantes, docentes y familias el carácter educativo del uso del tiempo desde el centro. El tiempo rara vez es asumido como recurso fundamental de gestión de la calidad y equidad de la educación desde la escuela. A esto se suma la sobresaturación de informaciones, actividades y procesos en los que se implica a los centros, ya sea desde las diferentes dependencias de la SEE, como desde otros organismos públicos, universidades y organizaciones de la sociedad civil. Citando un ejemplo, en muchos centros la forma de distribución diaria del desayuno escolar, que contribuye a mejorar la asistencia de los estudiantes, ocupa un tiempo significativo en calidad y cantidad.

6. Débil gestión pedagógica. Debido, en su mayor parte, a las problemáticas planteadas más arriba, el reduccionismo de la gestión a lo administrativo y a las contingencias organizacionales del centro, los directores han descuidado todo lo concerniente a la animación y acompañamiento de los procesos de desarrollo curricular. El trabajo del maestro es sólo suyo, si acaso comunicable a sus colegas de aula, pero rara vez al director. Lo más cercano a lo pedagógico de lo que suele ocuparse el director es el seguimiento a los registros de calificaciones de los estudiantes, registro de asistencia del profesorado y otras tareas relacionadas mayormente con gestión de personal.

Esta ausencia de implicación en una tarea tan fundamental como el desarrollo curricular, ahonda sus raíces en la concepción del directivo que ha fomentado el mismo sistema. Históricamente, lo pedagógico no ha sido contemplado como tarea principal del director, por no decir su razón de ser, por lo que no se han subordinado a ello ninguno de los procesos organizacionales y administrativos de la escuela. Hoy estamos ante una nueva lucha que todavía no sabemos cuándo se ganará.

10.2 Sistemas y apoyos del sistema educativo y social para la mejora de la respuesta institucional

En los actuales momentos las autoridades educativas impulsan el nuevo Plan Decenal 2008-2018, con el cual se busca dar solución a tres grandes problemas (Flores y Lapaix, 2008, p. 4):

- a) La reorganización del sistema, partiendo del centro educativo como núcleo, del currículo como guía, y de la investigación y evaluación del desempeño como mecanismos para mejorar el sistema.
- b) La formación, sistema de contratación, retención y mejora de las condiciones de vida del personal docente y administrativo, y una organización más eficiente y eficaz de los mismos dentro del sistema.
- c) El cumplimiento del calendario y del horario escolar, el cual conlleva la construcción, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura de manera que se pueda cumplir con las normas, estándares y parámetros establecidos por el currículo.

La Ley General de Educación N° 66-97 establece que la Secretaría de Estado de Educación (SEE) es el ente público ejecutivo encargado de orientar y administrar el sistema educativo nacional mediante una estructura organizativa fundamentada en subsecretarías, las cuales se organizan en direcciones departamentales, departamentos, programas y proyectos, desarrollados bajo los lineamientos de estas subsecretarías. El órgano de decisión superior lo constituye el Consejo Nacional de Educación, el cual, junto al Secretario, es el encargado de establecer la orientación general de la educación dominicana.

En la actualidad la cartera educativa cuenta con diferentes subsecretarías encargadas de la ejecución de las políticas educativas, como la Subsecretaría de Asuntos Técnico-Pedagógicos, de Planificación, de Participación Comunitaria y de Descentralización. Históricamente, la SEE ha centralizado las distintas funciones que se ponen en juego para la prestación del servicio educativo, como la elaboración de las normas y políticas, la planificación, el control, la fiscalización y la evaluación.

La Ley N° 66-97 establece el marco para la descentralización del sistema educativo dominicano,

proponiendo una estructura regional compuesta por Direcciones Regionales, Distritales y de Centros Educativos, así como estructuras descentralizadas adscritas a las distintas instancias: Regionales, Distritales y de Centro.

Desde el punto de vista académico, la educación no universitaria se organiza en niveles, adscritos a la Subsecretaría de Asuntos Técnico-Pedagógicos: Educación Inicial, Educación Básica, Educación Media General y Técnico-Profesional, así como el Subsistema de Educación de Adultos y la modalidad de Educación Especial.

En este apartado intentaremos explicar los esfuerzos de reorganización del sistema educativo, para colocar al centro educativo como eje de la reforma y al Modelo de Gestión de la Calidad Educativa como el instrumento clave para operativizar la gestión institucional y pedagógica de los centros educativos, a partir de la gestión educativa 2004-2008.

En este sentido, la formulación del Modelo de Gestión de la Calidad supone una iniciativa integradora de todos los esfuerzos de los centros educativos, Direcciones Regionales, Distritos Educativos y la Sede Central, en un mismo sentido, a fin de crear comunidades de aprendizaje y redes de centros. En ese horizonte, durante todo el año 2005 se conformaron los equipos y se organizaron los talleres que posibilitaron las primeras discusiones acerca de los elementos que intervienen en una escuela de calidad, lo que resultó en el documento marco del Modelo de Gestión de la Calidad (MGC).

De forma similar a como se han definido estándares de calidad en numerosos países, la definición del MGC sintetiza 10 criterios de gestión que debería reunir un centro educativo para que brinde una educación de calidad, agrupados entre aquéllos referidos a la gestión institucional y aquéllos referidos a la gestión pedagógica:

Gestión institucional

1. El centro cuenta con un Proyecto Educativo construido colectivamente para orientar la gestión institucional y pedagógica, con el fin de mejorar la calidad educativa.
2. El Equipo Directivo del centro ejerce un liderazgo transformador.
3. Existe un clima escolar que facilita un ambiente propicio para el aprendizaje.
4. El centro educativo hace buen uso del tiempo y de los recursos.
5. Los organismos de participación y representación funcionan de manera efectiva.
6. El centro educativo está integrado al desarrollo de su comunidad.

Gestión pedagógica

7. El centro educativo funciona como una Comunidad de Aprendizaje que se responsabiliza de los logros de todos sus estudiantes.
8. Los propósitos y los contenidos curriculares son conocidos, promovidos y puestos en práctica por los miembros de la comunidad educativa.
9. Los docentes proporcionan atención personal a cada estudiante en su proceso de aprendizaje y mantienen altas expectativas en su desempeño.
10. Los docentes disponen de espacios de reflexión pedagógica e intercambio de experiencias, y desarrollan planes de mejoramiento personal y colectivo.

(Fuente: Valeirón, J.L. (2006), p. 51 y ss.)

Al tratarse, hasta el momento, tan sólo de un horizonte que se busca compartir en el sistema, el gran reto lo constituye su implementación. La Memoria 2004-2008 de la Gestión Técnica y Pedagógica de la Secretaría de Estado de Educación recoge (pp. 40-52) las principales acciones llevadas a cabo para el inicio de la implantación del Modelo, sensibilizando por etapas a todos los actores de la gestión de todos los ámbitos de sistema.

Como primera fase de sensibilización, se organizó una jornada dirigida a los 18 Directores



regionales, 103 Directores de distrito, así como a 72 técnicos regionales, 309 distritales, y 103 directores de centros educativos. Esta fase se inició a fines de 2006 y se completó en abril de 2007, a cuya culminación contribuyó la contratación de un consultor internacional (enero-mayo de 2007).

Paralelamente, se creó una estructura organizativa a nivel central para la coordinación de los trabajos a nivel nacional, la cual contemplaba además el inicio de la formación de redes de centros en cada distrito educativo. Durante todo el año 2007 continuó el proceso de información y difusión del Modelo a través de capacitaciones masivas que buscaban, además de dar a conocer el marco conceptual del MGC, analizar los distintos documentos e instrumentos de apoyo al mismo. A fines de 2007, se instaló una oficina de coordinación del Modelo en la sede central.

La segunda fase, de autoevaluación, consistió en la realización de un diagnóstico situacional, por primera vez en la historia del sistema educativo nacional, en los más de 8.000 centros educativos públicos del país, durante el primer semestre de 2008. Esta fase contempló un proceso de verificación llevado a cabo por los Distritos y Regionales, involucrando a diferentes representantes de la comunidad educativa, según un detallado manual de procedimiento.

A pesar del valor del gran volumen de información que este esfuerzo ha representado, y del rigor con que se establecieron indicadores para la auto-evaluación (PEC, planta física, relaciones humanas, etc.), la amplia participación social no ha impedido que los resultados no se identifiquen con la calidad real de los aprendizajes que brindan los centros educativos.

148 Ello ha provocado que, para una tercera fase, en la que se propone que los centros elaboren y apliquen planes de mejora coherentes con las principales limitaciones detectadas, se facilite que los actores de la base del sistema, personal de los centros y técnicos que deben acompañar sus procesos de mejora, comprendan adecuadamente las evidencias de lo que significa una escuela de calidad.

Por ello, el citado documento de Memorias señala, para una tercera fase, la propuesta de selección de dos centros educativos por cada Distrito Educativo para la realización de un piloto que posibilite la implementación del Modelo y la sistematización de la experiencia, con miras a que se amplíe a la totalidad del sistema. Esta opción, aún en proceso de análisis a la hora de redactar estas líneas, prevé desarrollar otras tres sub-etapas, consistentes en la capacitación de los directores y profesores de los centros seleccionados, la elaboración, como se ha dicho, de planes de mejora para el avance de la gestión institucional o pedagógica y, por último, la evaluación y acompañamiento del proceso de implementación en los centros seleccionados.

En el documento de consultoría sobre la implementación del Modelo, elaborado en el marco del Programa de Apoyo a la Política Sectorial en Educación (PAPSE) que auspicia la Unión Europea, se establece que:

"A pesar de los logros y avances obtenidos hasta el momento en el Modelo de Gestión de la Calidad, no cabe duda que impulsar e instalar una nueva cultura educativa que eleve los niveles de calidad en los centros educativos, es un proceso que toma tiempo y que no siempre va al ritmo deseado. En este sentido, es una preocupación de la consultora la tendencia de acelerar procesos a través de la ejecución de acciones, sin dar tiempo para una adecuada preparación y asimilación por parte de los actores implicados. Por otro lado, vemos con preocupación la diversidad de funciones y tareas que ocupan a las personas de la sede, involucradas en el proceso de implementación, y esto hace lento el ritmo de los procesos (López, 2008, p. 109)".

En sus recomendaciones finales, López (o.c., p. 110) sugiere "elegir cuanto antes los 530 centros educativos en los que se va a focalizar de manera especial la implementación del MGC", y propone "priorizar tres líneas de trabajo permanente: formación, acompañamiento y sistematización de buenas prácticas". Asimismo, apunta que es urgente proveer a los Distritos Educativos de los recursos necesarios para la implementación del Modelo en los centros a su cargo. Esto último sugiere que

se haya producido cierta paralización del proceso.

Los otros dos pilares que ha enarbolado la Secretaría de Estado de Educación para el fortalecimiento institucional y, para de alguna forma acompañar la implantación del MGC, son la puesta en marcha del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación, a través de la creación del Instituto Dominicano de Evaluación e Investigación de la Calidad Educativa (IDEICE) y el Sistema Nacional de Supervisión Educativa (SNSE).

Para la puesta en marcha del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación, la Secretaría de Estado de Educación, crea, como se ha señalado, el IDEICE; aprobado por el Consejo Nacional de Educación, a través de la Ordenanza 03'2008, de 25 de junio.

Según se recoge en la Memoria de Gestión técnico-pedagógica 2004-2008 (p. 53), el IDEICE se establece como un organismo público, descentralizado, adscrito a la SEE, con la misión de fomentar, concertar e implementar políticas e iniciativas de evaluación e investigación de la calidad educativa, así como la provisión del soporte científico en que se sustentará el Sistema.

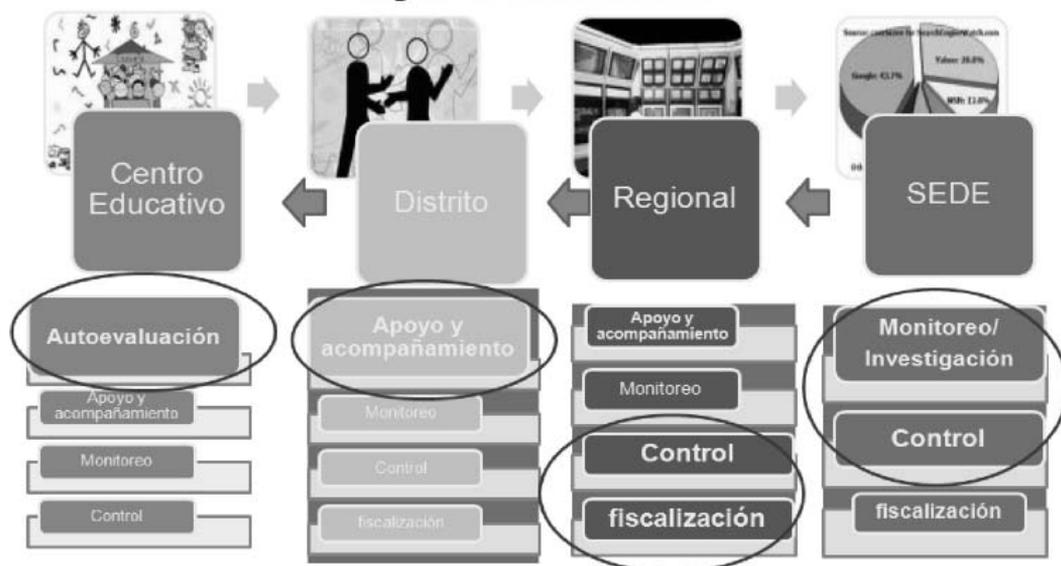
Un mecanismo regulador de estas características, aún en sus inicios, permitirá desarrollar por completo la aspiración del sistema educativo dominicano, recogida en el artículo 58 de la Ley N° 66-97, donde se asume a la calidad como su marco específico de referencia, “que tiene como función garantizar la eficiencia y la eficacia global del mismo. Comprende la evaluación de los procesos, del producto, de los insumos, y de los servicios que intervienen en la actividad educativa para satisfacer las necesidades de la sociedad”.

El otro pilar concebido para asegurar los niveles de una gestión educativa de calidad en la educación dominicana es el Sistema Nacional de Supervisión Educativa (SNSE), el nuevo paradigma sobre el cual se construye parte de la auto-evaluación del centro educativo, el acompañamiento al docente, director y centro, y la observación de la normativa vigente, con el único propósito de asegurar los estándares de calidad buscados. De acuerdo al documento resultado de la consultoría que estableció el SNSE, éste responde a un nuevo paradigma que concibe a la tarea del supervisor como “amigo crítico” del centro, y cuya función de contraloría se concentra en la articulación de los procesos y resultados del aprendizaje. Sin embargo, ello no implica renunciar a la observación del cumplimiento de la normativa vigente y de los compromisos y responsabilidades de cada uno de los actores involucrados. Pero ahora se formaliza desde una perspectiva diferente, se reduce el sentido fiscalizador y las vocaciones sancionatorias, para focalizarse en el desarrollo de procesos de reflexión e innovación, y la resolución de las dificultades atendiendo las particularidades y la dimensión humana de quienes son supervisados (Caraballo, 2008, p. 115).

El documento precisa también la descripción de los cargos clave para el SNSE y los indicadores institucionales y pedagógicos para cada una de las dimensiones de calidad, según las orientaciones del Modelo de Gestión de la Calidad. Igualmente, se plantean los principios que resumen el espíritu, la naturaleza y la filosofía del nuevo SNSE, y los ejes transversales de acción de cada una de sus instancias, definiéndose las principales lógicas funcionales de cada una de ellas. Partiendo del centro educativo, foco máximo de interés del sistema, y continuando con el resto de las instancias según su rango de jurisdicción (Distrito, Regional y Sede), la articulación se visualiza como sigue:



SISTEMA NACIONAL DE SUPERVISION EDUCATIVA: Lógicas de funcionamiento



Fuente: Caraballo (2008). Informe de la Gestión... o.c., p.58

Todos estos subsistemas y los diferentes proyectos piloto impulsados para generar posibilidades más certeras, han estado limitados por lógicas de intervención que continúan sacrificando dinámicas más procesuales, así como el reconocimiento en la práctica de la escuela como núcleo del sistema.

Sin lugar a dudas, estos subsistemas representan respuestas pertinentes a la diafanización de los procesos técnico-pedagógicos y de fortalecimiento del sistema educativo nacional. Sin embargo, siguen enmarcados en respuestas que no trascienden lo meramente administrativo.

En el caso del Sistema de Supervisión Educativa, por ejemplo, si analizamos la lógica de funcionamiento graficada en la imagen anterior, se aprecia, aparentemente, una mezcla indistinta de supervisión tradicional y acompañamiento. Lo que se aprecia, en suma, es un vacío explícito de referentes teóricos que permitan establecer las implicaciones antropológicas y pedagógicas de los procesos de acompañamiento y su diferenciación política y estratégica con relación a la supervisión que siempre se ha llevado a cabo.

Es necesario contar con supuestos claros sobre las distintas implicaciones y necesidades de cada uno de estos dos procesos. La supervisión es una tarea de los técnicos de las Regionales y Distritos de Educación, para lo que fundamentalmente se necesita una acabada relación de indicadores e instrumentos de seguimiento y monitoreo. Mientras que, para el desarrollo de procesos de acompañamiento, además de ello, se necesitan fundamentalmente habilidades sociales y competencias pedagógicas de desarrollo curricular que permitan apoyar a los centros en el desarrollo de auténticas comunidades de aprendizaje, tal y como lo propone el Modelo de Gestión de la Calidad.

En tal sentido, no obstante saludar esta buena iniciativa, queremos alertar sobre el riesgo de caer en el reduccionismo conceptual, estructural y práctico, al insistir en esta integración, no obstante constituir resonancias y responsabilidades totalmente diferentes.

Por otra parte, la formulación y desarrollo de los subsistemas de apoyo a la gestión de la educación de calidad sigue siendo mayormente fruto de construcciones formales de consultores, pero la

comunidad educativa continúa excluida de la construcción de la toma de decisiones de estos horizontes posibles, a pesar de las numerosas consultas. Esto, cualitativamente hablando, representa un desperdicio, pues, a la hora de implementar cualquier iniciativa, por muy novedosa y garante de beneficios educativos que sea, si no se han trastocado las concepciones de los docentes, estos mismos se continúan convirtiendo en obstáculo principal para su implementación.

10.3 Actuaciones organizativas y de gestión para el cambio organizacional

La gestión educativa, desde la perspectiva que asumimos, más que administrar, planificar, dirigir o coordinar, se resignifica desde el desarrollo intencionado de la capacidad creativa y conciencia crítica de los miembros de la comunidad educativa, especialmente docentes y familias, articulados permanentemente para actuar con sentido educativo y eficiente ante las necesidades del centro y ante las coyunturas propias de la realidad local.

Para hacer esto realidad, se necesita de una conciencia compartida sobre la importancia de una educación de calidad, de modo que se sensibilice y potencie una creatividad que permita desarrollar competencias, haciendo frente en los centros educativos a carencias e impotencias respecto a las posibilidades de nuevas experiencias de aprendizaje. Una escuela gestionada desde principios tradicionales centralistas limita el desarrollo de esta conciencia político-pedagógica.

En este orden, gestionar denota sentidos más abiertos, significados menos acotados y más sanos, además de que dialécticamente interpela a actuar desde las demandas y lógicas recreadas en diálogos sistemáticos con la realidad específica y general del centro. Y en contextos donde las condiciones básicas materiales son insuficientes, por no decir escasas, las figuras administrativas y directivas pierden sentido y eficacia si no están sustentadas en supuestos y dinámicas que prioricen el partir de la realidad, en donde las necesidades y dificultades se conviertan en insumos de desarrollo de la escuela, más que en simples esperas de soluciones externas o fomento de liderazgos unipersonales y mesiánicos.

En este sentido, la gestión educativa en República Dominicana comporta características ineludibles que, hoy por hoy, siguen siendo experiencias y procesos pendientes en la mayoría de nuestros centros educativos:

- La implicación sistemática y activa de todos (en los niveles técnicos y políticos posibles, según el perfil de cada actor) en la identificación y priorización de problemáticas, necesidades y desafíos de la educabilidad en el contexto específico y global en el que se sitúa el centro.
- Animación de espacios para la construcción participativa de opciones de actuación ante los desafíos identificados y las necesidades sentidas priorizadas.
- Toma de decisiones y ejecución de manera educativa, de modo que el accionar mismo, en orden a la resolución de problemáticas, comporte un alto nivel formativo, tanto para quienes toman decisiones, para quienes las ejecutan, como para los beneficiarios directos.
- Fomento y desarrollo de dinámicas comunicativas y relacionales “re-encantadoras”, que recreen sentidos, sueños, disposiciones y esfuerzos de toda la comunidad educativa.
- Impulso a procesos y experiencias institucionales de gestión que posibiliten a sus actores vivenciar la escuela como una auténtica mediación de educación y desarrollo, para la vida y desde la vida.

Para la recuperación de sinergias y articulaciones, significativas y sustentables entre el centro y su entorno social comunitario, se hace urgente enriquecer las posibilidades pedagógicas de la escuela. Así como se ha integrado la figura del orientador, se ha de integrar la figura del educador social que vincule la tarea del aula y la tarea organizacional del centro, con la familia y la vida social de la comunidad: una escuela cuyo entorno sea contenido y fuente de aprendizajes.

Para ello, el equipo docente debe sufrir un alto nivel de conversión social, en cuanto a su sentido de equipo y comunidad, a la apertura ante las nuevas demandas del contexto y a un mayor “re-encantamiento” y confianza en las posibilidades de la educación desde la escuela, como mediación de desarrollo social integral.



En este caso, las actuaciones propias de los centros están centrándose en el impulso de las instancias de participación, como las juntas de centros, asociaciones y escuelas de madres y padres y consejos de curso. Sin embargo, los esfuerzos no han sido suficientes hasta el momento, ya que las mismas debilidades de competencias señaladas para los equipos directivos y docentes las sufren los espacios de participación social de la escuela.

El impulso a la figura del equipo de gestión, que “redima” al centro de un estilo directivo unilateral, ha sido un avance significativo, aunque cualitativamente muchos de los centros que cuentan con su equipo de gestión constituido apenas disponen de condiciones y clarificaciones suficientes sobre funciones y procesos propios del equipo. La falta de planes de gestión y de un ejercicio directivo sujeto a las contingencias, hace que esta figura participativa de la gestión del centro no cuente con indicadores objetivos sobre el propio desempeño.

Sin embargo, a pesar del constante activismo y aumento de las complejidades en la escuela, algunos centros han construido e institucionalizado espacios de diálogo y reflexión, además de aquéllos instituidos desde los Distritos Educativos. En este orden, se ha avanzado en la formación en gestión de equipos directivos de los centros educativos, lo cual está sirviendo al desarrollo de un nuevo liderazgo menos centralizado.

El desarrollo de procesos de formación en los contextos específicos de los docentes es una de las actuaciones que sin lugar a duda ha despertado el interés de los docentes en procesos de formación permanente. Aunque apenas se cuenta con experiencias de formación en centros, por lo menos ya es parte del discurso de muchos docentes la importancia de desarrollar dinámicas formativas desde la realidad misma de cada escuela, lo cual abre una nueva conciencia respecto a la formación en el profesorado. La reciente implementación de concursos para acceder a la carrera docente puede estar contribuyendo, igualmente, al desarrollo de nuevas actitudes respecto a la profesionalización docente en el país.

Indudablemente, las escuelas que muestran más capacidad para afrontar estas iniciativas de forma sostenible, son aquéllas donde se cuenta con un marco de apoyo coherente con los diez criterios del Modelo de Gestión de la Calidad para los centros educativos. En este grupo se encuentran los centros públicos de gestión privada, como la red de escuelas del movimiento Fe y Alegría, los centros rurales que forman parte del programa Escuela Multigrado Innovada (EMI), así como los centros urbano-marginales adscritos al programa PACE (Programa de Apoyo a la Calidad de los Centros Educativos). En el caso de las escuelas que pertenecen a estos programas, las mejoras materiales e institucionales introducidas han fortalecido la gestión de los centros pero están lejos aún de impactar los aprendizajes estudiantiles.

El debate nacional, en este momento, en el que participan actores del Estado y de la Sociedad Civil, co-gestores de oportunidades educativas, así como las universidades formadoras de docentes, se centra en la forma de gestionar la extensión de las buenas prácticas en proceso hacia la totalidad de un sistema educativo heterogéneo e inequitativo. Como elemento común para que los centros educativos modelen una calidad que impregne a la comunidad social de cada territorio, se encuentra el fortalecimiento de su autonomía de gestión.

Dicho proceso se sostiene, a su vez, en el fortalecimiento de la capacidad material para administrar eficientemente recursos indispensables de operación de los centros, así como en el desarrollo de la reflexividad profesional que recree permanentemente las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que se ciernen sobre la vida de los centros.

El primero de estos procesos, la autonomía material, se halla en proceso de experimentación a través de la transferencia de fondos de mantenimiento a las juntas de centros denominada “Canasta Básica”, en centros como los 133 originalmente adscritos al programa PACE, en fiel alianza con el desarrollo de equipos de gestión y formulación de PECs participativos. Esta oportunidad de

descentralización está permitiendo que los centros ganen capacidad para administrar recursos limitados, desarrollando la visualización de prioridades, articulando la aplicación de insumos materiales a la mejora del contexto de desempeño pedagógico, así como favoreciendo el desarrollo de una cultura de rendición de cuentas.

El segundo de los procesos citados se refiere a la consolidación de los llamados “grupos pedagógicos”, espacios de reflexión formativa extendidos ya a todos los centros educativos públicos de todos los niveles y modalidades, a través de encuentros formalmente establecidos una vez al mes entre los docentes del propio plantel.

Los mayores retos de esta iniciativa apuntan a que los equipos de gestión crean realmente en este tipo de espacio y en la utilidad del diálogo profesional para mejorar su práctica. Previo a ello, el Estado ha concedido dicho espacio, durante el horario laboral, minimizando su impacto hacia la docencia con los estudiantes, cuyos aprendizajes, se plantea, no deben verse interrumpidos. Para ello, el Calendario Escolar 2008-2009 sugiere que se asignen actividades a realizar en equipo, en los comités estudiantiles, aprovechando espacios de apoyo del centro, como el contar con una biblioteca, centro de informática u otros espacios educativos. En este sentido, la práctica puede crear la necesidad, pues es cierto que si bien numerosos centros aún carecen de estos espacios, donde existen se infrautilizan.

A diferencia de la autonomía material, más dependiente del financiamiento público, los grupos pedagógicos están conociendo una expansión más rápida, al menos en su forma, tanto en el contexto urbano como rural. En el caso de las escuelas EMI, los grupos pedagógicos, denominados micro-centros, integran a docentes de escuelas pertenecientes a un mismo territorio, como respuesta a la atomización derivada de una escuela multigrado, unitaria o con tan sólo dos aulas.

El gran reto de esta estrategia de reflexión profesional lo constituye el que los centros ganen iniciativa en la definición de los temas de diálogo en los grupos pedagógicos, evitando abordar asuntos meramente administrativos, o que se utilice su espacio para “bajar líneas” de otras instancias.

Como se está evidenciando en la realidad nacional, los centros educativos con capacidad de gestionar sus propios espacios de reflexión y de administrar los recursos materiales asignados, son también los mejor posicionados para rendir cuentas y para asumir los lineamientos de cumplimiento del sistema educativo, como las normativas del calendario y horario escolar, y las restantes medidas que contribuyen al logro de los criterios del Modelo de Gestión de la Calidad.

Ambas líneas de gestión autónoma y participativa, canasta básica y grupos pedagógicos, en una fase incipiente aún, implican una valiosa oportunidad para que los centros educativos aprendan a verse a sí mismos y hagan algo desde sí mismos, para contribuir a su mejora, sin esperar todo de las autoridades del sistema.

10.4 Conclusiones

La gestión de centros en República Dominicana, no es educativa ni favorece el desarrollo de nuevas culturas profesionales que saneen los rastros de liderazgos tradicionales y autoritarios que históricamente han afectado las estructuras de la escuela en este país. En nuestro contexto sociocultural, dirigir comporta una carga ideológica y ética del ejercicio del poder, matizada por prácticas clientelistas, centralizadoras, autoritarias y de personalización de las instituciones. Las resonancias socioculturales de éstos y otros vocablos relacionados con un ejercicio del poder y de gestión de lo público “subdesarrollista”, continúan haciendo deficitarios los esfuerzos de mejora de las escuelas.

Asimismo, la principal problemática de la gestión de los centros educativos se encuentra en las deficiencias del personal a cargo de la gestión, y en la indigencia material y relacional de la escuela dominicana. Bajos incentivos, bombardeo constante de nuevas demandas y transferencias acrílicas de nuevos marcos de acción, sin procesos sistemáticos de deconstrucción y desmontes de



concepciones viejas, son constantes que alejan la cualificación de procesos y resultados de aprendizaje en los centros educativos.

Para ampliar esta perspectiva, es necesaria una mirada cuasi diagnóstica a la situación de la gestión educativa en las últimas décadas en el país, en particular a los tipos de relaciones políticas, motivaciones de la población, valores, estructuras, calidad de los servicios, procesos, así como resultados; una mirada que posibilite entender la relación entre las actitudes, concepciones, prácticas y expectativas de la población, y las formas de gestión puestas en práctica. Los procesos de mejora de la calidad de la educación representarán una problemática en sí mismos, si no parten de la recuperación de los imaginarios sociales y de las culturas organizacionales, a lo interno de los centros educativos, desde donde dilucidar con los mismos actores perspectivas comprensibles y operativizables. Este constituye el primer reto de la implementación del Modelo de Gestión de la Calidad.

Se deben centrar más esfuerzos y recursos en el desarrollo de programas de formación y capacitación integrales y en la acción, que prioricen el desarrollo y fortalecimiento de habilidades sociales para que los educadores gestionen las tensiones y complejidades propias de los contextos sociolaborales de la manera más colaborativa y efectiva posible.

En este sentido, es sumamente necesario comprender aquello que influye en el centro educativo, los fenómenos políticos y culturales que determinan su funcionamiento, y que le dificulta posicionarse desde perspectivas coherentes e históricamente situadas. Esto significa contextualizar o cambiar los sistemas de captación, desarrollo y mejoramiento de los procesos de gestión, de modo que los planes de desarrollo impulsados en el marco del fortalecimiento de una gestión educativa nacional de calidad puedan ser acogidos, recreados e implementados eficientemente por los micro-colectivos de los centros en las diferentes comunidades del país.

10.5 Referencias Bibliográficas

Caraballo, D. (2008). **Sistema nacional de supervisión educativa**. En *Camino a una nueva reforma del sector educación. Proyecto de Asistencia Técnica Institucional (ATI)*. Unión Europea. (pp.111-124). Santo Domingo, R.D.: SEE/ ONFED/ PAPSE-ATI. Extraído en marzo de 2009 de <http://www.see.gob.do/sitesee/planificacion/papse.html>

Cassassus, J. (1999). **La gestión en busca del sujeto**. En Cassassus, J. y otros: *Reformas de la gestión de los sistemas educativos en la década de los noventa*. (pp. 13-28). Santiago de Chile: UNESCO-OREALC.

Ceara-Hatton, M., Cañete, R., Velasco, A. (2008, coord.). **Informe sobre Desarrollo Humano. República Dominicana 2008. Desarrollo Humano, una cuestión de poder**. Santo Domingo: Oficina Desarrollo Humano- PNUD.

Cela, J. (1997). **La otra cara de la pobreza**. Santo Domingo, R.D.: CES.

Consejo Asesor Externo (2002). **La escuela no puede sola, juntos lograremos sus metas**. [Folleto]. Santo Domingo, R.D.: Secretaría de Estado de Educación.

Consortio de Evaluación e Investigación Educativa-CEIE (2006). **Contenidos fundamentales en Comprensión Lectora**. *Boletín no. 3*, agosto.

Flores, R. y Lapaix, D. (2008). **Diagnóstico de la realidad educativa dominicana**. En *Camino a una nueva reforma del sector educación. Proyecto de Asistencia Técnica Institucional (ATI)*. Unión Europea. (pp.1-78). Santo Domingo, R.D.: SEE/ ONFED/ PAPSE-ATI. Extraído en marzo de 2009 de <http://www.see.gob.do/sitesee/planificacion/papse.html>

Ley General de Educación (1997, 9 de abril). **Gaceta Oficial**, 9951, abril 10, 1997.

López, M. A. (2008). **Implementación del modelo de gestión de la calidad**. En *Camino a una nueva reforma del sector educación. Proyecto de Asistencia Técnica Institucional (ATI)*. Unión Europea. (pp. 99-110). Santo Domingo, R.D.: SEE/ ONFED/ PAPSE-ATI. Extraído en marzo de 2009 de <http://www.see.gob.do/sitesee/planificacion/papse.html>

McGuinness, A. y otros (2008). **Informe sobre las Políticas Nacionales de Educación. República Dominicana.** París, Francia: OCDE.

Secretaría de Estado de Educación (2008). **Plan Decenal de Educación 2008-2018.** Santo Domingo, R.D.: SEE.

Secretaría de Estado de Educación (2008). **Informe de la Gestión Técnico-Pedagógica 2004-2008.** Santo Domingo, R.D.: Autor.

Scheker, A. (2003). **Situación de la escuela dominicana.** En M. Villamán, y otros. *Reinventar la escuela. ¿Qué opciones? Reflexiones sobre el futuro de la escuela y educación en República Dominicana* (pp. 25-45). Santo Domingo, R.D.: UNESCO/ Foro Educativo.

Valdés, H. (coord., 2008). **Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe.** *Primer reporte de los resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo.* Santiago de Chile: UNESCO/OREALC – LLECE.

Valeirón, J. L. (2006). **Modelo de Gestión de la Calidad para los Centros Educativos.** Santo Domingo, R.D.: SEE.

Villamán, M. (2003). **Reinventar la escuela: Algunas posibles provocaciones.** En M.

Villamán, y otros. **Reinventar la escuela. ¿Qué opciones? Reflexiones sobre el futuro de la escuela y educación en República Dominicana** (pp. 67-105). Santo Domingo, R.D.: UNESCO/ Foro Educativo.

¹ Dirección General de Educación Básica. Informe interno (año escolar 2008/2009).

² Salvo excepciones en el ámbito de la educación privada y de atención a primera infancia no formal.





La gestión de centros de enseñanza obligatoria en Uruguay



Red AGE

La gestión de los centros de enseñanza obligatoria en Uruguay

Oruam Barboza y Alicia Baraibar, Dirección Nacional de Formación y Perfeccionamiento Docente; Luis Bengoa, Universidad Católica del Uruguay; Daniel Martínez, Ministerio de Educación y Cultura y María Inés Vázquez, Universidad ORT

Resumen Ejecutivo

El presente documento tiene un triple propósito, a saber: (i) presentar la estructura formal del Sistema Educativo de Uruguay, haciendo foco en los niveles de enseñanza obligatoria, (ii) identificar los principales logros y desafíos a nivel de gestión educativa e (iii) informar sobre la propuesta de formación que el país actualmente ofrece a los cuadros docentes y de gestión.

En primer lugar se presenta y define a la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), describiendo en forma sucinta los distintos niveles educativos que la componen. También se aportan aquí datos sobre la evolución de la matrícula, en torno a diferentes variables.

En segundo lugar se realiza un análisis de los principales logros alcanzados desde el punto de vista de la gestión educativa en los últimos años, tomando en cuenta cada uno de los niveles educativos. También plantea algunos desafíos que permanecen como “aspectos para seguir trabajando”.

Por último se realiza un recorrido en el que se presenta la oferta de carreras de formación docente, sus modalidades de cursado y los centros referentes en todo el país. También se especifican las propuestas de formación de postgrado, las líneas de investigación que actualmente se encuentran en fase de implementación, así como las publicaciones disponibles.

11.1 Características generales del sistema educativo nacional

Presentación General

La Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), es un ente autónomo con personería jurídica creado por la Ley N° 15.739. Sus principales cometidos son:

1. Elaborar, instrumentar y desarrollar las políticas educativas que correspondan a los niveles de educación impartida.
2. Garantizar la educación en los diferentes niveles y modalidades educativos que correspondan a los niveles de educación que el ente imparta.
3. Asegurar el cumplimiento de los principios y orientaciones generales de la educación establecidos en la presente ley en los ámbitos de su competencia.
4. Promover la participación de toda la sociedad en la formulación, implementación y desarrollo de la educación en la órbita de su competencia.

En diciembre de 2008 fue sancionada una nueva Ley General de Educación, la Ley N° 18.437 que sustituye a la anterior, creada en 1985. Actualmente se encuentra en proceso de instrumentación.

Los principios que rigen y regulan al sistema educativo nacional son los de: universalidad, obligatoriedad, diversidad e inclusión educativa, participación, libertad de enseñanza, y libertad de cátedra.

Artículo 6°. (De la universalidad).- Todos los habitantes de la República son titulares del derecho a la educación, sin distinción alguna.

El cuidado y educación de los hijos e hijas para que éstos alcancen su plena capacidad corporal, intelectual y social, es un deber y un derecho de los padres.

Artículo 7°. (De la obligatoriedad).- Es obligatoria la educación inicial para los niños y niñas de cuatro y cinco años de edad, la educación primaria y la educación media básica y superior. A tales efectos, se asegurará la extensión del tiempo pedagógico y la actividad curricular a los alumnos de educación primaria y media básica.

Los padres, madres, o responsables legales de niños, niñas y adolescentes, tienen la obligación de inscribirlos en un centro de enseñanza y observar su asistencia y aprendizaje.

Artículo 8º. (De la diversidad e inclusión educativa).- El Estado asegurará los derechos de aquellos colectivos minoritarios o en especial situación de vulnerabilidad, con el fin de asegurar la igualdad de oportunidades en el pleno ejercicio del derecho a la educación y su efectiva inclusión social.

Para el efectivo cumplimiento del derecho a la educación, las propuestas educativas respetarán las capacidades diferentes y las características individuales de los educandos, de forma de alcanzar el pleno desarrollo de sus potencialidades.

Artículo 9º. (De la participación).- La participación es un principio fundamental de la educación, en tanto el educando debe ser sujeto activo en el proceso educativo para apropiarse en forma crítica, responsable y creativa de los saberes. Las metodologías que se apliquen deben favorecer la formación ciudadana y la autonomía de las personas.

Artículo 10º. (De la libertad de enseñanza).- La libertad de enseñanza estará garantizada en todo el territorio nacional y tal como lo establece el artículo 68 de la Constitución de la República, la intervención del Estado será «al solo objeto de mantener la higiene, la moralidad, la seguridad y el orden públicos». Asimismo, promoverá la calidad y pertinencia de las propuestas educativas.

Artículo 11º. (De la libertad de cátedra).- El docente, en su condición de profesional, es libre de planificar sus cursos realizando una selección responsable, crítica y fundamentada de los temas y las actividades educativas, respetando los objetivos y contenidos de los planes y programas de estudio.

Asimismo, los educandos tienen la libertad y el derecho a acceder a todas las fuentes de información y de cultura, y el docente el deber de ponerlas a su alcance (Ley 18.437:2).

Hasta el momento, la ANEP se encuentra integrada por un Consejo Directivo Central (CODICEN), el cual coordina e integra acciones del Consejo de Educación Primaria (CEP), Consejo de Educación Secundaria (CES), Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) y Formación Docente.

Una vez que entre en vigencia la nueva Ley, la estructura del sistema educativo formal comprenderá los siguientes niveles: Educación inicial (3,4 y 5 años), Educación primaria, Educación media básica, Educación media superior (educación general, tecnológica y técnica profesional), Educación Terciaria, Formación en educación con carácter universitario, Educación terciaria universitaria, Educación de postgrado (Ley 18.437: Art. 22).

11.1.1 Niveles Educativos

11.1.1.1. Educación en la primera infancia

Comprende el ciclo vital desde el nacimiento hasta los tres años y constituye la primera etapa del proceso educativo de cada persona, a lo largo de toda la vida. Tiene características propias y específicas en cuanto a sus propósitos, contenidos y estrategias metodológicas, en el marco del concepto de educación integral. La educación en la primera infancia está cubierta principalmente por una red de centros de educación infantil, en general privados. También incluye a los centros del Plan CAIF, que son centros de gestión privada con financiación y supervisión oficial. Vale destacar que en los hechos esta misma red atiende a un número muy importante de niños de 3 años, así como una cantidad bastante más baja de niños de 4 y 5 años.

11.1.1.2. Educación inicial

Atiende a la población infantil comprendida entre los 3 y los 5 años inclusive, tiene el carácter de obligatoria para los niños de 4 y 5 años de edad. Es posible que entre los agentes que ofrezcan este nivel también acepten niños de menor edad, aunque la cantidad de niños de menos de 4 años atendidos es marginal.

11.1.1.3. Educación primaria

Se encuentra organizada en dos modalidades de educación: común y especial, esta última enfocada a niños con discapacidades y en consideración a la especificidad de su condición. Atiende a niños a partir de los 6 años de edad, conformando, para la modalidad común, un ciclo de 6 grados. Es impartida de forma gratuita desde la órbita pública y es de carácter obligatorio.

11.1.1.4. Educación media

La educación media se organiza en dos niveles: el Ciclo Básico y el Ciclo Superior o Bachillerato y presenta dos grandes modalidades: la enseñanza secundaria (o media general) y la enseñanza técnica.

11.1.1.5. Ciclo Básico de Educación Media: este ciclo se imparte tanto a nivel de Enseñanza Secundaria (Ciclo Básico) como de Enseñanza Técnica (Ciclo Básico Tecnológico) y también comprende al programa conocido como 7mo, 8vo y 9no grado de Ciclo Básico Rural, dependiente de Enseñanza Secundaria y que se desarrolla en establecimientos de Enseñanza Primaria. Como ciclo se extiende entre el 1ero y el 3er año de Educación Media y atiende a la población estudiantil egresada del ciclo de primaria. Es común a todas las orientaciones y es de carácter obligatorio.

11.1.1.6. Segundo Ciclo o Ciclo Superior de Educación Media: este ciclo se imparte tanto a nivel de Enseñanza Secundaria (Segundo Ciclo o Ciclo Superior) como de Enseñanza Técnica (Bachillerato Tecnológico y Educación Media Tecnológica):

11.1.1.7. Segundo Ciclo o Ciclo Superior de Enseñanza Secundaria: como ciclo se extiende entre el 4to y 6to año de Educación Media, constituye la continuación del Ciclo Básico. La culminación de este ciclo habilita para el ingreso a estudios terciarios.

11.1.1.8. Educación Media Tecnológica y Bachillerato Tecnológico: como ciclo se extiende entre el 1er y 3er año de Educación Media Tecnológica y el Bachillerato constituye la continuación del Ciclo Básico de Educación Media. La culminación de este ciclo también habilita para el ingreso a estudios terciarios.

Enseñanza técnica

La enseñanza técnica tiene distintas modalidades y ofertas tanto en términos de áreas disciplinares como de requisitos de ingreso y títulos habilitantes. En esta modalidad conviven los cursos básicos (cuyo único requisito es la culminación del ciclo primario y los 15 años de edad) con cursos avanzados correspondientes al segundo ciclo de la educación media.

Educación terciaria

En este nivel existe una importante diversidad de institutos, escuelas y centros, públicos y privados. La Educación Terciaria sería prudente desagregarla a su vez, en dos niveles diferentes: el nivel terciario no universitario y el universitario.

Educación terciaria no universitaria

En este nivel, y en materia de oferta pública, se encuentran los Institutos de Formación Docente, el Centro de Diseño Industrial (dependiente del Ministerio de Educación y Cultura, aunque en proceso de incorporación a la Universidad de la República), la Escuela Militar, la Escuela Militar de Aeronáutica, la Escuela Naval (todas dependientes del Ministerio de Defensa), la Escuela Nacional de Policía (dependiente del Ministerio del Interior), la Escuela Municipal de Arte Dramático (dependiente de la Intendencia Municipal de Montevideo) y el Centro de Formación y Estudios del Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU). Las instituciones de tipo no universitario en el sector privado son los llamados Institutos de Enseñanza Terciaria no universitaria, los que solicitan al MEC el reconocimiento del nivel académico adecuado de la enseñanza impartida y de los títulos expedidos por ellos, según pautas de valoración generalmente aceptadas en el ámbito nacional e internacional (MEC, 2002).

Educación terciaria universitaria:

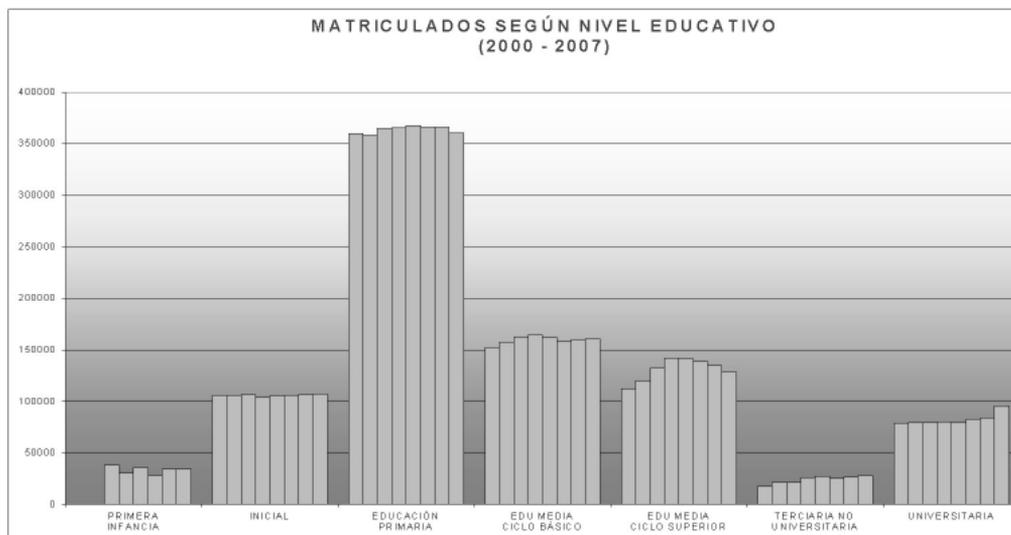
En la órbita pública, la institución que ofrece cursos de nivel terciario universitario es la Universidad de la República (UdelaR), que es autónoma y gratuita. Dentro del sector privado, las instituciones de tipo universitario son las universidades privadas y los institutos universitarios privados. Las primeras son aquellas instituciones autorizadas por el Poder Ejecutivo para realizar actividades de enseñanza, investigación y extensión en tres o más áreas disciplinares no afines orgánicamente estructuradas en Facultades, Departamentos o Unidades Académicas equivalentes. Los institutos universitarios son aquellos que dictan al menos una carrera completa de primer año, una maestría o un doctorado. Vale mencionar que una de las transformaciones que ha experimentado este nivel es que en los últimos años ha registrado un aumento sostenido de la oferta de carreras de postgrado. Si bien el peso de las mismas es aún incipiente, se podría decir que de forma creciente va abarcando todo el abanico de disciplinas de nivel terciario.

11.1.2 Población atendida por el Sistema Educativo

Como claramente surge del gráfico siguiente (Gráfico I), el sistema educativo uruguayo alcanza la mayor matriculación sistemáticamente en el nivel primario. Esto se corresponde con el hecho de que a partir del Nivel 5 de Educación Inicial, la escolaridad es obligatoria y el sistema apunta a incorporar a la totalidad de los niños a partir de las correspondientes edades. Dicha cobertura

desciende, siempre en valores absolutos, de forma clara con respecto al ingreso a la educación media. Y vuelve a hacerlo en Educación Terciaria. Es el nivel universitario el que revierte esta caída en el reclutamiento y la retención del estudiantado, mostrando una creciente preferencia entre quienes continúan sus estudios por la formación profesional de nivel universitario.

Gráfico I



Fuentes: Departamentos de Estadística u oficinas productoras de información del CEP, CES, CETP, UdelAR, DFPD, INAU, y restantes instituciones públicas y privadas de educación terciaria.

La relativa estabilidad en el tiempo del contingente de estudiantes matriculados hasta el Ciclo Básico de Educación Media inclusive, resulta alterada al observar lo ocurrido en Educación Media Superior. Este ciclo, que mostraba un sistemático incremento de su matrícula entre 2000 y 2003, muestra a partir de dicho momento, una también sistemática pérdida de capacidad de reclutamiento.

El sistema educativo uruguayo en su conjunto, y sólo en consideración de la educación formal, llegó a atender en 2007 a más de 900.000 estudiantes. Sin embargo, es necesario poner de relieve además, que el seguimiento en el tiempo de la serie del total de estudiantes matriculados del sistema en su conjunto es poco robusta. Esto es así porque se trata de la reunión de información proveniente de diferentes fuentes que han operado de forma independiente en su construcción y definición conceptual y porque para algunas ofertas, como ocurre claramente con las técnicas donde sólo se cuenta con información del sector público, la cobertura debe suponerse parcial. En otras palabras, no sería correcto hablar de variaciones interanuales (o periódicas) del sistema en su conjunto. Todo lo cual no inhabilita la realización de comparaciones entre años al interior de los subsistemas, más allá de que incluso a ese nivel será necesario ser cuidadosos y tomar recaudos de índole metodológico.

La evolución de la matrícula debe ser examinada de manera independiente para cada nivel educativo pues nos remite a valorar situaciones diferentes.



Cuadro I								
MATRÍCULA DEL SISTEMA EDUCATIVO POR AÑO LECTIVO (2000-2007) SEGÚN NIVEL, FORMA DE ADMINISTRACIÓN Y MODALIDAD.								
NIVEL / FORMA DE ADMINISTRACIÓN / MODALIDAD	AÑO LECTIVO							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total Primera Infancia.....	s/d	s/d	38096	30345	35413	28069	34429	34429
Total Educación Inicial.....	105790	105797	106223	103619	105215	105571	106636	106878
Inicial pública.....	84984	87155	86906	85628	84612	83546	81833	81176
Inicial privada.....	20806	18642	19317	17991	20603	22025	24803	25702
Total Educación Primaria.....	359759	358231	365004	365495	367428	365840	365879	360653
Primaria Pública.....	309416	313134	316832	320025	319903	317665	314251	308056
Común pública.....	301182	304452	307756	311141	311350	309286	306030	300143
Especial pública.....	8234	8682	9076	8884	8553	8379	8221	7913
Primaria Privada.....	50343	45097	48172	45470	47525	48175	51628	52597
Común privada.....	50343	45097	46070	43702	44218	45491	47498	48436
Especial privada.....	s/d	s/d	2102	1768	3307	2684	4130	4161
Total Educación Media.....	304560	314791	331815	343636	339150	329457	329521	323344
Ciclo Básico Rural.....	641	1037	1498	1771	1869	1797	1818	1784
Total Secundaria Común.....	244486	254741	269205	276600	271730	265255	261768	255297
Total Ciclo Básico.....	137254	142102	146588	147146	144374	140743	142350	142420
Público.....	115154	120226	125367	127162	123869	120487	121195	120960
Privado.....	22100	21876	21221	19984	20505	20256	21155	21460
Total Ciclo Superior.....	107232	112639	122617	129454	127356	124512	119418	112877
Público.....	93433	99008	108589	115157	112669	108459	103938	97136
Privado.....	13799	13631	14028	14297	14687	16053	15480	15741
Total Educación Técnica.....	59433	59013	61112	65265	65551	62405	65935	66263
Ciclo Básico Tecnológico.....	14700	14250	14578	15263	15493	15391	15860	16163
Nivel Básico Tecnológico.....	20508	20149	20154	21719	20724	18180	19336	18539
Nivel Superior Tecnológico.....	24225	24614	26380	28283	29334	28634	30739	31561
Total Educación Terciaria No Universitaria.....	17700	21762	21611	26026	27181	25554	26539	27743
Terciaria Pública.....	15350	18879	21138	24782	26736	25249	26408	27590
Formación docente.....	13166	14788	16610	19298	20968	20435	21175	21992
CETP.....	283	2314	2564	3514	3671	4024	3961	3896
Otras terciarias pública.....	1901	1777	1964	1970	2097	790	1272	1702
Terciaria Privada.....	2350	2883	473	1244	445	305	131	153
Total Educación Universitaria.....	78634	79678	79761	79862	79650	82403	83749	95396
Universitaria Pública (UdelaR).....	70156	70156	70156	70156	70156	70156	70156	81123
Universitaria Privada.....	8478	9522	9605	9706	9494	12247	13593	14273

Fuentes: Departamentos de Estadística u oficinas productoras de información del CEP, CES, CETP, UdelaR, DFPD, INAU, y restantes instituciones públicas y privadas de educación terciaria.

En la próxima tabla se presenta, para los niveles de educación inicial, primaria y media, la cantidad absoluta de estudiantes matriculados en cada departamento. Además se desglosa dicha cantidad en los sectores público y privado. Y claramente salta a la vista que en todos los departamentos, así como en los diferentes niveles educativos considerados, la matrícula pública supera largamente a la privada. El caso en que dicha cobertura se evidencia como más equilibrada, es el de Educación Inicial en Montevideo, en que la oferta privada alcanza a cubrir el 39,1% de la matrícula.

Un segundo elemento que surge al observar la tabla, es que la educación privada tiene, en términos tanto absolutos como relativos, mucha más presencia en Montevideo que en el resto del país (25,4% y 8,1%, respectivamente). Esta situación se acentúa en la medida que se avanza en los distintos niveles, fundamentalmente para educación media (Montevideo detenta el 60,5%, el 61,1% y el 74,7% de la matrícula privada en educación inicial, primaria y media, respectivamente). Además, observando la distribución interna de la oferta privada, resultó que, en general, el nivel que presenta las proporciones más altas de matrícula es la educación inicial, aunque dicha concentración resulte más acentuada en el resto del país. Al interior de la matrícula privada la educación primaria pesa un 42,6% en Montevideo y un 51,1% en el resto del país.

Pero la segunda concentración de matrícula que se observa al examinar la oferta privada no es la misma en Montevideo y en el resto del país: educación media para Montevideo y educación inicial para el resto del país (el 36,8% del alumnado privado en Montevideo se encuentra en educación media, en tanto que el 25,4% del alumnado privado en el resto del país se encuentra en educación inicial; casi en igualdad de condiciones con educación media que fuera de Montevideo se integra por un 23,5% de oferta privada).

Cuadro II
MATRÍCULA POR NIVEL Y FORMA DE ADMINISTRACIÓN SEGÚN GRANDES ÁREAS Y DEPARTAMENTO.

GRANDES ÁREAS / DEPARTAMENTO	NIVEL / FORMA DE ADMINISTRACIÓN								
	EDUCACIÓN INICIAL			EDUCACIÓN PRIMARIA			EDUCACIÓN MEDIA		
	Total	FORMA DE ADMINISTRACIÓN		Total	FORMA DE ADMINISTRACIÓN		Total	FORMA DE ADMINISTRACIÓN	
		Pública	Privada		Pública	Privada		Pública	Privada
TOTAL	106878	81176	25702	360653	308056	52597	323344	286.143	37.201
	100,0	76,0	24,0	100,0	85,4	14,6	100,0	88,5	11,5
MONTEVIDEO	39794	24244	15550	127720	95591	32129	129931	102126	27.805
	100,0	60,9	39,1	100,0	74,8	25,2	100,0	78,6	21,4
RESTO DEL PAÍS	67084	56932	10152	232933	212465	20468	193413	184017	9396
	100,0	84,9	15,1	100,0	91,2	8,8	100,0	95,1	4,9
Artigas	2729	2673	56	10816	10603	213	9011	8949	62
Canelones	16104	12799	3305	55138	48595	6543	45905	43065	2840
Cerro Largo	2870	2653	217	10831	10432	399	9054	8783	271
Colonia	3983	3466	517	12265	11517	748	11855	11809	46
Durazno	2027	1793	234	7371	6724	647	6338	6120	218
Flores	952	750	202	2714	2376	338	2857	2617	240
Florida	2300	2054	246	7502	7043	459	6081	5845	236
Lavalleja	2097	1697	400	6467	5802	665	5905	5468	437
Maldonado	5613	3751	1862	18315	14579	3736	13748	12030	1718
Paysandú	3865	3425	440	14870	13464	1406	10806	10395	411
Río Negro	2065	1838	227	7149	6755	394	5605	5418	187
Rivera	4061	3731	330	14095	13507	588	11118	10649	469
Rocha	2295	2035	260	8245	7643	602	7670	7352	318
Salto	4903	4142	761	17016	15696	1320	13286	12588	698
San José	3125	2863	262	11367	10802	565	10090	9713	377
Soriano	3043	2679	364	10599	9550	1049	8926	8619	307
Tacuarembó	3377	3012	365	11914	11301	613	9899	9420	479
Treinta y Tres ..	1675	1571	104	6259	6076	183	5259	5177	82

Fuente: Departamentos de Estadísticas del C.E.P., C.E.S. y C.E.T.P.

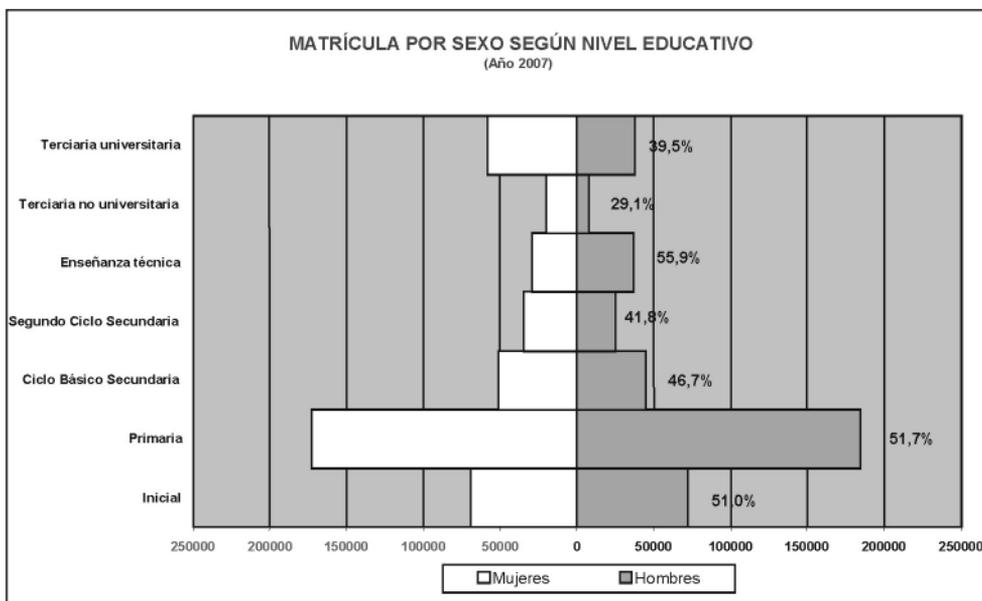
La situación llega a extremos notables en algunos departamentos, aunque ya aparecen matriculados en educación media privada en Artigas, cuya oferta privada de educación media fuera, hasta 2006, inexistente.

En el gráfico que sigue puede observarse cómo se distribuyen los matriculados por género, según los diferentes niveles educativos, incluyendo enseñanza técnica. Y el primer elemento que llama la atención refiere a la altísima proporción en que las mujeres participan en la educación terciaria universitaria: 6 de cada 10 matriculados en universidades o institutos universitarios son mujeres (60,5%). Esta relación se encuentra aún más acentuada en educación terciaria no universitaria, aunque no llame tanto la atención, dado que es conocida la participación mayoritaria de las mujeres en formación docente, particularmente en magisterio. De todas maneras es relevante tener presente que más de 7 de cada 10 estudiantes terciarios no universitarios son mujeres (70,9%).

Por su parte, el espacio más claramente masculino de todo el sistema educativo es el correspondiente a la enseñanza técnica, donde casi 6 de cada 10 matriculados son hombres (55,9%).

La participación femenina, con expresa excepción de la enseñanza técnica, cuando no es similar a la masculina es superior o incluso abrumadoramente superior a la masculina. En los niveles más bajos de enseñanza predominan muy levemente los hombres, mientras que esta participación disminuye al aumentar el nivel de los ciclos que se consideran.

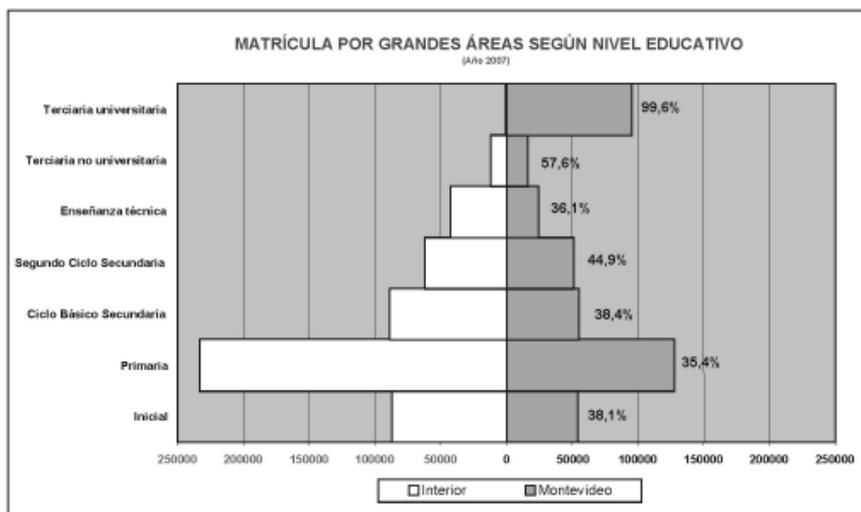
Gráfico II



Fuentes: Departamentos de Estadística u oficinas productoras de información del CEP, CES, CETP, Udelar e instituciones privadas de educación terciaria.

Mientras que en educación inicial, educación primaria, ciclo básico de enseñanza secundaria y en enseñanza técnica no llegan a 4 de cada 10 los alumnos matriculados en Montevideo (38,1%, 35,4%, 38,4% y 36,1%, respectivamente), en el segundo ciclo de enseñanza secundaria se aproximan a la mitad los estudiantes capitalinos (44,9%).

Gráfico III

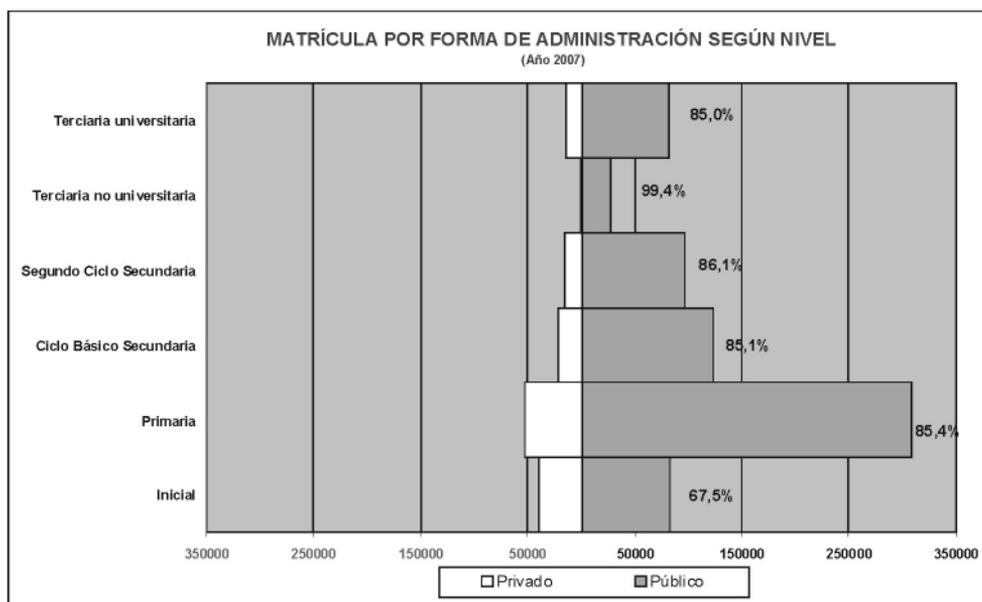


Fuentes: Departamentos de Estadística u oficinas productoras de información del CEP, CES, CETP, Udelar, DFPD e instituciones privadas de educación terciaria.

Si se tiene presente que, según datos del INE, en 2007 el 35% de la población entre 3 y 17 años de edad y el 40,5% de la población entre 12 y 30 años de edad se encontraba viviendo en Montevideo, se podría concluir que la cobertura en Montevideo es, para los niveles educacionales bajos, acorde con la distribución demográfica del país. En cambio, en los niveles educativos altos, es decir de segundo ciclo de enseñanza secundaria en adelante, la relación se torna desequilibrada, evidenciándose una creciente concentración de la matrícula en Montevideo.

Finalmente, y como surge del último gráfico, más de 8 de cada 10 matriculados en la educación estudia en la educación pública (83,3%), y es sólo en la educación inicial donde el sector privado logra una participación significativa (32,5%).

Gráfico IV



Fuentes: Departamentos de Estadística u oficinas productoras de información del CEP, CES, CETP, Udelar, DFPD e instituciones privadas de educación terciaria.

11.2 Gestión Educativa. Logros y desafíos

11.2.1 Estrategias de gestión educativa: logros alcanzados

Durante las últimas décadas, el sistema educativo uruguayo ha tenido que afrontar diversos desafíos: consolidar la universalización de la educación dentro de la franja obligatoria entre los 4 y los 14 años; adecuar la propuesta educativa a los nuevos requerimientos sociales, tecnológicos y científicos; y atender las diversas demandas provenientes de distintos ámbitos (la sociedad en su conjunto, los usuarios del sistema educativo, los propios planteles docentes y directivos).

Desde la perspectiva de gestión educativa, el sistema ha logrado diseñar e implementar avances sustanciales, tanto en la dimensión pedagógica como en la organizacional -administrativa y comunitaria-. A continuación son presentados algunos logros ya consolidados, así como ciertos desafíos en torno a los cuales es necesario seguir trabajando.

11.2.2 Logros alcanzados en Educación Inicial

Uno de los logros más significativos de la educación formal refiere a la concreción del acceso de aquellos sectores identificados como más vulnerables. Este fenómeno se constata fundamentalmente en el ámbito de educación inicial, que da cuenta de una masiva incorporación de niños entre cuatro y cinco años a la escuela.

Esta tendencia ha sido constante desde aproximadamente mediados de los noventa. Desde entonces, el sector público lideró un proceso de expansión del nivel inicial que llevó a que, doce años más tarde, el país se encuentre muy cerca de su universalización. (...). Estos resultados han implicado la escolarización temprana de los sectores sociales más vulnerables, lo cual ubica a esta

línea de política como una de las de mayor potencial democratizador y al país en una posición de vanguardia en la región (Cardozo, 2008:7).

11.2.3 Educación Primaria

Con el propósito de alcanzar mayor equidad en los resultados educativos se crean las **Escuelas de Contexto Crítico** y las **Escuelas de Tiempo Completo**. Las de Contexto Crítico, que toman como antecedente a la modalidad de Requerimiento Prioritario, procuran combinar y potenciar estrategias básicas de atención (comedor escolar, copa de leche, ropería) con otras destinadas a la mejora de los aprendizajes (material didáctico, espacios de capacitación en servicio para los docentes, etc.). Las Escuelas de Tiempo Completo, por su parte, desarrollan un proyecto pedagógico integral, implementando entre otras estrategias pedagógicas la extensión del horario escolar, los talleres institucionales, el trabajo con equipos multidisciplinares. Son escuelas que han logrado muy buenos registros en los indicadores educativos, así como una consolidación de redes de vinculación e intercambio con el entorno.

El **programa de Maestros Comunitarios** (PMC) representa otro logro de la gestión, fundamentalmente en su dimensión comunitaria. Surge a partir del esfuerzo conjunto de diferentes organizaciones estatales, en este caso del Consejo de Educación Primaria (CEP) y del Programa INFAMILIA del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Esta iniciativa propone nuevas formas de hacer escuela, con niños provenientes de contextos de alta vulnerabilidad social, que integran el universo de potenciales desertores del sistema formal. Los objetivos que orientan y organizar la propuesta son:

1. Mejorar la interrelación entre la escuela y la comunidad de forma de reducir la deserción escolar. El maestro comunitario desarrolla con las familias una serie de estrategias que permitan aumentar el capital social familiar y las posibilidades de apoyo a la tarea escolar de los niños.

2. Brindar apoyo pedagógico específico a los niños con bajo rendimiento escolar. El maestro comunitario tiene la tarea de brindar un espacio de enseñanza abierto y flexible, basado en metodologías activas y variadas, que permitan atender la diversidad en los distintos ritmos de aprendizaje y promuevan el mayor grado posible de interacción y participación de los alumnos (Mides, 2009).

Entre las estrategias exitosas implementadas, se destacan: alfabetización en hogar, proyectos educativo-familiares, participación en la escuela de los referentes familiares significativos para el niño, integración de actividades deportivas, lúdicas y recreativas, integración a través de actividades concretas entre el espacio escolar y el hogar.

Durante 2007 se ha concretado el traspaso del financiamiento del Programa de Maestros Comunitarios a la órbita del CEP. Las proyecciones que se hacen del programa son positivas, teniendo en cuenta el descenso logrado en los porcentajes de repetición, si bien aún no se ha logrado superar la asistencia intermitente y el abandono escolar.

Otro logro importante en el nivel primario es la implementación del **Plan de Conectividad Educativa de la Informática Básica para el Aprendizaje** denominado Plan Ceibal, iniciado en diciembre de 2006. Este emprendimiento ubica a Uruguay en un sitio especial en relación al resto de los países latinoamericanos, en la inclusión de las TICs a la educación. Dicho Plan es coordinado por la Presidencia de la República y el LATU y se encuentra co-dirigido por otras dependencias del Estado como CODICEN, CEP y MEC, la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), entre otras.

Entre los propósitos que definen al Plan se encuentran los de: universalizar el acceso a la informática y a Internet, reducir la brecha digital y contribuir a mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje. Definen al plan dos características relevantes: (i) está siendo implementado bajo la modalidad “uno a uno”, es decir que en cada aula de todas las escuelas públicas de todo el país, se prevé que haya una computadora por cada niño y por cada docente y, (ii) se trata de una política educativa de carácter universal (ANEP, 2008).

11.2.4 Educación Media y Bachillerato

En educación media (ciclo básico y bachillerato) se implementa un nuevo plan de estudio denominado **Reformulación 2006**. El nuevo Plan abarca los dos ciclos: Ciclo Básico y Bachillerato. La propuesta consta de un currículo base organizado por asignaturas y espacios curriculares optativos, con un aumento del tiempo pedagógico. Con la propuesta se crea un nuevo sistema de evaluación y pasaje de grado, que intenta jerarquizar el proceso de aprendizaje en ambos ciclos.

Desde la gestión se definen nuevas estrategias de trabajo con directivos y supervisores. Entre otras: a los inspectores de Institutos y Liceos se les asignan zonas, se promociona el trabajo en equipo con directivos y supervisores por departamento, se adjudican recursos financieros para ser administrados por cada centro, etc.

Una de las políticas focalizadas más ambiciosas dentro del CES es el **Proyecto de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico** (PIU), creado en 2008 con el propósito de mejorar los aprendizajes y los índices de promoción en aquellos centros donde se han registrado los mayores niveles de fracaso escolar en los últimos diez años. Este proyecto ha sido estructurado en función de cinco componentes básicos: (i) fortalecimiento técnico pedagógico, (ii) fortalecimiento de los equipos técnicos de atención psico-social, (iii) transferencia de recursos de ejecución local, (iv) apoyo a los alumnos vulnerables al fracaso escolar y, (v) participación social.

Otro avance lo representa el **Programa de Educación Sexual** (PES), cuyo objetivo es el fortalecimiento de la calidad educativa en materia de educación sexual del Sistema Nacional de Educación de la ANEP. Se concibe así una política educativa específica de carácter universal, dirigida a la población uruguaya en su conjunto. Se ha realizado una evaluación cualitativa de la primera etapa del PES (2006-2007), cuyo objetivo fue el de indagar el nivel de avance en el proceso de implementación y se estableció una segunda etapa de consolidación prevista durante el período 2008-2010.

11.2.5 Educación Técnica

A este nivel se vienen implementando cambios orientados a fortalecer la oferta técnica y tecnológica de las distintas propuestas educativas, así como consolidar una mayor articulación con el sector productivo. En este sentido, el nuevo **Plan de Estudio para Ciclo Básico** (CBT) procura consolidar la formación tecnológica desde edades tempranas, como estrategia que permita superar los altos niveles de deserción y rezago evidenciados a nivel de educación media. También se viene trabajando en una nueva propuesta de **Ciclo Básico Agrario** (CBA), buscando un aumento de cobertura a través de sistemas de alternancia entre la escuela y el hogar.

También se impulsa un **Sistema de Formación Profesional de Base** (SFPD), el cual integra una gran variedad de cursos técnicos que requieren un mínimo de formación de base, enfocado a estudiantes de 15 años o más. Esta propuesta procura impulsar la reinserción de los jóvenes que por distintos motivos han abandonado sus estudios sin completarlos.

11.2.6 Desafíos para seguir trabajando

Mejora en los indicadores educativos

Si bien Uruguay se ubica en una posición ventajosa en la región a nivel de educación primaria, en educación media se registran elevados niveles de ineficiencia interna (ANEP, 2008). Esta situación se evidencia a través de una alta tasa de repetición, la acumulación del rezago y los elevados índices de deserción registrados en este nivel. Por su parte la Encuesta de Hogares, deja en evidencia que casi un 30% de la población urbana no logra completar en la actualidad el ciclo de formación obligatoria.

En cuanto a la calidad de los aprendizajes, los resultados del estudio PISA 2003 y 2006, ponen en evidencia que los desempeños de los estudiantes uruguayos se ubican entre los más altos de Latinoamérica. En relación con los países de la OCDE, los resultados son sensiblemente menores. Si bien a nivel regional los niveles de desempeño alcanzados son buenos, la distribución interna de los datos da cuenta de una marcada desigualdad educativa, tanto en términos de escolarización como de aprendizaje, asociados con aspectos estructurales de índole social. Los países que muestran una mayor dispersión interna en Matemática y Lectura son Cuba, Uruguay y Paraguay, mientras que Nicaragua es el que presenta menor dispersión (LLECE, UNESCO, 2008).

Descentralización territorial

Entendiendo por descentralización la transferencia de una parte de las responsabilidades desde un nivel superior a otro subordinado a aquél, en este caso desde el nivel central al nivel departamental. En este sentido se verifica la conveniencia de que las distintas unidades docentes que operan en cada departamento del país cuenten con mayores grados de autonomía en la gestión, así como con un órgano departamental de coordinación que facilite el intercambio y la toma de decisiones (ANEP, 2007).

Racionalización y modernización de la gestión

ANEP es un organismo que administra y supervisa a unas 720.000 personas diariamente, con más de 50.000 funcionarios a cargo de tareas administrativas, organizacionales y pedagógicas.



Ello supone la necesidad de coordinar acciones con amplios niveles de eficacia y eficiencia, para lo cual es necesario contar con una estructura orgánico-funcional más dinámica y moderna (UNESCO-OEI, 2006).

La educación uruguaya en la sociedad del conocimiento

La expansión de las nuevas Tecnologías de la Información y el Conocimiento (TICs), da cuenta de nuevos recursos que deben ser integrados a las propuestas educativas en los distintos niveles de formación (MEC, 2005), tanto de estudiantes como de los cuadros docentes y de gestión. Mucho se ha avanzado en este aspecto, pero aún queda mucho por hacer.

11.3 La formación de docentes y equipos de gestión

11.3.1 Perfil de titulación y formación del plantel docente de la ANEP

El Censo Nacional Docente 2007, proporciona información de interés que permite definir un perfil general de los planteles docentes que nuclea la ANEP. A continuación de destacan algunos aspectos considerados significativos:

11.3.1.1 Dedicación horaria. Los docentes de aula tienen un promedio de 27,7 horas semanales de clase. Más de la mitad (54,6%) declaró que trabajaba menos de lo que desearía, si bien tres de cada diez docentes declararon no tener interés en aumentar su dedicación horaria.

11.3.1.2 Niveles de rotación. Los resultados del censo indican elevados niveles de rotación, fenómeno que aparece asociado a maestros y profesores no efectivos, con menor antigüedad y menor dedicación horaria.

11.3.1.3 Titulación y formación. El 89,1% de los maestros y profesores de ANEP cuenta con algún tipo de formación docente. El 12% ha cursado o cursa estudios de formación docente pero no los ha completado.

11.3.1.4 Asistencia a cursos de capacitación. El 84,9% de los docentes de aula han asistido al menos a un curso de capacitación sin evaluación, mientras que el 54,9% ha realizado cursos con instancias de evaluación obligatorias. El 50,5% manifiesta preferencias hacia la modalidad de formación a través de cursos cortos de no más de quince días de duración.

En términos generales se puede afirmar que se constata una predisposición positiva hacia mejorar los niveles de formación y de actualización a pesar de las importantes cargas horarias y de la distribución de funciones en diferentes centros.

11.3.2 Oferta pública de carreras de formación docente 2009 en Uruguay

La carrera de formación docente en Uruguay es de carácter terciario, si bien depende de la ANEP más que del sistema universitario. La Ley General de Educación – Ley Nº 18.437 – del 12 de diciembre de 2008, determina el carácter universitario de la formación docente terciaria dependiente, actualmente, de la citada Dirección.

En el Capítulo XII, Artículo 84 de la referida Ley dice “Créase el Instituto Universitario de Educación (IUDE) en el ámbito del Sistema Nacional de Educación Pública que desarrollará actividades de enseñanza, investigación y extensión. Formará maestros, maestros técnicos, educadores sociales y profesores, y otorgará otras titulaciones que la educación nacional requiera”.

Por el Artículo 85 del mismo Capítulo, se constituye una Comisión de Implantación del Instituto Universitario de Educación (IUDE) y se establece que la misma deberá elaborar, antes del 30 de abril de 2010, la propuesta general para la estructura académica y curricular, la cuantía y características del personal, el patrimonio, el presupuesto y finanzas necesarios para la instalación, puesta en marcha, marco legal, fines, organización y mecanismos del IUDE.

La Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente tiene bajo su dirección 31 Institutos de Formación de Grado que abarcan todo el territorio nacional y un Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores (IPES) en Montevideo.

Las ofertas educativas que actualmente se implementan son tres: Magisterio, Profesorado y Maestro Técnico.

11.3.2.1 Maestro de Educación Común y Maestro de Educación Inicial

El título de Maestro de Educación Común se obtiene luego de 4 años de estudio y el de Maestro de Educación Inicial es una especialización que requiere de un año más de cursado. La titulación ha sido históricamente un requisito formal para ejercer el magisterio en la educación pública.

El maestro común se desempeña en Enseñanza Primaria desde primero a sexto año. El maestro de Educación Inicial también trabaja en Enseñanza Primaria pero con franjas de edad de 3 a 5 años.

Los cursos se imparten en los Institutos Normales de Montevideo o en los Institutos de Formación Docente del Interior.

Aportamos la dirección de Internet de los Institutos Normales de Montevideo, donde el lector puede complementar la información brindada: <http://www.dfpd.edu.uy/iinn/index.html>

11.3.2.2 Profesorado

El profesor de enseñanza media egresado ejerce como profesor en el ámbito de la Educación Secundaria, en alguna de las siguientes asignaturas: Astronomía, Ciencias Biológicas, Ciencias Geográficas, Comunicación Visual, Derecho, Educación Musical, Español, Filosofía, Física, Historia, Inglés, Informática, Italiano, Literatura, Matemática, Química, Sociología y Portugués. La duración de los estudios es de 4 años.

En el Instituto de Profesores Artigas (IPA) de Montevideo se dictan carreras cuya duración es de 4 años y que poseen un tronco común de formación didáctica, pedagógica y psicológica, y diferentes asignaturas, según detalle de especialidades antes mencionadas. Durante tres décadas el IPA centralizó la formación inicial de los docentes de enseñanza secundaria. A fines de los 70' se complementó la oferta a partir de los Institutos de Formación Docente (IFD) en el interior del país. En la década de los 90 complementando un proceso de expansión, fueron creados seis Centros Regionales de Profesores (CERP) con sedes en Salto, Rivera, Maldonado, Colonia, Florida y Canelones. Estos centros implementaron un régimen de formación intensivo, que integró becas de alojamiento, traslados y alimentación para los estudiantes.

En los CERP se dictan las especialidades: Ciencias Biológicas, Ciencias Geográficas, Derecho, Español, Física, Historia, Inglés, Literatura, Matemática, Química y Sociología. Asimismo, en el CERP del Litoral se dicta: Filosofía y Comunicación Visual; en el CERP del Suroeste Comunicación Visual.

En el IFD de Paysandú Matemática e Inglés y en el IFD de Tacuarembó: Matemática.

11.3.2.3 Maestro técnico.

En esta rama se puede optar entre profesorado de Electrónica, Electrotecnia, Mecánica Industrial, Mecánica Automotriz y de Informática. El egresado se desempeña como docente de Educación Técnico Profesional. La duración de los estudios es de 4 años.

La formación de maestros y profesores técnicos se estructuró con distintos formatos hasta 1985, en que el Instituto Normal de Enseñanza Técnica (INET), queda bajo la órbita de la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente de la ANEP. Aportamos la dirección de Internet del I.N.E.T., donde se pueden consultar otras informaciones. <http://www.dfpd.edu.uy/inet/Index.html>

11.3.3 Las modalidades de dictado

11.3.3.1 Presencial.

El estudiante tiene la posibilidad de cursar toda su formación de manera presencial y reglamentada, o sea concurriendo a la institución y compartiendo tareas con sus profesores y sus compañeros cara a cara.

11.3.3.2 Semipresencial.

A partir de 2003 comenzaron a implementarse cursos en modalidad semipresencial que articulan cursos presenciales en los IFD, el desarrollo de prácticas docentes y un sistema de tutorías a distancia que se complementa con encuentros regionales en los IFD, CERP e IPA.

El estudiante cursa las asignaturas del Núcleo Profesional Común en el Instituto de su Departamento (en forma presencial) y las asignaturas específicas a través de la Plataforma de la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente. Cuenta con un aula virtual con contenidos, asesoramiento de un profesor tutor e intercambios con sus compañeros a través de herramientas de comunicación a distancia tales como el correo electrónico, los foros y los chats.

11.3.3.3 Semilibre.

El estudiante cursa las asignaturas del Núcleo Formación Profesional Común en el Instituto de su Departamento (en forma presencial) y rinde libre las asignaturas específicas en el Instituto por el cual optó. Este instituto deberá cumplir como condición ofrecer la formación presencial de la especialidad que curse el estudiante. Las especialidades que se pueden cursar en este régimen son aquellas que no existen en la modalidad Semipresencial.

El acceso a las diferentes modalidades varía según los institutos existentes en cada departamento y las ofertas de los mismos.

11.3.3.4 Postgrados

En el Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores (IPES) se desarrollan cursos de Postgrados <http://ipes.anep.edu.uy>

En la actualidad se realizan:

Educación y Desarrollo, Didáctica para la enseñanza primaria, Gestión de Instituciones educativas, Didáctica para la enseñanza media.

INSTITUTO/CENTRO	PUBLICACIONES
Instituto de Formación Docente (Artigas) "Instituto María Orticochea"	La-Revista (2008) <i>Publicación 1: Talleres de Cuento Producciones</i>
Instituto de Formación Docente (Canelones)	Boletín Pedagógico (2006) N° 7: <i>Edigraf</i>
Instituto de Formación Docente (Mercedes) "Mtro. Mario López Tode"	<i>Palomeque, A. (Coord.) (2008). Algunas Miradas sobre la Educación: Edigraf</i> <i>Guastavino, M y otros(2008) Maestro Julio Castro. A 100 años de su nacimiento 1908-2008. Un ejemplo a seguir: Alansec Ltda.</i>
Instituto de Formación Docente de Pando	Boletín Académico 2007 (2007). N° 7
Instituto de Formación Docente de Salto "Rosa Silvestre"	Boletín del Departamento de Lengua. Difusión del Diagnóstico de la Pueba de Lengua con Grupos de Primer Año 2008 (2008)
Instituto de Formación Docente de San Ramón, "Juan Pedro Tapié"	Adicciones y Educación. Una realidad que nos interpela a todos (2008). Año 1. N° 1. <i>San Ramón</i>
Instituto de Formación Docente de Treinta y Tres "Maestro Julio Macedo"	Proyectos de Autoevaluación Institucional de Centros Educativos: "La Coordinación como Estrategia Profesional en los IFD de la Región Norte en el año 2001"
Institutos Normales (IINN/ Montevideo)	Revista Superación. Segunda Época (2008 y 2009). <i>Grupo Magró Editores. Montevideo</i>
Instituto de Profesores Artigas (IPA)	Anales del Instituto de Profesores "Artigas" (2006). <i>Segunda Época. N°1 y 2</i>
Centro Regional de Profesores del Sur (Atlántida)	<i>Desde el Sur</i> (2008). Año1 N° 1 <i>MiS Impresos. Canelones</i>
Centro Regional de Profesores del Norte (Rivera)	Topos N° 1, 2 y 3 (2006-08-09). <i>Para un debate de lo educativo. Publicación trimestral del Centro Regional de Profesores del Norte</i>
Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores	<i>Educarnos Año 1. N° 1-4. (2007,08,09). Publicación cuatrimestral de la Dirección Sectorial de Planificación Educativa y del Área de Perfeccionamiento y Estudios Superiores de la DFPD. Mosca Empresa Gráfica. Montevideo/Uruguay</i>
Centro Nacional de Información y Documentación (CENID)	<i>T+</i> (2008). <i>Revista del Centro Nacional de Información y Documentación. N° 1. Año 1. Imprenta Rosgal S. A. Montevideo</i>
Subdirección del Área Magisterial de la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente	Aportes Didácticos a la Formación Magisterial (2006). <i>Curso de Didáctica para Profesores de Formación Magisterial. Ed. Monteverde y Cía. S.A. Montevideo</i>

Investigaciones Instituto de Formación Docente

De Pando:

"La violencia en las Instituciones Educativas" (Educación Inicial, Primaria y Media) / (2008). Trabajo realizado en el marco de los Departamentos. Se realiza con la participación de docentes de: Ciencias Sociales, Psicología, Lengua, Investigación Educativa e Informática.

De Salto:

"La di-visión y la división en la escuela" (2008). Dirigida por el Profesor Maestro Pedro Requielme. Colaboradores. Cecilia Arbiza-Adriana Tognascioli-Sergio González.

"Del rol de la Génesis del análisis de un complejo viso espacial en la decodificación del código escrito". (2008). Profesora Psicóloga Cristina Palas. 2008

En 2008, el Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública, vista la aprobación parlamentaria de los proyectos educativos y de inversión cuya financiación está prevista en la Ley N° 17.930, crea y dota presupuestalmente el Proyecto Educativo "Fondos concursables para investigación en Formación Docente" en la órbita de la Unidad Ejecutora 01-Programa 05, "Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente".

En el marco del referido proyecto educativo, en el año 2008 se llevaron a cabo las siguientes investigaciones:

"*Didáctica de la Educación Media*" - 9 investigaciones en las que participaron 23 docentes pertenecientes a los siguientes institutos: IPA, II.NN, CeRP Centro, CeRP Norte, IFD Tacuarembó.

"*Historia de la Formación Docente en el Departamento*" – 10 investigaciones en las que participaron 21 docentes de IPA, II.NN, IFD Canelones, IFD Salto, IFD Melo, IFD San Ramón, IFD Minas.

"*Sujetos de la Educación*" – 4 investigaciones en las que participaron 9 docentes de IPA, II.NN, IFD Durazno, IFD Minas.

"*Derechos Humanos*" - 4 investigaciones en las que participaron 8 docentes de IPA, II.NN, IFD Rocha, CeRP Norte.

Ocho de los proyectos que fueron seleccionados por los tribunales se publicaron en el Portal Uruguay Educa y se está en vías de publicación en soporte papel de los resúmenes que serán acompañados de un DVD con los proyectos completos.

En 2009, se definen las siguientes líneas a investigar:

"Didáctica de la Educación Media, Técnica y Superior",

"Didáctica de la Educación Primaria en las áreas de Ciencias Sociales, Ciencias Naturales y Educación Artística.

"Nuevas tecnologías: transformación en la enseñanza, los vínculos y los aprendizajes",

"Gestión de las instituciones educativas: modelos alternativos",

"Los adultos como sujetos de aprendizaje",

"Educación en la primera infancia",

"Las instituciones educativas frente a las múltiples formas de la violencia",

"Inclusión-Integración en las instituciones educativas.

Pueden presentarse docentes o equipos docentes con un diseño de investigación de carácter inédito, a desarrollar durante el año 2009.

Equipos de investigación en el IPES

Se encuentran trabajando en el Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores (IPES) los siguientes equipos de investigación y evaluación:

EQUIPO 1: "Violencia interpersonal en liceos de Ciclo Básico de Montevideo: prevalencia de la agresión entre pares y depresión de estudiantes y exploración de actitudes y emociones de los docentes".

EQUIPO 2: "Una mirada a la práctica de los formadores de la especialidad Matemática. Elementos para un trabajo colectivo de diseño y desarrollo de actividades de enseñanza".

EQUIPO 3: "La nueva institucionalización del trabajo docente en el Uruguay actual".

EQUIPO 4: "Incidencia de las formas de gestión en el clima escolar".

EQUIPO 5: "La educación como institución de la sociedad: el cumplimiento del mandato fundacional en contextos de vulnerabilidad social".

EQUIPO 6: "Enseñar y aprender en el mundo actual: una perspectiva filosófica para didácticas problematizadoras y articuladoras".



11.4 Referencias Bibliográficas

ANEP (2008) Indicadores sociales, económicos y educativos. En: Gaceta ANEP. N°5.

ANEP (2008) Censo Nacional Docente 2007. Montevideo.

ANEP (2007) Aportes de la ANEP para la elaboración del Anteproyecto de Ley de Educación. En: www.anep.edu.uy (consultado en junio de 2009).

CARDOZO, S (2008). Políticas Educativas, logros y desafíos del sector en Uruguay 1990- 2008. En: Cuadernos de ENIA, Serie: Políticas de Educación. En: www.anep.edu.uy

LLECE (2008). Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe. Resumen ejecutivo del Primer Reporte de Resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo. Santiago: OREALC- UNESCO

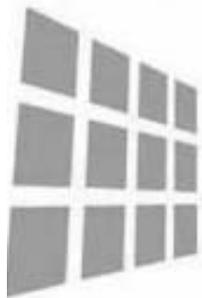
MEC (2005). Desafíos de la educación uruguaya. Interrogantes para el Debate Educativo. Montevideo: Dirección de Educación.

MEC (2002). Ordenamiento del sistema de enseñanza terciaria privada. Montevideo.

MIDES (2009). Plan de Equidad. En: www.mides.gub.uy (consultado en junio de 2009).

WDE (2006). Sistema Educativo de Uruguay. En: Datos Mundiales de Educación 2006: UNESCO-OEI

Aportes y reflexiones
sobre la gestión de los
centros educativos
en Iberoamérica



Red AGE

Aportes y reflexiones sobre la gestión de los centros educativos en Iberoamérica

María Inés Vázquez, Universidad ORT Uruguay y Joaquín Gairín, Universidad Autónoma de Barcelona

Resumen

El presente capítulo recoge, presenta, sistematiza y sintetiza las aportaciones más significativas realizadas durante el encuentro de la Red AGE y referidas a la temática tratada en el presente texto. Son el resultado de los talleres realizados y de los grupos de discusión promovidos, en los que participaron especialistas de veinte organizaciones Iberoamericanas, representando a 11 países. Sus aportaciones se refieren tanto a la realidad educativa y de gestión en los centros educativos, como a las metas y estrategias para la mejora; también, a las aportaciones que desde la Red AGE se puedan hacer.

Introducción

El encuentro de la Red AGE, celebrado entre el 8 y 10 de junio de 2009, sirvió para presentar y debatir en talleres y grupos de trabajo las aportaciones de los diferentes participantes.

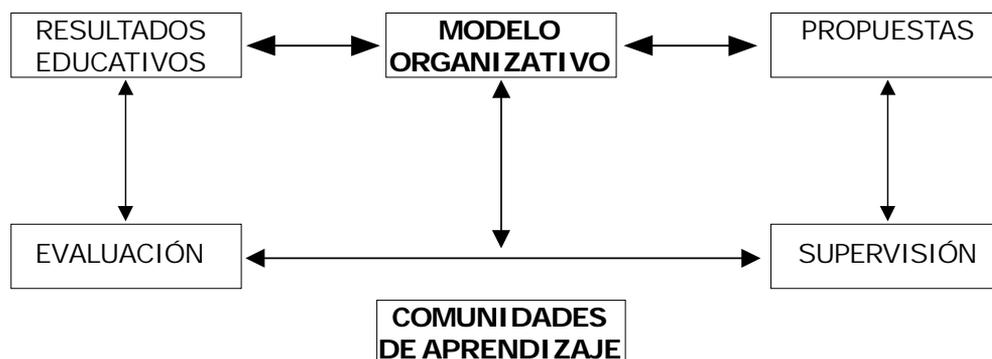
Los talleres fueron organizados en tres encuentros, orientados por objetivos y logros grupales específicos, que permitieron acceder a un proceso ascendente de reflexión y producción colectiva. Los grupos de discusión se centraron en las posibilidades de la Red AGE en el impulso de temáticas concretas, de las que se da cuenta en este texto, y de generales propias para el fortalecimiento de la misma. El proceso de trabajo realizado permitió así definir e identificar:

- o Aspectos que caracterizan la realidad de los centros educativos de educación básica obligatoria.
- o Principales desafíos que enfrentan en el marco de procesos de mejora.
- o Metas que permitan mejorar la gestión educativa y que sean posibles de alcanzar.
- o Estrategias que generen nuevos puentes entre la academia y la gestión educativa.
- o Actividades concretas que podrían concretarse desde Red AGE.
- o Recursos que había que tener a disposición en la web de Red AGE.

El resultado de las diferentes aportaciones se presenta a continuación de una manera articulada.

12.1. Realidad de los centros y principales desafíos que enfrentan

La caracterización que los distintos equipos realizaron sobre la realidad de los centros educativos, evidenció muchos puntos en común. El siguiente diagrama representa los principales aspectos concretos aportados al caracterizar la realidad y establecer los principales desafíos.



MODELO ORGANIZATIVO

Se entiende que el actual modelo organizativo, que orienta y otorga sentido a las prácticas educativas, no responde a las necesidades del alumnado actual ni a las de su contexto, quedando en evidencia al analizar los distintos componentes que lo constituyen.

A.- Caracterización actual

- Dificultades en los procesos de autonomía y descentralización, que se traducen tanto en aspectos administrativos como pedagógicos: aplicación de las normativas, financiamiento escolar, desarrollo de proyectos, etc.

- Ambigüedad en los roles atribuidos a la dirección escolar entre un modelo tradicional y nuevas funciones políticas y culturales que generan situaciones dilemáticas.

- Escasa promoción y respeto desde la propuesta educativa a los intereses personales y profesionales del alumnado.

B.- Desafíos a enfrentar

- Promover modelos que apunten a la potenciación de comunidades de aprendizaje, que profundicen en los principios de coherencia interna-externa, pertinencia, calidad, compromiso y equidad.

- Profesionalización de la dirección, asociada a aspectos de formación pero también de ejercicio cualificado sustentado por la posibilidad de acceder a una carrera profesional dentro del sistema educativo.

- Ampliar las perspectivas desde las cuales son pensados los procesos educativos, integrando visiones prospectivas y aportes provenientes de otros sectores no educativos.

PROPUESTAS DE FORMACIÓN

Las prácticas de formación parecen no estar alineadas con los requerimientos de la innovación educativa.

A.- Caracterización actual

- Falta de formación de los directivos previa al acceso al cargo, siendo la posterior escasa e insuficiente.

- Divorcio entre los espacios de innovación y los apoyos proporcionados desde la formación docente, que no tienen en cuenta las necesidades de las escuelas.

B.- Desafíos a enfrentar

- La formación directiva como requisito previo para el ejercicio cualificado de cargos directivos y de supervisores.

- Incorporar nuevos formatos de capacitación permanente situada.

SUPERVISIÓN

Modelos de supervisión tradicionales que no responden a las necesidades de las escuelas hoy.

A.- Caracterización actual

- Insuficiente apoyo. Énfasis en aspectos administrativos.

- Estilos de gestión no profesional, como característica general.

- Falta de relación entre las prácticas que regulan la gestión de los sistemas y la propia de los centros educativos.

B.- Desafíos a enfrentar

- Buscar de consensos sobre estrategias que aseguren la calidad con la participación de los actores involucrados.

- Desarrollar procesos de autonomía de la gestión y de responsabilización de resultados.

- Repensar la ayuda a las escuelas: ¿supervisores o equipos técnicos?

EVALUACIÓN

Dificultades para integrar las prácticas de Autoevaluación y Evaluación externa asociadas a procesos de mejora.

A.- Caracterización actual

- Falta de posicionamiento y preparación de los centros (procesos, instrumentos, estrategias, etc.).

- Incongruencia entre los modelos de evaluación externa, de “rendición de cuentas” y de “acreditación”, así como respecto a la utilidad y sentido de los estándares predeterminados.

B.- Desafíos a enfrentar

- Integrar procesos de evaluación interna y externa orientados a la mejora.



- Promover miradas al largo plazo, que permitan superar lo acotado de la gestión específica.
- Contribuir a una mejor contextualización de la educación.

RESULTADOS EDUCATIVOS

Problemáticas relacionadas con el bajo rendimiento y los malos resultados

A.- Caracterización actual

- Presencia de factores que están incidiendo en los resultados educativos y que no están siendo tomados en cuenta. Por ejemplo: la inclusividad y el tratamiento de la diversidad.
- Insuficientes recursos espaciales y materiales y falta de formación actualizada, contextualizada y pertinente para los recursos humanos.
- Los resultados no tienen en cuenta las características de todos los estudiantes. Énfasis permanente en la equidad.

B.- Desafíos a enfrentar

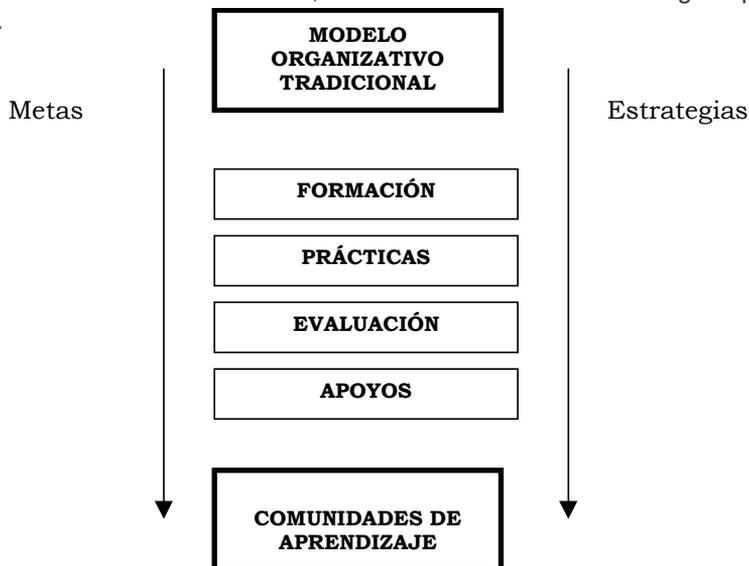
- Atender las condiciones estructurales básicas: de espacios, tiempos y recursos que posibiliten la colaboración y un clima favorable.
- Profundizar la autonomía pero asegurando el marco de la equidad y la necesaria compensación de las eventuales desigualdades.
- Promover los procesos de colaboración y la conformación y desarrollo de redes educativas, institucionales y de profesionales.
- Contribuir a mejorar la orientación vocacional en las escuelas.

Las aportaciones realizadas en los debates y recogidas en las líneas precedentes no difieren de la lectura comparativa que se pueda hacer de los textos entregados por los distintos representantes y recogidos en capítulos anteriores. De hecho, se evidencia la repetición de temas de interés común referidos al sistema social y educativo (más conexión con el entorno, avances en los procesos de descentralización y de autonomía institucional, problemática de las dobles redes de centros públicos y privados, nuevas formas en la formación docente o integración en las escuelas de profesionales no docentes) y a la organización y gestión de los centros (la función directiva en la actualidad, la necesidad de trabajo colectivo, los efectos de recursos insuficientes, la incidencia de planteamientos tecnocráticos, los bajos resultados y la eficiencia limitada del sistema, la dificultad de hacer real una escuela inclusiva o los límites a proyectos de innovación promovidos desde el sistema).

12.2. Metas y estrategias que permitan la mejora en la gestión

A partir de los aportes trabajados en el punto anterior, los equipos establecen una serie de metas y estrategias que deberían ser impulsadas y consolidadas para lograr transitar de un modelo educativo tradicional y poco operativo hacia un nuevo modelo caracterizado por la promoción de comunidades de aprendizaje.

Haciendo un recuento de todos los aportes realizados, resulta posible identificar cuatro tópicos a partir de los cuales han sido definidas metas, así como una serie de estrategias que hacen posible su consolidación.



FORMACIÓN

La formación aparece asociada a prácticamente todas las líneas de trabajo propuestas, como requisito fundamental para transitar por procesos de mejora.

A.- Metas proyectadas

- Propuestas de calidad en la formación de los directivos, los docentes y los estudiantes.
- Instancias de cualificación previa a la asunción de los cargos directivos.
- Propuestas ajustadas desde la universidad a las políticas educativas y a las necesidades del sistema educativo.
- Currículum por competencias para la formación de directivos y docentes.
- Currículos que admitan y promuevan la contextualización.

B.- Estrategias propuestas

- Diseñar e implementar proyectos de “Desarrollo de capacidades para la Gestión Educativa”, que promuevan: (i) el intercambio académico entre distintas realidades; (ii) la puesta en marcha de un observatorio del área que sirva para la construcción de indicadores de calidad en gestión; y (iii) la creación de una Escuela virtual de Liderazgo Educativo.

- Tener acceso a formación individual y en equipo, con el apoyo de proyectos aplicados.
- Consolidar las relaciones entre la universidad y el sistema de educación básica y obligatoria a través de: (i) generar líneas de formación que permitan articular actividades de formación, extensión e investigación, (ii) formar equipos de investigación que integren en forma activa a los actores educativos de educación básica, y (iii) utilizar los espacios de extensión universitaria para integrarse a propuestas educativas transversales y de educación no formal.
- Encuadrar la formación de directivos desde las competencias esperadas, atendiendo la diversidad en términos de equidad.
- Identificar estrategias exitosas que promuevan la contextualización y la actualización de los currículos.

PRÁCTICAS

Se identifican inconsistencias entre la toma de decisiones, los discursos y las prácticas, que requieren de mayor alineación y consistencia interna.

A.- Metas proyectadas

- Políticas que habiliten y desarrollen procesos de autonomía de la gestión y la responsabilidad por los resultados.
- Acciones de participación activa de directivos y docentes, que permitan real empoderamiento y la formación de verdaderos equipos de trabajo.
- Modelos organizacionales flexibles que permitan integrar tiempos y espacios para la actualización de sus planteles docentes y directivos.

B.- Estrategias propuestas

- Realizar de actividades transversales que potencien la interacción entre docentes y estudiantes de distintos sectores, comprometiendo su participación.
- Integrar a las propuestas de formación espacios para el trabajo y la producción grupal, que permitan desarrollar competencias de trabajo colaborativo.
- Apoyar la gestión de proyectos, como marco orientador de las actuaciones de cada centro, que promuevan la consolidación de proyectos institucionales.

EVALUACIÓN

La evaluación aparece como un eje transversal que afecta el conjunto de temas tratados y que se presenta como un aspecto crucial para el cambio.

A.- Metas proyectadas

- Modelos que orienten las prácticas de autoevaluación y de evaluación externa.
- Propuestas de capacitación que permitan comprender y participar de los procesos de evaluación.

B.- Estrategias propuestas

- Apoyos contextualizados para el diseño y desarrollo de modelos de evaluación.
- Promoción de debates sobre las evaluaciones externas, sus procesos, resultados y efectos.



APOYOS

Los apoyos se refieren a un conjunto de dispositivos y estrategias que permitan consolidar las diferentes líneas de actividad implementadas.

A.- Metas proyectadas

- Dispositivos para la difusión de buenas prácticas que resulten innovadoras.
- Programas que contemplen la diversidad de los centros y que permitan compensar las desigualdades.
- Actividades de cooperación en función de las necesidades y capacidades de los diferentes entornos.

B.- Estrategias propuestas

- Intercambiar de experiencias exitosas relacionadas con prácticas organizativas y pedagógicas innovadoras.
- Establecer redes de apoyo que desarrollen planes y programas.
- Promover investigaciones que aborden el efecto de las políticas y los programas de autonomía.
- Generar foros en línea que identifiquen necesidades y compartir experiencias exitosas.

12.3. Actividades y recursos a contemplar desde Red AGE

Las primeras instancias de trabajo colectivo permitieron: (i) considerar aspectos comunes asociados con la franja de educación básica y obligatoria de los diferentes países, y (ii) establecer posibles metas y estrategias que permitan orientar procesos de cambio y mejora. Durante la última fase de trabajo, se definen algunas actividades y recursos necesarios desde la Red, que permitan iniciar acciones en los escenarios previamente analizados. Se mencionan desde esta perspectiva los que tienen relación directa e indirecta con la temática de potenciar la gestión educativa en los centros de formación básica.



ACTIVIDADES

Las actividades propuestas en este apartado han sido pensadas para ser impulsadas por el grupo de Organizaciones Miembro (OM) que integran la Red AGE:

- Presentar la Red ante los Ministerios de los países donde se sitúan las organizaciones miembro, aportando el informe y las reflexiones realizadas.
- Elaborar e implementar proyectos conjuntos entre países vinculados a la potenciación de la gestión en la enseñanza obligatoria.
- Crear de un Observatorio de “problemas recurrentes” y “buenas prácticas”.
- Difundir la web de la Red AGE como una fuente de información y recursos.
- Facilitar información para la concreción de pasantías de directivos y supervisores entre países o instituciones de la Red.
- Crear, mantener y difundir una Biblioteca virtual especializada.
- Establecer espacios de intercambio especializado entre especialistas con diferentes niveles de profundidad.
- Establecer grupos de trabajo entre las OM que aborden subtemas específicos en relación a “Necesidades y propuestas de la dirección escolar en el siglo XXI” .

RECURSOS

Este apartado propone diferentes recursos que podrían consolidar a la propia Red o integrarse en la web de Red AGE:

- Desarrollar protocolos de funcionamiento: actas de compromiso institucional, legalización de la red, código deontológico para su utilización, normas relacionadas con los diferentes programas, etc.

- Edictar y difundir en papel y soporte digital de los informes y productos que se elaboren.
 - Ampliar la base de fichas de actividades y de otras actuaciones de que se dispone en la web.
 - Impulsar y desarrollar el proyecto de buenas prácticas en gestión.
 - Promover noticias y suscripciones a la Newsletter.
 - Establecer acuerdos de colaboración con otras instancias interesadas en la temática de la gestión: Forum Europeo de Administradores de la educación, Organización de Estados Iberoamericanos, etc.
 - Mantener en los encuentros de la Red AGE de sesiones de debate con los responsables de la administración educativa y sesiones abiertas con los interesados en temas de gestión.
- Se trata, en último extremo de hacer realidad y dar utilidad a una Red AGE que se caracteriza por ser una red abierta, comprometida, colaborativa y proactiva y que aspira a ser viable, autosuficiente y sustentable.



Promotores de Red AGE



Universidad Autónoma de Barcelona, España



Universidad ORT, Uruguay

Organizaciones miembro de la Red AGE



Universidad Nacional de Córdoba, Argentina



Universidad Americana, Nicaragua



Universidad Católica, Argentina



Universidad de Cartago, Panamá



Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil



Universidad Católica, Paraguay



Ministerio de Educación Superior, Cuba



Universidad Columbia, Paraguay



Universidad de Pinar Del Río, Cuba



Pontificia Universidad Católica, Perú



Universidad "Carlos Rafael Rodríguez", Cuba



Universidad Señor de Sipán, Perú



Universidad de Talca, Chile



Universidade de Lisboa, Portugal



FIDECAP, Chile



Instituto Tecnológico, Santo Domingo



Universidad de Deusto, España



CODICEN-ANEP
Dir. Nac. de Formación y Perfeccionamiento Docente, Uruguay



Universidad de Granada, España



Ministerio de Educación y Cultura, Uruguay



Universidad Jesuita de Guadalajara, México



Universidad Católica, Uruguay



Universidad Pedagógica Nacional, México



Universidad Central, Venezuela



Universidad de Ciencias Comerciales, Nicaragua





La Red de Apoyo a la Gestión Educativa (Red AGE) es un proyecto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en el que participan la Universidad Autónoma de Barcelona (España) y la Universidad ORT (Uruguay). Su objetivo principal es la creación y desarrollo de una red que sirva de referente y apoyo, en primer lugar, a instituciones universitarias iberoamericanas y, en segundo lugar, a administraciones educativas, instituciones de formación e interesados en temas de organización, dirección y gestión de la educación.

Creada en el año 2008, actualmente está conformada por 27 organizaciones miembro y más de 80 instituciones colaboradoras, que intercambian y difunden información sobre la temática y promueven formación, investigaciones y publicaciones conjuntas. Paralelamente, realiza encuentros presenciales para debatir problemas específicos y conforma grupos de creación y gestión del conocimiento sobre temáticas de interés.

Abierta a cualquier universidad, institución, asociación, red o foro que disponga de líneas de trabajo en el ámbito de la Gestión de Instituciones Educativas, se organiza en forma de red, con organizaciones miembro y colaboradoras por país que pueden

