

La escuela del futuro 1
Cómo piensan las escuelas que innovan
Aguerrondo Inés – Xifra Susana
2002, Papers Editores.
Av Santa Fe 1229, 7o M (1059) Capital Federal Buenos Aires, Argentina
Cuarta edición: julio de 2006

INDICE

INTRODUCCIÓN: ¿PARA QUÉ ESTA TRILOGÍA? Página 8

CAPÍTULO I: ESCUELAS DEL FUTURO EN SISTEMAS EDUCATIVOS DEL FUTURO.
QUÉ ES INNOVAR EN EDUCACIÓN. Inés Aguerrondo; Página 11

CAPÍTULO II: CÓMO NACEN Y SE HACEN LAS INNOVACIONES.
LAS ETAPAS DE LA INNOVACIÓN. Inés Aguerrondo; Página 71

CAPÍTULO III:
DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA INSTITUCIONAL. UN NICHOS DE
OPORTUNIDADES AL SERVICIO DE LA INNOVACIÓN. Susana Xifra; Página 101

Página 8

Introducción

PARA QUE ESTA TRILOGIA

En las escuelas pasan cotidianamente muchas cosas buenas, muchas más de las que sabemos. Sin embargo, después de mucho caminar en el terreno educativo, y de mucho ver y compartir sobre el cambio y su necesidad, uno se queda con la pregunta ¿por qué no se nota cómo cambian las escuelas? ¿por qué el "malestar docente"? ¿por qué el aburrimiento de muchos chicos? ¿por qué la insatisfacción de muchos padres? Quizás sucede que las ideas desde donde miramos y alentamos el cambio hasta ahora no fueron suficientes.

Me animo entonces a adelantar una hipótesis, que es la que ha servido de base para encarar este trabajo: el problema es que, en un mundo donde todo cambió y sigue cambiando sustantivamente, las transformaciones que hacemos en educación son solo superficiales, es decir, remiten siempre al viejo modelo de cómo se hacen las cosas.

Un cambio profundo implicaría salir de este modelo histórico de cómo "hacer" la educación -que lleva ya más de dos siglos- para entrar en otro que fuera dando cuenta de cómo hacerla a partir de una propuesta que responda a las necesidades del tercer milenio.

Este es el eje desde donde está pensada esta trilogía sobre Las Escuelas del Futuro. A partir de nuestra experiencia sobre el sistema educativo, completada en la gestión de la aplicación de la Ley Federal de Educación entre 1993 y 1999, presentamos aquí una serie de propuestas que resume el hacia dónde, el cómo y el qué de la innovación en las escuelas. En ella se ofrecen propuestas para los que quieren cambiar. Para aquellas escuelas que están dispuestas a hacerlo y precisan herramientas. Para los docentes que han escuchado demasiado acerca del cambio y están listos para innovar. Para todos los que son

Página 9

capaces de lanzarse a la aventura de sondear nuevos horizontes.

¿Cómo será la escuela que pueda desafiar y modificar los nuevos tiempos? ¿Cómo, la escuela que, re-haciéndose, trabaje para hacer re-nacer el sistema educativo? Será, sin duda, una institución que lo haga con los datos del contexto, que pueda funcionar como una red de conocimientos e interacciones entre personas para construir en forma conjunta y consciente una visión compartida. Una institución que se anime a experimentar e investigar nuevos enfoques, que aprenda de su experiencia pasada sin detenerse en ella. Que tenga una reacción proactiva frente a los problemas, aprenda de otros y logre transferir conocimientos. Que sea creativa, promueva espacios de aprendizaje y reflexión institucional entre sus miembros y revise la manera de hacer y pensarse a sí misma. Su ámbito de trabajo se convertirá así en un entorno de aprendizaje, lo que exige que la práctica se torne una actividad innovadora en la que hay lugar para la planificación flexible, la toma real de decisiones y una mayor autonomía para actuar. En definitiva, será una institución que tenga conocimientos en acción.

A lo largo de este trabajo se analizan las condiciones necesarias y las competencias requeridas para "equipar" la escuela del futuro a la luz de los desafíos del nuevo milenio. Se presentan asimismo los distintos aspectos que rodean la innovación y también diferentes ejemplos para ilustrar, desde la práctica concreta y cotidiana, la propuesta desarrollada.

La innovación institucional y curricular es compleja y para hacerla posible es necesario que se entrecrucen muchas dimensiones. Sin pretender abarcarlas a todas, esta ha sido la base a partir de la cual se han organizado los siguientes materiales. Se trata de una serie de tres volúmenes llamada La Escuela del Futuro, ya que creemos que la clave de la innovación es ser capaz de anclar la mirada en el futuro. Cada uno de los volúmenes está centrado en un aspecto importante de la innovación educativa.

El primero, que se titula "Cómo piensan las escuelas que innovan", abre las perspectivas del nuevo "sentido" de la educación.

En el Capítulo 1 se propone un marco integrado que permita encontrar el norte hacia donde caminar. Sabemos de las complejidades que supone determinar la imagen-objetivo adecuada, y ello nos ha movido a explorar un cuadro de relaciones que creemos puede clarificar muchas propuestas, ensayando una definición operacional de calidad de la educación.

También resulta evidente que innovar es un proceso que lleva su tiempo. Es importante conocer sus características y tomar en serio las fases por las que atraviesa.

Página 10

En el Capítulo 2 se exploran las características propias de cada uno de los pasos del proceso de innovar porque, así como es cierto que no se puede acelerarlo, también lo es que el tiempo perdido nunca se recupera. Por eso importa no quedarse detenido sino caminar, aunque sea lentamente.

Un tercer tema para pensar la innovación en la escuela tiene que ver con el difundido discurso de la descentralización. Es difícil avanzar hacia el mejoramiento de la educación y tomar las decisiones que se requieren para una buena escuela, sin las posibilidades de decidir que están implicadas en una verdadera descentralización.

En el Capítulo 3 se explican algunos de los temas conceptuales más generales referidos a la responsabilidad de los distintos actores en la educación. También se analiza, desde la perspectiva de la transferencia de establecimientos educativos que tuvo lugar en la Argentina a partir de la década de 1970, el movimiento hacia la descentralización que viven hoy todos los países y los espacios que ofrece para las escuelas. Por otro lado, la implementación de innovaciones favorece patrones de

comunicación e interdependencia entre los integrantes de una institución educativa, una cultura fuerte que permite lograr buenos resultados en los aprendizajes de alumnos y docentes. El segundo volumen parte del hecho de que una escuela que innova busca un nuevo "sentido", lo que le genera muchas complicaciones y desafíos. Lo hemos denominado "Cómo planifican las escuelas que innovan", porque se incluyen tres trabajos para ahondar en propuestas de cómo poner en marcha las innovaciones abarcando tanto los aspectos de la gestión institucional como los de las nuevas perspectivas didácticas.

El tercer volumen de la trilogía se ha denominado "Qué hacen las escuelas que innovan" porque introduce temas muy concretos para ayudar a cambiar. En fin, se trata de un esfuerzo por ofrecer posibilidades a la acción y que apuesta a que cambiar es posible, con todas las dificultades cotidianas en las que estamos inmersos. Pero, una vez jugados por el cambio, es bueno no dejarse entretener por el "como si" y emprender de manera conjunta acciones que nos lleven, de la mano de las innumerables innovaciones de que somos capaces, a una verdadera transformación.

Inés Aguerrondo; Buenos Aires, julio de 2002

Página 11

CAPÍTULO I

ESCUELAS DEL FUTURO EN SISTEMAS EDUCATIVOS DEL FUTURO. QUÉ ES INNOVAR EN EDUCACIÓN

PRIMERA PARTE

ELEMENTOS PARA DEFINIR LA INNOVACIÓN

Educación, sociedad y cambio

Educación, sociedad y cambio. Tres palabras que hemos visto muchas veces separadas y muchas también juntas. Tres temáticas que sin duda hemos explorado vastamente y creemos agotadas, pero que una vez más se nos presentan con aristas novedosas, con espacios desconocidos. Vivimos una época de profundas transformaciones, en que todo necesita ser repensado, en que las formas del pasado ya no nos bastan para pensar y para actuar. Sobre todo, ya no nos son útiles para conseguir los resultados que nos proponemos.

En un momento en el cual las industrias del conocimiento inician súbitamente un despegue vertiginoso y las autopistas de la información nos prometen lo mejor, mientras se anuncia la creación de diferentes "portales educativos", la educación se impone cada vez más como una prioridad en

Página 12

el concierto mundial. Ya no se interesan por ella solo los educadores y los padres. Cada vez con mayor frecuencia la educación y su crisis están en las agendas más amplias de la sociedad, abarcando a todos los actores.

Los sistemas educativos, desarrollados por más de doscientos años, se enfrentan hoy a la necesidad de cambios sustantivos. Difíciles de lograr, según la experiencia de los múltiples intentos que se vienen llevando a cabo en uno y otro continente, pero creemos que no imposibles. Para avanzar en su realización es importante comprender cuál es la lógica de la innovación. Y, como las innovaciones educativas tienen lugar dentro del sistema educativo, que por su naturaleza es un fenómeno social (es decir que forma parte de la sociedad), empezaremos por explorar las características específicas de toda sociedad.

El primer concepto que vamos a considerar es que lo social configura un sistema complejo. La idea de “sistema” es antigua, y se refiere a la existencia de un todo en el cual se pueden discriminar por lo menos dos partes que se complementan entre sí a partir de una forma elemental. Implica también que esa totalidad pueda ser percibida como tal y que en ella se identifiquen relaciones de interacción, interpenetración, intra penetración e interdependencia en torno de ejes verticales y horizontales.

Aun cuando hay sistemas simples y complejos, en el caso de la sociedad no se trata de un único elemento simple que puede ser estudiado y comprendido en una primera instancia. Es un sistema complejo, que contiene múltiples partes o elementos, llamados subsistemas, que están fuertemente conectados. La economía, la política, la cultura, la educación son subsistemas sociales y, aunque podamos reconocerlos como diferentes, también observamos que se relacionan entre sí.

Por su parte, cada subsistema, contiene múltiples sub-subsistemas, que están a su vez fuertemente conectados. O sea que cada subsistema se puede entender, según como lo veamos, como un sistema. Por eso hablamos del sistema educativo que, por ejemplo, incluye subsistemas tales como el de educación primaria, el de enseñanza media, el de las instituciones escolares, el de los docentes, etc. Éstos, a su vez, también pueden ser vistos como sistemas que contienen subsistemas. Y así indefinidamente.

Ésta es la primera razón por la cual se dice que la sociedad, y los sistemas y subsistemas sociales, constituyen sistemas complejos.

Una segunda idea es que la conexión entre los subsistemas de la sociedad no es estática.

Página 13

Por el contrario, estos subsistemas se conectan entre sí de manera dinámica. La dinámica social está dada por el interjuego, el tipo y la calidad de las relaciones entre los diferentes subsistemas. Una de las características más interesantes de esta relación entre los subsistemas es lo que podríamos llamar la “velocidad de variación” del interjuego.

En las sociedades tradicionales, dichas relaciones se mantenían inalterables -o con pocos cambios- a lo largo de mucho tiempo. Varias generaciones vivían su realidad cotidiana de la misma manera. Por ejemplo, cultivaban sus alimentos sin que hubiera modificaciones importantes en la tecnología que usaban; los comercializaban y distribuían de la misma manera; o curaban sus enfermedades con medicinas basadas en los mismos conocimientos.

En las sociedades modernas, la velocidad de variación ha cambiado, se ha acelerado. Hoy los cambios no se producen de generación en generación, sino dentro de una (intra generacionales), y hasta varias veces a lo largo de la misma generación.

Entonces, la segunda razón por la que decimos que un sistema social es complejo obedece a que contiene relaciones dinámicas entre sus partes, que se aceleran y varían según el tipo y la calidad de esas relaciones.

Consideremos ahora la tercera idea. Un sistema complejo está determinado por un conjunto de relaciones entre sus partes de modo tal que en la totalidad o unidad existe la diversidad. Esto quiere decir que no todos los elementos dentro del sistema son iguales. Por ejemplo, para que exista un sistema educativo debe haber una serie de escuelas. Pero estas, aunque tienen características comunes (unidad), también son diferentes (diversidad). Ahora bien, cuando damos cuenta del sistema educativo en cuanto tal, hacemos omisión de las características propias de cada escuela. Lo percibimos y lo definimos a partir de lo que es más recurrente, más general. Por esto se dice que “la unidad o totalidad es la síntesis de múltiples determinaciones” (Matus,

1976).

En consecuencia, un sistema social es complejo porque cada elemento, que desde afuera puede parecer igual a los demás, cuando se lo profundiza, se comprueba que es distinto (diverso). ¿Cómo se explica que estos elementos -iguales y diversos- se relacionen para que los comprendamos en un sistema?

Esto tiene que ver con la calidad de las relaciones. Las relaciones entre

Página 14

los elementos del sistema determinan fuerzas, las que no existen simplemente, sino que se encuentran en estado de contradicción. Una forma gráfica de entenderlo puede ser asimilarlo a la imagen de un átomo: éste contiene una serie de elementos (que deben que ser éstos y solo éstos, pues es lo que define al sistema), que se relacionan de manera dinámica (se atraen y se repelen, se acercan y se alejan entre sí, en línea recta o girando), y esta relación genera un equilibrio que da la estructura al átomo. Entonces, un sistema social existe porque fuerzas contrapuestas determinan un equilibrio de sus estructuras. Se relacionan de una manera específica, lo que favorece un modo de equilibrio.

Las características de la dinámica de las relaciones entre los elementos configuran la estructura de la sociedad, el patrón de funcionamiento, lo que llamamos los modelos sociales típicos o la formación social propia de una sociedad determinada. Estos modelos o patrones sociales van cambiando permanentemente, con distinta velocidad de variación. Y esto ocurre porque el equilibrio de las relaciones sociales es lábil, vale decir, inestable, cambiante, debido a que el motor de la dinámica social es la contradicción de fuerzas opuestas que van tomando valores diferentes.

Los cambios sociales obedecen a que se rompe ese equilibrio o armonía. Pero inmediatamente las relaciones se reestructuran sobre la base del mismo patrón anterior o de otro diferente, según cómo hayan sido las características de esa ruptura del equilibrio. Si la reestructuración de las relaciones se hace sobre un mismo modelo, el cambio es más superficial; si el modelo o patrón cambia, hay un cambio estructural.

Esto obliga a distinguir los rasgos estructurales de los superficiales en estos sistemas y a apreciar la transformación como un cambio de las estructuras. Las estructuras son las formas soportantes del sistema, es decir, las formas básicas desposeídas de su modo de existir, de su modo fenoménico más externo. (Matus, 1976)

Esta forma de existir y de cambiar se aplica a todos los sistemas sociales. En ellos incluimos, por supuesto, el funcionamiento de la sociedad en su conjunto. Pero también cada uno de los subsistemas sociales, como la educación, la cultura, la familia, los medios de comunicación, la economía. En tanto se la considere como un sistema social (que lo es), una institución específica, como una escuela, un hospital o una empresa, está también comprendida dentro de estas características.

Página 15

Los cambios en educación: transformación o reforma

La dinámica de los sistemas sociales supone un movimiento permanente de la totalidad o unidad. Es decir que la unidad surge del equilibrio logrado entre las diferentes fuerzas que intervienen en el proceso histórico. Estas fuerzas se encarnan en actores sociales que interactúan entre sí, estableciendo patrones de relación que determinan las estructuras del sistema social, sea éste la sociedad en su conjunto o uno de sus elementos (como el sistema educativo o una institución educativa).

Los patrones de relación básica, que son una suerte de “ejes estructurantes”, se

expresan de manera particular en cada sociedad y en cada momento histórico, a la manera de fenómenos concretos, que se visualizan en los procesos históricos. Por eso podemos reconocer similitudes en diferentes hechos o procesos; por ejemplo, todas las revoluciones comparten elementos; algunos (o todos) los sistemas escolares se desarrollan con características similares; todas las escuelas tienen algo en común.

Pero es importante diferenciar estos aspectos estructurales (los “ejes estructurantes”) del modo concreto como se manifiestan en la realidad, es decir, de los aspectos fenoménicos. Por ejemplo, en todas las revoluciones hay actores sociales contrapuestos, aun cuando pueda variar cuáles son en cada caso; en todo proceso de cambio educativo hay un “sentido” que lo orienta o lo guía, aunque puede variar según las ocasiones.

De manera que todo sistema social cambia, pero no lo hace solamente de una forma. Es por esto que se reconocen diferentes tipos de cambio, que se pueden clasificar en función de dos ejes principales:

- a) según afecten los aspectos estructurales o los aspectos fenoménicos
- b) según afecten todo el sistema o un ámbito restringido de él.

El cruce de estos dos ejes determina cuatro tipos de cambios:

Nivel macro: Abarca todo el sistema. Afecta aspectos Estructurales (Transformación) y Fenoménicos (Reforma).

Nivel micro: Abarca pocas unidades. Afecta aspectos Estructurales (Innovación) y Fenoménicos (Novedad)

Página 16

Según la concepción aquí desarrollada, el cambio social es la ruptura del equilibrio del sistema, entendiendo por “equilibrio” su funcionamiento “rutinario”. Esta ruptura se produce a nivel del sistema social total pero, como cada subsistema tiene su propia dinámica, en ellos también ocurren cambios que, a su vez, pueden tomar alguna de las cuatro formas señaladas.

Al aplicar el esquema a la educación, una modificación que se genera a nivel de todo el sistema educativo (un cambio macro) puede ser una transformación si afecta los aspectos estructurales, o una reforma si se trata de producir mejoras dentro del mismo modelo básico (dentro de la misma estructura) de servicio educativo. De igual modo, a nivel micro, se pueden introducir en las escuelas novedades que mejoren el funcionamiento de las propuestas pedagógicas existentes, o innovaciones que tengan como objetivo desarrollar modelos alternativos basados en nuevas concepciones.

Si entendemos a las instituciones educativas como sistemas sociales, también en ellas pueden darse transformaciones o reformas, miradas en su conjunto; o innovaciones y novedades si los cambios se producen solo dentro de alguno de sus elementos sin abarcar el conjunto de la institución.

Transformaciones e innovaciones son entonces las dos categorías con que denominamos los cambios estructurales, o sea aquellos que afectan los ejes estructurantes de la dinámica social de las escuelas.

El fracaso de los cambios en educación

En las últimas décadas se han sucedido innumerables procesos de cambio educativo tendientes a responder a los nuevos desafíos. Es frecuente encontrar en la bibliografía

sobre el tema la afirmación de que el común denominador de estos procesos es más el fracaso que el éxito.

Como muchos otros especialistas, nos preguntamos por qué ocurre eso. Presentamos, entonces, nuestra hipótesis al respecto. Se ha dicho ya que un sistema existe gracias a la "rutina" de relaciones dinámicas que trazan sus elementos. A eso agregamos que la razón de ser de los sistemas sociales es la función específica que desarrollan la cual, en el caso de la educación y de la escuela, es la responsabilidad de la distribución de los saberes básicos a toda la población para que ésta pueda integrarse en la sociedad. Cuando el desajuste entre los resultados que obtiene un subsistema y las

Página 17

demandas que le hace la sociedad se profundiza -como es el caso actual en la educación- no alcanza con producir reformas. Es necesario plantear transformaciones. Vale la pena enfatizar que la diferencia entre reforma y transformación (como entre innovación y novedad) no es de grado, sino sustantiva. Porque hemos visto que no es lo mismo re-formar (dar a lo anterior otra forma, o sea, cambiar sus aspectos fenoménicos) que transformar (pasar de una "forma" a otra, o sea, producir un cambio estructural).

Estamos convencidas de que, en el campo de la educación, muchos de los fracasos se explican porque habitualmente los esfuerzos de cambio no llegan hasta las bases más profundas (los ejes estructurantes) en las cuales se asienta la educación. Las medidas propuestas no prevén -y por tanto no son capaces de- alterar las condiciones estructurales de la propuesta educativa clásica, lo que les impide avanzar hacia las respuestas necesarias.

Pasar de una escuela generada para las necesidades del siglo XVIII a una que responda a las del siglo XXI está requiriendo una gran transformación, plena de innovaciones, a través de las cuales deben removerse, desde la base, los cimientos del viejo paradigma.

El cambio de paradigma

Un paradigma, según el diccionario, es un modelo, una pauta, un ejemplo para seguir. Según Kuhn (1996), los paradigmas científicos son "ejemplos aceptados por la práctica científica real, ejemplos que incluyen las leyes, la teoría, la aplicación y la instrumentación, todo ello junto... (lo que) provee modelos de donde extraer tradiciones particulares coherentes de investigación científica". Y agrega, "los científicos que basan su investigación en paradigmas compartidos se manejan dentro de las mismas reglas y estándares en lo relativo a la práctica científica".

Un paradigma es un modo de percibir, pensar, valorar y hacer, asociado con una particular visión de la realidad. Cuando el paradigma es dominante, no necesita ser explicitado. Subyace en las explicaciones y en las conductas y valoraciones con que se maneja la sociedad. Y no es cuestionado, se transmite a través de la cultura en un entendimiento tácito, y se traspasa a las generaciones siguientes a través de experiencias directas más que

Página 18

por la enseñanza.

¿Cuál es su valor? Un paradigma es un marco de pensamiento, un esquema para comprender y explicar ciertos aspectos de la realidad. Es un modo de percibir el mundo que nos lo hace inteligible y nos ayuda a predecir su comportamiento. La predicción es

importante porque nos permite crear un conjunto de expectativas válidas. “Un paradigma es un conjunto de reglas y regulaciones (escritas o no) que hace dos cosas: 1. establece o define límites; 2. dice cómo debe uno comportarse dentro de esos límites para tener éxito” (Barker, 1993).

Los paradigmas sociales y culturales se van estructurando a partir de una infinita cantidad de situaciones que instituyen formas aceptadas de hacer las cosas. Es lo que pasó con la enseñanza y las escuelas desde mediados del siglo XVIII y en el siglo XIX. Pero el mundo cambia y las necesidades y los conocimientos también, y esto hace que los paradigmas se agoten, o sea, que la manera de definir los problemas, de orientar las acciones, de plantear cómo obtener buenos resultados, en otras palabras, la manera como cada uno de los subsistemas de la sociedad pueda resolver adecuadamente las funciones que le corresponden, ya no funcione.

Cuando esto ocurre, se hace necesario cambiar de paradigma. Quiere decir que es imprescindible incluir nuevos elementos en las comprensiones de los problemas, reorientar la dirección, cambiar las reglas de juego. La época actual es típicamente un momento de cambio de paradigmas, lo que lleva a la turbulencia que vivimos y a la continua proclamación de crisis en gran parte de los aspectos de la sociedad.

Según Gramsci, la crisis es el momento en el cual lo viejo está muerto o está agonizando y lo nuevo no ha terminado de nacer (Broccoli, 1977). Tal es lo que sucede en educación: teníamos conjuntos de reglas que conocíamos bien, y problemas perfectamente definidos, pero luego a los viejos problemas se agregaron otros y las reglas cambiaron. Entendíamos los límites de cada situación y podíamos definirla, pero ahora nos encontramos con otros límites y muchas veces se escapan de nuestra comprensión porque no hemos desarrollado todavía las nuevas herramientas conceptuales y profesionales para enfrentar estos desafíos con éxito.

Las clásicas reglas conocidas determinaron, entre otras cosas, qué enseñar, cómo enseñar y a quién enseñar, y, a partir de ellas, se construyeron los

Página 19

sistemas educativos y se organizaron las escuelas. Como sistema educativo en su conjunto, la respuesta típica que damos desde la educación frente la crisis (como pasa en todos los casos) es la que nace de la propia experiencia, de la “rutina” de su historia. Respondemos exigiéndonos y con buena voluntad, pero básicamente dentro del marco del mismo paradigma.

Esto no quiere decir que no haya algunos atisbos de nuevas soluciones, sino que todos los cambios revolucionan dramáticamente nuestro mundo: sabemos que lo viejo no sirve más y tenemos intuiciones acerca de cuáles son los problemas y cómo armar nuevas respuestas que apunten a soluciones. Pero lo viejo no nos deja todavía movernos con tranquilidad para caminar hacia lo nuevo.

De ahí la necesidad de tomar conciencia de los paradigmas y el modo como influyen en nuestra cotidianidad, ya que su importancia está oculta y solo se pone de manifiesto cuando se agota y hay necesidad de que cambie. El conocido fenómeno de resistencia al cambio es, en última instancia, la dificultad que todos tenemos para cambiar de paradigma porque esto, por definición, nos altera las reglas básicas con las que estamos acostumbrados a hacer las cosas.

Es que, cuando estas reglas cambian, todo nuestro mundo puede cambiar.

Innovar es cambiar el paradigma

¿Por qué hablar de paradigmas cuando pensamos en la innovación? Porque los cambios que hoy enfrentamos en nuestras escuelas requieren, ni más ni menos,

cambios en los paradigmas que han estado definiendo las reglas de juego con las cuales nos hemos manejado hasta ahora.

Una innovación en este momento implica saltar de paradigma, pasar de las reglas de juego que conocimos, con las que fuimos educados y formados, con las que hasta ahora nos hemos movido profesionalmente, a nuevas maneras de hacer las cosas, que deben ser inventadas otra vez.

Por esto los nuevos paradigmas tienen que ver con la innovación: porque son los que pueden alertarnos sobre qué cosas distintas hacer, los que deben guiarnos, los que pueden permitirnos chequear si lo que estamos haciendo va o no en la dirección deseada.

En la actualidad se producen muchos cambios en las escuelas, todos ellos

Página 20

orientados a mejorar los resultados que obtenemos. Pero no todos ellos dan los frutos que se desean. De ahí que sea muy importante contar con elementos que nos permitan reconocer la calidad de los cambios que emprendemos. ¿Las propuestas que se hacen a nivel nacional o internacional son una reforma o forman parte de una transformación? ¿Lo que estamos haciendo en la escuela son novedades dentro del mismo modelo o hemos podido introducir innovaciones?

Debido al agotamiento del paradigma clásico de la educación, a esta altura de los acontecimientos todo esfuerzo de cambio que no llegue hasta sus instancias más profundas no genera las respuestas adecuadas. Y esto puede confundirnos porque una novedad (un cambio no profundo) puede mostrar alguna mejora inmediata, que se agota rápidamente para volver a caer en el problema.

Estamos convencidas de que la única manera de responder con coherencia a los cambios actuales y a la crisis de la educación, es volver a pensar hacia dónde debe ir y cómo deben organizarse y conducirse las escuelas y el sistema educativo para brindar la mejor educación, para ofrecer nuevamente una educación de calidad.

En otras palabras, hay que volver a definir qué es hoy educación de calidad.

Calidad en un marco pedagógico

La calidad de la educación se ha constituido en una preocupación general de la agenda educativa actual. Superando posiciones divergentes que implican una evidente oposición en otros aspectos, es unánime hoy desde todos los sectores la demanda por una educación de calidad.

Las mayores divergencias surgen cuando la calidad educativa se entiende unidimensionalmente, solo como eficiencia del servicio educativo. Estas concepciones eficientistas son peligrosas porque, al centrarse en el aspecto material de la educación, desconocen los aspectos inmateriales, vinculares y procesuales, que están en el centro del quehacer educativo y le dan su sentido.

Habitualmente defendidas por sectores con poca formación pedagógica, son muy resistidas en el campo de la educación ya que llegaron a él de la

Página 21

mano de concepciones “importadas” de las teorías de la administración empresarial. Basadas en el modelo de la eficiencia económica (eficientismo), que da un valor prioritario a los elementos materiales y establece metodologías para evaluarla (como la de costo-beneficio y costo-efectividad) difícilmente trasladables a los sectores sociales, intentaron aplicarse adecuaciones, lo que provocó las reacciones lógicas en el área

educativa.

No obstante, y marcando las diferencias, creemos que es posible acercar posiciones. Podemos coincidir en que un sistema educativo de calidad es aquel que es eficiente, a condición de que revisemos cómo se define la eficiencia. Superando concepciones reduccionistas, entendemos que un sistema educativo eficiente es el que brinda la mejor educación posible a la mayor cantidad de gente en los tiempos previstos.

Entender la eficiencia en este marco permite superar el reduccionismo eficientista pues integra un criterio netamente educativo (la definición de qué es mejor educación) como parámetro para la lectura de la eficiencia. Así, el juicio de eficiencia no se realiza a partir de criterios de lógica económica, sino a partir de criterios de lógica pedagógica.

Un sistema educativo eficiente no será entonces aquel que tenga menos costo por alumno, menos alumnos en la clase, sino aquel que, optimizando los medios de que dispone (independientemente de cuál sea su cantidad), sea capaz de brindar educación de la mejor calidad posible a toda la población.

La calidad de la educación es la orientadora de cualquier transformación, de aula, de institución escolar o de sistema educativo. Al poner en marcha cualquier proceso de cambio educativo se tiene en mente -implícita o explícitamente- qué se entiende por calidad de la educación, y esto determina hacia dónde se dirigirán las acciones.

Pero, además de constituir el norte orientador de las decisiones, la definición que se tenga de la calidad de la educación servirá como patrón de comparación a fin de reajustar los procesos y las decisiones, elementos estos imprescindibles para producir buenos resultados.

En este contexto, las organizaciones y las escuelas deberán plantearse el desafío por una educación de mayor calidad, y sostener que las innovaciones básicamente tenderán a ella.

Mejorar la calidad de nuestra educación debe ser el norte orientador, y esto solo se puede lograr si se cambia de paradigma.

Página 22

SEGUNDA PARTE

EL norte de la innovación: mayor calidad educativa

Utilidad del concepto “calidad de la educación”

¿Qué se considera educación de calidad en nuestra realidad actual? La respuesta es difícil, aun en términos teóricos, porque la idea de calidad no es absoluta: se mide con referencia a un criterio. Y criterios para medir la calidad puede haber muchos y variados. Precisamente esto constituye uno de los ejes de la controversia: ¿cuál es el criterio que permite saber si la educación que damos es de calidad o no?, ¿quién lo establece?

Se dice muchas veces que una educación de calidad responde a las necesidades de la sociedad y a los intereses del educando. Este concepto puede sacarnos del paso y servir como formulación general, pero no resuelve el problema práctico ya que plantea otra pregunta: ¿cómo sabemos cuáles son las “necesidades de la sociedad” y los “intereses del educando”?

Hemos partido de la idea de que la educación es un sistema complejo, vale decir, un sistema en el cual, dentro de la totalidad o unidad, existe diversidad. Esto es, no todas las escuelas son iguales; dentro de una escuela, no todos los profesores son iguales, no todos los alumnos son iguales, etc. También sabemos que los diferentes elementos que componen el sistema (los subsistemas) no funcionan todos con idéntico ritmo o velocidad de cambio, y tampoco tienen exactamente el mismo sentido. Por tal razón,

debemos construir criterios para determinar la calidad que, aun cuando se puedan aplicar a la totalidad, permitan respetar las diversidades entre sus partes.

Si podemos distinguir en el campo educativo cuáles son los elementos estructurales y cuáles los fenoménicos (o superficiales), entramos en una interesante vía para definir qué es la calidad. Esto nos interesa no sólo por cuestiones teóricas, sino a los efectos de orientar nuestra práctica.

En la medida en que innovemos en cuestiones estructurales, los cambios tienen más posibilidades de afectar la calidad general y de percibirse a nivel de la totalidad del sistema educativo. Si nos limitamos a efectuar cambios de aspectos fenoménicos (novedades), sólo mudamos el maquillaje externo y podemos hasta conseguir algunas mejoras transitorias pero, en última instancia, no llegaremos a la transformación.

Esto ha pasado muchas veces en la realidad, y desazona a los docentes

Página 23

innovadores quienes sienten que, a pesar de todos sus esfuerzos, en términos generales las cosas siguen siempre igual. Lo que ocurre es que se ha trabajado con una definición demasiado simplificada y muy parcial de una idea abarcativa (la calidad) y, recortando sus posibilidades, se la define restrictivamente, se la transforma en una medición, para lo cual se la inscribe en un marco puntual, casi positivista, muchas veces hasta conductista, que solo permite leer conductas específicas.

Por el contrario, el concepto de calidad de la educación implica múltiples posibilidades que es importante explicitar.

a) Es un concepto complejo y totalizante

La potencia del concepto de calidad radica en que es un concepto totalizante, abarcador, que acepta ser pensado en términos de múltiples dimensiones, respetando la complejidad de los sistemas sociales. Es un concepto que, además de ser aplicado a un sistema escolar en términos generales, también permite hacerlo a cualquiera de los elementos que constituyen el campo educativo.

Desde esta perspectiva, se puede hablar de la calidad del docente, de la calidad de los aprendizajes, de la calidad de la infraestructura, de la calidad de los procesos. Todos estos elementos suponen calidad, aunque hay que ver qué criterios se utilizan para determinarla en cada caso. Pero, como concepto, es muy totalizante y abarcador, aunque, al mismo tiempo, permite una síntesis.

b) Está social e históricamente determinado

El segundo elemento importante es que se lee de acuerdo con los patrones históricos y culturales que tienen que ver con una realidad específica, con una formación social concreta, en un país concreto, y en un momento determinado.

Como es un concepto totalizante, permite abarcar los distintos elementos que interjuegan en la educación en un momento dado y en un lugar dado. Si se habla sobre formación docente o sobre mejoramiento curricular, o sobre expansión de servicios para los sectores populares, los criterios concretos que se tomen para definir la calidad en cada uno de estos casos variarán con las distintas realidades. Es un concepto socialmente determinado, que elabora sus propias definiciones, surgidas fundamentalmente de las demandas que hace el sistema social a la educación.

c) Se constituye en la imagen-objetivo de los cambios educativos

En una sociedad determinada, la calidad de la educación se define a través

Página 24

de su ajuste a las demandas de la sociedad (que cambian con el tiempo y el espacio). Para poder orientar adecuadamente los procesos de cambio y transformación de la educación, es necesario definir cuáles de las condiciones estructurales que conforman el modelo original (el paradigma clásico) deben ser revisadas.

Como estas definiciones se inscriben en un marco histórico, su pertinencia tiene carácter específico. En otros términos, lo que puede ser calidad para un contexto social puede no serlo para otro; lo que puede ser calidad para una época puede no serlo para otra. Por tal razón es un concepto útil, ya que su explicitación permite definir la imagen-objetivo del proceso de transformación-innovación y, por lo tanto, se constituye en el eje rector de la toma de decisiones.

La calidad de la educación es de hecho el orientador de cualquier cambio educativo. Al iniciar un proceso de transformación o de innovación se debe precisar -implícita o explícitamente- qué se entiende por calidad de la educación, es decir, hacia dónde se orientarán las acciones.

d) Se constituye en patrón de control de la eficacia del servicio

Además de servir de norte para orientar la dirección de las decisiones, sirve de patrón de comparación, de baremo, para juzgar los impactos, ajustar decisiones y reajustar procesos.

Por todo lo expuesto resulta importante distinguir cuáles son los elementos en los que se basa la educación en general, y nuestros sistemas escolares en particular, y cuáles son las rutinas que obedecen a definiciones del paradigma que, ya agotado, exige cambios urgentes. Esto significa distinguir los elementos estructurales y los fenoménicos, y qué definición de ellos ha hecho el paradigma clásico de la educación.

Definiendo “calidad” en educación

Como la educación es un sistema complejo, presenta diferentes profundidades o niveles de análisis. A partir de ellos se puede reconocer un conjunto de principios vertebradores o ejes estructurantes (formas soportantes) de los sistemas escolares, que son de distinto orden y rigen la organización de las diferentes instancias.

Estos ejes subyacentes funcionan como organizadores de la estructura

Página 25

básica de la educación y determinan aspectos específicos de su organización, tanto en lo relativo al sistema educativo general -características y duración de los niveles y ciclos, tipos de contenidos curriculares- cuanto en lo que se refiere a las formas de organización de los estamentos intermedios -supervisión, estilos de dirección— y a las características generales de las escuelas y de los diferentes servicios que se presten.

Lo que se quiere decir es que las escuelas son como son, los directivos y los supervisores definen su rol como lo hacen, no porque esto se base en algo como “la esencia de la educación” ni porque las cosas deban hacerse “naturalmente” así, sin que haya otro procedimiento posible, sino porque estas maneras de proceder forman parte de un paradigma, de una modalidad de ver el mundo, que ha “construido” esta respuesta.

Y esta respuesta no se construyó porque sí ni fue producto del azar. Quizá fue la mejor

manera posible de atender a una demanda de la sociedad en un momento histórico determinado. Así surgieron los sistemas escolares a mediados del siglo XVIII, para distribuir el conocimiento en la sociedad, y por cierto han cumplido de manera admirable con esta demanda, ya que los niveles de racionalidad y manejo de las habilidades cognitivas en la sociedad occidental actual son notablemente mayores que los existentes hace dos siglos.

El problema es que, como decía una conocida frase nacida en el Mayo francés, cuando encontramos las respuestas, nos cambian las preguntas.

O, lo que es igual, las respuestas desde un paradigma pierden validez cuando las condiciones que las originaron varían.

Por eso nuestra educación se halla en crisis: porque no podemos dar respuesta con las habituales soluciones a las demandas que hoy nos hace la sociedad. Y es, en definitiva, esta circunstancia lo que determina la base desde donde se aprecia la calidad de la educación.

Sostenemos que cuando hay congruencia entre el proyecto político general vigente en la sociedad y el proyecto educativo, o sea cuando el sistema educativo “responde a las demandas de la sociedad”, no se cuestiona la calidad de la educación.

Cuando tal congruencia se pierde, o sea cuando la sociedad requiere ciertas funciones y resultados y la educación no los cumple, se perciben carencias en la calidad educativa. Esta ruptura (entre resultados “pedidos” y resultados logrados) se vive como pérdida de calidad en la medida en que se pierde la significación social del aparato educativo. Esto es precisamente lo que ocurre en la actualidad.

Página 26

El ajuste o correspondencia entre las demandas de la sociedad y las respuestas que a ellas da el sistema educativo define la calidad de la educación. Por eso ya hemos dicho que la definición concreta, visible, fenoménica, de qué es calidad educativa, varía con el tiempo y el lugar. Por eso insistimos en que la calidad es un concepto histórico, determinado social e históricamente.

Y como las sociedades se estructuran en torno a una cultura, plena de valores y modos de ver la vida y la realidad, la idea de calidad no es tampoco un concepto neutro. Equivale, más bien, a un concepto ideológico porque nos ubica en una perspectiva específica desde donde mirar (y evaluar o juzgar) la realidad.

Las dimensiones y ejes que definen la calidad

La calidad de la educación es un tema tan polémico, entre otras razones, precisamente porque es un concepto ideológico, que explícita un paradigma. De allí la importancia de poder discutir abiertamente de qué se trata y qué implica, desbrozando sus distintas dimensiones. Como es un concepto complejo trataremos de describir el mapa de relaciones que vemos implicadas en él.

Este mapa de relaciones se estructura alrededor de una serie de principios vertebradores fundamentales, que se agrupan en tres grandes dimensiones o niveles de análisis: los fines y objetivos, las opciones técnico-pedagógicas y la estructura organizativa.

Los fines y objetivos de la educación

En primer lugar, existe un nivel de definiciones -exógenas al propio sistema educativo- que expresa los requerimientos concretos que los diferentes subsistemas de la sociedad hacen a la educación. Éstos, que tienen un fuerte contenido político-

ideológico, se reconocen normalmente como los fines y objetivos de la educación. Esta dimensión (el 'para qué') expresa las opciones globales hechas por una sociedad en términos generales, y define las funciones que debe cumplir el sistema educativo para que esa sociedad lo considere pertinente, o sea, lo considere de calidad.

Página 27

Las opciones técnico-pedagógicas

En segundo lugar, un conjunto de opciones técnico-pedagógicas (el 'cómo') permiten alcanzar las definiciones político-ideológicas, a través de diferentes operaciones concretas. Se originan en una serie de modos de ver las cosas (paradigmas), que definen qué se debe enseñar, cómo, a quién, y muchos otros aspectos más.

Para que un sistema educativo cumpla adecuadamente su cometido, es decir, para que sea considerado de calidad, las operaciones concretas que prescriben estos paradigmas deben ser consistentes con los fines y objetivos que fija la sociedad. Sin embargo, esto no siempre ocurre.

La estructura organizativa externa

En tercer lugar, está lo que se ve como fenómeno, lo que aparece a la observación abierta (el 'qué'). Lo denominamos "sistema educativo" (con todos sus subsistemas y demás elementos a los que nos hemos referido).

Estos son los "modos de hacer" las cosas que están prescriptos en el paradigma técnico-pedagógico y que fijan la rutina del sistema, o sea, el tipo de relaciones que se establecen entre los elementos.

Frecuentemente los cambios educativos, tanto los relativos a todo el sistema como los que afectan a las escuelas o a una escuela, tratan de resolverse solo en este último nivel, el más superficial, porque es el que aparece a la vista de manera más evidente. Es frecuente también, como hemos dicho, que estos cambios no prosperen. Y no puede ser de otra manera ya que para que un sistema funcione debe existir correlación y coherencia entre los tres niveles. Que, además, son realmente eso, niveles, es decir que están relacionados en términos de diferentes jerarquías.

Los fines y objetivos (la dimensión político-ideológica) reglan toda la estructura, definen el campo base que orienta el sistema porque son los que delimitan la dirección a buscar. Se elaboran a través de decisiones profesionales, que se apoyan en saberes científicos (opciones técnico-pedagógicas) y que, en orden a cumplir su cometido, deben subordinarse a las anteriores. Finalmente, los modelos de organización concretos que estas decisiones asumen en la realidad estructuran la oferta educativa (nivel de la organización), que expresa y materializa las opciones técnicas hechas en el nivel anterior.

Así, cada uno de estos niveles da cuenta de diferentes instancias -de profundidad creciente- con que se puede entender la calidad de la educación.

Página 28

Las opciones correspondientes a este nivel surgen a partir de demandas y requerimientos que la sociedad plantea a la educación. ¿Cuáles son las demandas? Hay una demanda global: la responsabilidad por la generación y transmisión del conocimiento elaborado. La escuela es la institución a través de la cual deben llegar a toda la comunidad aquellos saberes que se consideran imprescindibles para participar en la sociedad. Esta demanda sustenta la opinión quienes dicen que un sistema

educativo es de baja calidad si no transmite el conocimiento socialmente válido. Pero además de esta demanda general existen otras más específicas, formuladas por algunos subsistemas sociales, que surgen de sus interrelaciones con el sistema educativo. Los tres casos más notorios son: las demandas que llegan del sistema cultural, las que llegan del sistema político, y las que llegan del sistema económico.

a. Educación y demandas culturales

El sistema cultural demanda al educativo la formación de la identidad nacional. Se trata de la transmisión de valores, actitudes y pautas de conducta que aseguran la reproducción de la sociedad en la cual está funcionando un sistema educativo.

Porque el sistema escolar surgió, sociológicamente hablando, con el sino de cumplir una inevitable función conservadora. “Lo escolar implica el sostenimiento de los valores sobre los cuales se funda el lazo social: o sea de aquellos que son sostenidos por la sociedad como un todo para reconocerse cada uno integrante de ella” (Follari, 1996).

Se puede decir entonces que un criterio para definir si un sistema educativo (o una institución escolar) es de calidad o no, es reconocer si alimenta al sistema cultural con los valores que éste reclama para constituir la sociedad, si cumple con su función de ayudar a la integración social.

Es evidente que esta función de generar cohesión e integración social, nítida y definida en los inicios del sistema educativo, hoy está en crisis. No le corresponde a la educación como tal definir cuáles son los valores que se van a transmitir. Pero cuando no son claros, cuando -como en el momento presente- se vive una época de turbulencias sociales y de coexistencia de diferentes valores, o de valores que colisionan entre sí, esto afecta indudablemente al sistema escolar

Página 29

y a las escuelas en particular, y dificulta en mucho la claridad con que pueden cumplir esta función.

Gran parte de la crisis de la educación tiene que ver con que las demandas originales hechas a la escuela ya no están vigentes. Dice Tedesco: la enseñanza de la moral racional y de la adhesión a la nación debía, en este sentido, apoyarse en los mismos elementos que la moral tradicional: símbolos, ritos y, sobre todo, sentido de la autoridad de parte de quienes aparecían como portadores de los nuevos valores en los cuales se basaba la socialización. La escuela pública representaba los valores y los saberes universales, aspectos que se colocaban por encima de las pautas culturales particulares de los diversos grupos que componían la sociedad.

Hoy todo esto cambió. La aparición de otros agentes de socialización y de emisión de valores, como los medios de comunicación, la rapidez con que se produce nueva información y los avances del conocimiento, la diversidad de intereses y pautas culturales de los grupos que hoy se integran al sistema escolar, reformulan de tal manera esa demanda original que el sistema educativo aparece imposibilitado de responder a las demandas de la cultura.

La crisis del sistema educativo (o sea su falta de calidad) refleja en este aspecto, como un espejo, una crisis mayor: la de la cultura de la sociedad. Pero esto no significa que no haya salida. La primera condición para encontrar cómo devolver el sentido a la escuela y a la educación es tomar conciencia de lo que pasa, de lo que está detrás de lo aparente que vemos.

A partir de allí, moviéndose dentro del campo de opciones que hoy se ofrecen en una sociedad mucho más abierta que la de hace dos siglos, deberán hacerse las opciones correspondientes para orientar las decisiones de la educación. Esto también incide en

muchas de las demás dimensiones y aspectos, como vamos a ver a lo largo de todo este capítulo.

En primer lugar, en un modelo de sistema educativo clásico, organizado verticalmente, las decisiones se tomaban solo a nivel de los líderes políticos que conducían la educación; restaba a los demás niveles, y a la escuela en particular, ser simples ejecutores de opciones ya tomadas.

La necesidad de que exista un sistema educativo como tal justifica el hecho de que algún rango de estas opciones se siga tomando a nivel de la conducción política de la educación que, en una democracia, es el ámbito socialmente

Página 30

aceptado para realizar esta función. Sin embargo, hoy las escuelas no pueden ser sus meras ejecutoras. La diversidad de grupos que se atienden, las particulares condiciones de cada comunidad, hacen que se requiera algún espacio de decisión en los niveles intermedios del sistema educativo y en las instituciones escolares.

Esto permite, justamente, que el sistema educativo pueda reflejar la diversidad de intereses y las variantes culturales que signan hoy a nuestras sociedades.

Siempre dentro de los marcos impuestos por la necesidad de que exista un “sistema” reconocible como tal, esta es una de las razones que fundamentan (en el nivel de lo fenoménico, de lo que se ve, de lo que definimos todos los días como “sistema educativo”) una redefinición de la pirámide de relaciones de jerarquía tradicional para lograr un sistema más horizontal en el cual cada elemento (cada escuela) pueda re-adaptar, re-negociar, re-inventar su imagen-objetivo para poder cumplir con la demanda cultural de integración y cohesión social en un mundo de crecientes diversidades.

b. Educación y demandas políticas

Toda sociedad realiza una opción por un modelo de distribución del poder (sistema político) determinado, que define sus formas de gobierno. En el caso de nuestras sociedades occidentales esa opción es la república democrática. Durante el surgimiento de los sistemas escolares esta demanda fue central ya que a la escuela se le pedía que transformara al súbdito (que se relacionaba con el monarca a partir de una adhesión de fe) en ciudadano (que debía hacerlo con la Nación a través de un vínculo de opción).

Y la tarea de la escuela (del sistema educativo) fue realmente compleja, ya que el concepto de democracia se refiere a distintas dimensiones. En primer lugar, supone normas claras que regulen los derechos (lo que se llama el “contrato social”) y la vigencia de libertades públicas; en segundo lugar, implica la participación de los ciudadanos en las deliberaciones (de manera directa o a través de sus representantes) y en la gestión de las diversas cuestiones que los afectan; en tercer lugar, implica prácticas de solidaridad y respeto en el seno de la sociedad.

Esto requiere que, como producto de su paso por el sistema educativo, cada persona tenga la capacidad de conducirse como un verdadero ciudadano consciente de los problemas colectivos y deseoso de participar en la vida democrática. Y esta demanda se hace al sistema educativo porque, para

Página 31

los efectos del sistema político, la participación adecuada solo es posible si todos los ciudadanos cuentan con los conocimientos que les permitan elegir una buena manera.

Por eso, distribuir conocimiento es apoyar a la democracia, dado que éste tiene virtudes intrínsecamente democráticas como fuente de poder. Dice acerca del tema Tedesco: A diferencia de las fuentes tradicionales (la fuerza, el dinero, la tierra) el conocimiento es infinitamente ampliable. Su utilización no lo desgasta sino que, al contrario, puede producir más conocimiento. Un mismo conocimiento puede ser utilizado por diversidad de personas y su producción exige creatividad, libertad de circulación, intercambios, diálogos; todas ellas características propias del funcionamiento democrático de la sociedad.

Por otra parte, también en este punto se requiere que el sistema educativo haga su aporte en relación con un tema muy sensible de la democracia, la equidad o justicia social. La democracia supone, como parte constitutiva del concepto, la igualdad de todos los hombres. Ahora bien, sabemos por experiencia que esa igualdad no existe y que las desigualdades tienen mucho que ver con el lugar donde le toca nacer a cada uno. Por eso, una sociedad democrática es aquella que establece oportunidades para que los que nacieron pobres puedan adquirir los elementos que les permitan la movilidad social. El mecanismo por excelencia de la sociedad moderna para la movilidad social ha sido el sistema educativo.

No obstante, como contracara de su función democrática de igualación, también existen en los sistemas escolares dispositivos en contrario que conducen a situaciones de exclusión. Un primer mecanismo consiste en no contar -en el tramo de la educación obligatoria- con la oferta educativa suficiente en cantidad y calidad para los aspirantes que lo requieran, o no hacer efectiva la obligatoriedad de la enseñanza a través de los controles pertinentes. Un segundo mecanismo de exclusión consiste en que, una vez dentro de la escuela, no se ofrezcan los dispositivos pedagógicos apropiados para el aprendizaje, lo que da origen a los fenómenos de repetición y deserción en aquellos sectores y grupos de alumnos que no cuentan con las condiciones que la propuesta pedagógica requiere. Un tercer mecanismo de exclusión, mucho más velado pero no por ello menos real, consiste en no garantizar que

Página 32

los años de escolaridad y el pasaje por los grados impliquen la adquisición de los saberes y las competencias básicas establecidas como obligatorias.

Una lectura superficial de los procesos de exclusión y su relación con la democracia y la igualdad parece insinuar que el origen se encuentra en el nivel socio económico de los alumnos. El hecho de que estos fenómenos se produzcan regularmente dentro de los sectores con más carencias, para los cuales no estaba diseñada originalmente la escuela (o sea que no eran tenidos en cuenta en el paradigma clásico), ha inducido investigaciones que han probado que la causa principal de estos dos fenómenos no está en las características de los alumnos o de sus grupos sociales de pertenencia, sino en la imposibilidad de la escuela de adaptar su propuesta de enseñanza a los rasgos propios de estos sectores. Es evidente que el nivel socioeconómico está estadísticamente asociado con la repetición y la deserción, pero esto no quiere decir que sea su causa. Estudios e investigaciones prueban que niños de estos mismos sectores aprenden si se les enseña desde otro paradigma que esté construido teniendo en cuenta las características generales de esos sectores.

En lugar de revisar el paradigma original que determina la propuesta de enseñanza, la respuesta típica de nuestros sistemas educativos ha sido inventar artilugios para no cambiar sustancialmente. Por un lado, ha discriminado las escuelas agrupándolas en circuitos de calidad diferente, lo que ha originado el conocido fenómeno de la segmentación educativa. Este consiste en que el sistema se divide en una suerte de segmentos de calidad diferente, cada uno de los cuales corresponde a un grupo social

determinado.

Otra respuesta se ha construido a partir de concepciones asistencialistas de la escuela según las cuales resulta más importante que el alumno pase de grado, que aprender los contenidos propuestos y lograr las competencias básicas. Esta postura, que en algunos sectores docentes genera cierto apoyo, resulta a todas luces antidemocrática, porque se constituye en un mecanismo del sistema educativo para negar a los sectores que más necesitan el acceso a las herramientas básicas que les permitirán integrarse y participar de manera productiva en los diversos ámbitos del entramado social. No hay que olvidar que, sobre todo en esos sectores, casi la única oportunidad que tienen los niños de acceder al saber elaborado es el pasaje por la escuela.

De acuerdo con este esquema, un sistema educativo tiene “democratización externa” cuando garantiza el acceso y la permanencia en sus establecimientos -en condiciones igualitarias- a los ciudadanos de los distintos grupos, sectores y clases de la sociedad, independientemente de su origen.

Pero también se requiere que exista “democratización interna” de la educación, la que se relaciona con el grado de participación correspondiente a cada uno de los actores en las decisiones institucionales educativas, desde

Página 33

las propiamente institucionales, por ejemplo, el uso de los espacios, las relaciones con el personal, mecanismos de diseño de programas, etcétera.

Sin duda, un sistema educativo que ofrezca buenas oportunidades a toda la población, independientemente de su origen sociocultural, que garantice también su permanencia durante un período prolongado, y la adquisición de los saberes obligatorios cuando se egresa, y que permita el ejercicio de las libertades propias de los actores educativos en las decisiones que los afectan, puede considerarse democrático. Por otra parte, seguramente también estará contribuyendo a la construcción de la democracia al permitir el ejercicio de las libertades de expresión, discusión, asociación y participación. Es probable asimismo que permita la consecuente formación de valores propicios para construirla, como el respeto al otro diferente, la conducta solidaria y la creatividad en la búsqueda de soluciones.

Desde la demanda de la formación para la democracia, un sistema educativo con las características señaladas es un sistema educativo de calidad.

c. Educación y demandas económicas

Sin hacer un juicio de valor, debemos reconocer que el sistema económico es hoy en Occidente el eje desde donde se plantean los objetivos de la sociedad. Por este motivo, tiene un peso importante en la actualidad en lo que se refiere a las demandas que hace al sistema educativo. En este punto es necesario notar que la relación educación-trabajo, que hoy parece ser una fuerte demanda, no estuvo presente en el origen de los sistemas educativos como un elemento fundador.

Aun cuando históricamente se fue conformando un esquema de niveles educativos y opciones dentro de él, que se fueron ajustando a las necesidades laborales de los diferentes sectores sociales, las concepciones del momento original sostenían que la “mano invisible” detrás del mecanismo del mercado que se estaba estructurando llevaría a una especie de armonía preestablecida entre la oferta de mano de obra y la demanda laboral.

La educación no tenía un papel referido a la planificación social de la economía, sino que su objetivo central era más bien el cumplimiento con un derecho de cada ciudadano al acceso a los bienes simbólicos existentes, al capital cultural acumulado y

reconocido. Con base en una conceptualización individualista de la relación persona-Estado, correspondía a cada individuo “elegir” cuánto avanzar en la oferta educativa, cuánto y qué estudiar.

Página 34

Hoy la situación es distinta. El interés básico del sistema económico es cambiar los modelos de producción para adquirir competitividad. Y con respecto a este tema, interviene como factor fundamental el sistema educativo por dos motivos: por un lado, porque es el encargado de proporcionar las competencias básicas para la inserción en el aparato productivo; por otro, porque es el que sienta las bases para el desarrollo del conocimiento científico de punta a partir de la calidad del conocimiento que transita en las escuelas.

En este aspecto creemos que: La competitividad es un “problema nacional”. Es decir que merece una respuesta de la Nación... De los millones de participantes en la solución de la competitividad argentina -como en la de todos los países- hay tres primeros actores, tres protagonistas: el gobierno, las empresas y el sistema de educación, ciencia y tecnología. Hay fáciles acuerdos acerca de qué caracteriza a esos nuevos trabajadores: una sólida formación básica y el dominio de algunas aptitudes. Ya no sus conocimientos o su información, ya que esta se devalúa rápidamente y ya no tiene sentido económico transmitirla. Se debe enseñar cómo acceder a ella y cómo enriquecerla. En muchos países y en casi todos los idiomas, se repite una pregunta: “¿Ese perfil -en el que coinciden educadores y empleadores- es el que produce el sistema educativo de nuestro país?” La respuesta es siempre la misma: NO. Ricardo Ferrara; Educados para competir.

No formamos los trabajadores que reclama el sistema productivo. Este se ha transformado, y ha cambiado desde un modelo de empresas menos intensivas en conocimiento (que se basaban en el modo fordista de producción, donde la inteligencia se concentra en la cúpula y el resto del personal queda sometido a tareas que conllevan el empleo de la fuerza física o el desarrollo de tareas repetitivas, sean de tipo manual o no manual), hacia otro de empresas intensivas en conocimiento, pero que exigen un duro trabajo intelectual de todo el personal.

Robert Reich, en su libro El trabajo de las naciones, señala que se está configurando una estructura ocupacional basada en la existencia de tres categorías de personal: el de servicios rutinarios, el de servicios personales y

Página 35

el de servicios simbólicos. Los servicios rutinarios implican tareas repetitivas en grandes empresas de producción o en otras modernas (entrar datos en la computadora). Son tareas estándar en las que el salario está definido por el tiempo que se dedica. Solo se requiere saber leer y escribir y manejar la computadora, ser leal y confiable y dejarse dirigir.

Luego están los servicios personales, en los que también se cumplen tareas rutinarias y repetitivas, que requieren poca educación. La diferencia con los anteriores es que se realizan cara a cara, por lo que no pueden ser globalizados. Lo brindan los mozos, cuidadoras de niños o ancianos, empleados de hotel, cajeros, taxistas, mecánicos, carpinteros, plomeros, técnicos en servicio doméstico, etc. El salario se relaciona directamente con el tiempo de trabajo o las unidades de servicio y la tarea se realiza en forma individual o en pequeños grupos y no necesariamente en el marco de grandes empresas.

Por último, los servicios simbólicos, engloban tres grandes tipos de actividades que

necesita cualquier empresa competitiva: identificación de problemas, su solución y definición de estrategias. En este grupo se incluyen los diseñadores, los ingenieros, los científicos e investigadores, los responsables de relaciones públicas, los abogados y demás profesionales. Sus ingresos dependen de la calidad, la originalidad y la inteligencia de sus aportaciones.

¿Cuánto ayuda el sistema educativo para conseguir estas capacidades? Muy poco o nada, dado que el paradigma clásico a partir del cual está estructurado no le permite reorganizar sus actividades para lograrlo.

(En el caso de los servicios simbólicos) el ejercicio de su trabajo implica el desarrollo de cuatro capacidades básicas: la abstracción, el pensamiento sistémico, la experimentación y la capacidad de trabajar en equipo.

La capacidad de abstracción es esencial para este tipo de trabajo y de trabajadores. La realidad debe ser simplificada para ser comprendida y manejada. El trabajador debe ser capaz de descubrir los patrones que ordenan los diferentes aspectos de la realidad. Para ordenar e interpretar el caos de datos e información que nos rodean, es preciso crear ecuaciones, analogías, modelos y metáforas. Desde esta perspectiva, el trabajador "simbólico" debe ser educado para la creatividad y la curiosidad. Las escuelas, en cambio, hacen exactamente lo opuesto: imponen modelos, brindan paquetes de soluciones prefabricadas, estimulan la obediencia y la memoria.

Página 36

Desarrollar el pensamiento sistémico es un paso más delante de la abstracción. Nuestra tendencia natural es pensar la realidad en compartimentos separados. La educación formal perpetúa esta tendencia al ofrecer enfoques "disciplinarios" que dividen la realidad. Pero descubrir nuevas oportunidades o nuevas soluciones a los problemas requiere comprender los procesos por los cuales las diferentes partes de la realidad se conectan entre ellas. Además de enseñar cómo resolver un problema, los alumnos deberían ser entrenados para analizar por qué se ha producido el problema y cómo se relaciona con otros problemas existentes o potenciales.

Para aprender las formas más complejas de abstracción y de pensamiento sistémico, es necesario aprender a experimentar. Comprender causas y consecuencias, explorar diferentes posibilidades de solución a un mismo problema son, desde este punto de vista, exigencias indispensables: Pero la experimentación tiene otra consecuencia importante: los estudiantes aprenden a aceptar la responsabilidad de su propio aprendizaje, cualidad necesaria para desempeños que exigen reconversión permanente.

Por último, los trabajadores simbólicos trabajan en equipo, emplean mucho tiempo en comunicar conceptos y buscar consensos para continuar con la aplicación de sus planes. En lugar de educar para la competencia individual, este tipo de funcionamiento exige poner el énfasis en el aprendizaje grupal. Aprender a buscar y aceptar la crítica de los pares, solicitar ayuda, dar crédito a los demás, etcétera, es fundamental en este tipo de trabajadores. Juan Carlos Tedesco; El nuevo pacto educativo.

Esto es importante no solo porque todo ciudadano tiene el derecho de recibir la mejor educación, sino porque cada vez más la riqueza de un país no se mide por los recursos naturales o el capital, sino por las capacidades de su gente.

Otra demanda a la que debe atender el sistema educativo en este campo se relaciona con un reclamo generalizado en los actores de la sociedad acerca de que la escuela debe preparar para el trabajo. Hoy el sistema económico reclama al sistema educativo no tanto que prepare para el desempeño en "un puesto de trabajo", sino que genere las capacidades para que los ciudadanos se inserten en el mercado laboral.

La posibilidad de responder adecuadamente a la necesidad de aportar

los insumos científicos para el desarrollo económico y social viable es un punto de una importancia central ya que esto solo se puede conseguir a partir de una redefinición epistemológica del conocimiento que se distribuye desde el sistema educativo. Es cierto que en sus instancias más visibles, la relación producción de conocimientos/productividad parece ser el tema de la educación superior (de grado y postgrado universitario), pero muchas investigaciones han señalado ya que la posibilidad del desarrollo adecuado de esta relación en los niveles superiores depende en gran medida del tipo de conocimientos que se transmite desde la escuela primaria.

Así, frente a un sistema económico que reclama altos estándares creativos en áreas relacionadas con las ciencias, y con la gestión y la organización, es necesario que el sistema educativo transmita masiva y tempranamente las operaciones de pensamiento lógico y las actitudes y conductas correspondientes a este requerimiento.

Terminamos acá el punteo de la primera perspectiva de análisis de la calidad de la educación: las definiciones político—ideológicas. Estas son las que delinear los patrones de medida más generales para poder determinar dicha calidad, en cuanto establecen y ordenan los principios básicos de la educación.

Su valor es fundamental porque son las que orientan y dan sentido a todo el quehacer de la educación. Hemos visto cómo han variado las demandas que cada uno de los subsistemas de la sociedad hacen hoy a la educación, desde que se originaron los sistemas escolares hasta la actualidad.

El gran problema de las reformas educativas reside en que, si bien en muchos casos se han desarrollado avances técnico-pedagógicos acordes con las nuevas demandas, los cambios no han llegado todavía de manera masiva al tercer nivel (a la organización institucional) por lo que se produce una gran tensión entre los modelos de organización y la rutina educativa, que se apoyan todavía en el paradigma clásico, y las demandas completamente diferentes que, aunque están acompañadas por desarrollos teóricos y propuestas, todavía son débiles en la realidad (en el eje de la organización) y no alcanzan a tener la fuerza suficiente para resolver esta tensión.

Segundo nivel: opciones técnico-pedagógicas

Los fines de la educación, surgidos a partir de las demandas de la sociedad global y de los subsectores de la sociedad, deben ser llevados a la práctica. Para esto aparecen las opciones técnico-pedagógicas que modelan una forma concreta de responderlas. Ellas tienen que ver, sustantivamente, con cada uno de los vértices que definen el triángulo didáctico (conocimiento, alumno, docente).

Debido a que la existencia del sistema educativo se basa en la necesidad social de distribución del conocimiento, la primera opción responde a la pregunta ¿qué conocimiento corresponde transmitir? En segundo lugar, aparecen preguntas relacionadas con el sujeto que aprende, referidas a ¿qué características definen al sujeto de enseñanza? y también a ¿cómo aprende quien aprende?, ¿por qué no aprende quien no aprende? Luego aparecen otras referidas a quien enseña, que se resumen en ¿qué tiene que saber quien enseña?, ¿qué tiene que hacer quien enseña?

Al señalar que son opciones, queremos enfatizar la idea de que nuestra realidad de todos los días, todo lo que configura nuestra rutina (la organización de las escuelas, la modalidad de dar clase, la disposición espacial del aula, el sistema de nombramientos de los docentes, lo que enseñamos, y muchas otras realidades más), que para

nosotros es la forma “natural” de hacer las cosas, en realidad responde a un modo de verlas, o sea, a un paradigma.

Esta no es la única forma posible de plantearlas. Si las miramos desde otro paradigma, pueden cambiar. Lo hacemos así porque, en un largo proceso socio histórico, se han hecho opciones desde un paradigma, que dan como resultado que las cosas sean como son. El paradigma desde donde se derivan nuestras rutinas es tan antiguo y tan generalizado, que nos resulta difícil salirnos de él y contemplarlo desde afuera para poder tomar conciencia de sus rasgos principales, poder cuestionarlo, y desde allí, poder superarlo. Por eso nos cuesta dar el salto hacia otro paradigma, a través de la puesta en marcha de innovaciones.

Las opciones técnico-pedagógicas conforman los grandes ejes estructurantes donde se apoya toda la estructura del quehacer educativo. A nuestro entender, estas opciones se agrupan en torno a tres grandes ejes:

- a) un eje epistemológico,
- b) un eje pedagógico,

Página 39

- c) un eje didáctico.

Como se ha dicho, el desarrollo de las opciones concretas tiene, por supuesto, un marco histórico. Resultan de la manera como se podían responder las preguntas básicas que estructuran el sistema educativo en un momento dado de la historia (siglos XVIII y XIX) y en un lugar específico (la cultura occidental), que es donde se originaron los sistemas escolares que conocemos.

Esto es importante porque nos permite tomar conciencia de que las respuestas a qué enseñar y cómo enseñar con las que nos manejamos cotidianamente corresponden -en su mayor parte- al paradigma pedagógico clásico, y se basan en los avances del conocimiento científico vigente en el momento en que se desarrolló la escuela.

- a. El eje epistemológico

Algunas preguntas que surgen en este eje son las siguientes:

¿Qué tipo de conocimiento se requiere en la sociedad de hoy?

¿Cuáles son las áreas de conocimiento que es necesario transmitir?

¿Cuáles son los contenidos de enseñanza que permiten el logro de las competencias priorizadas por la sociedad?

Definición de conocimiento

La primera opción técnico-pedagógica o el primer criterio para definir y elevar la calidad de la educación se refiere a qué definición de conocimiento transita por dentro del sistema educativo. Qué tipo de conocimiento distribuye la escuela es la primera opción que debe definirse, porque signa a todas las demás decisiones técnico-pedagógicas al ser el eje mayor, estructurante de todo el resto de la propuesta de enseñanza y, desde allí, condiciona de manera absoluta la calidad de la educación.

¿Qué tipo de conocimiento, qué enfoque epistemológico demanda la sociedad hoy? La perspectiva epistemológica básica no solo funda el aprendizaje de cada disciplina, sino que resulta esencial para responder a las demandas político-ideológicas en la medida en que, por ejemplo, una caracterización dogmática y acabada del conocimiento -típica de muchos sistemas educativos- no favorece el desarrollo del pensamiento productivo,

capaz de actualizarse, abierto a nuevas adquisiciones; tampoco permite diálogo e intercambio, base de la sociedad democrática, ni poder “vivir juntos”, ya que genera actitudes fundamentalistas.

Página 40

La opción básica en este campo se refiere a la preeminencia de las características relacionadas con la cultura humanista clásica, o las relacionadas con un humanismo de base tecnológica. Si bien es cierto que el contexto histórico en que surgieron los sistemas escolares (la modernidad) explica la preeminencia de las características de una cultura humanista en los contenidos que todavía se transmiten (una cultura de fuerte acento racional por oposición a la cosmovisión teológica que intentaba superar, propia de la Edad Media), la concepción de ciencia allí implicada se apoya en un modelo deductivo en el cual el conocimiento es racional en tanto deriva de grandes hipótesis.

El contexto de nuestro tiempo está enmarcado por una cultura con fuerte orientación tecnológica, que supone un modelo determinado de conocimiento científico distinto del anterior. A la tradicional definición de conocimiento científico que entendía que conocer era describir y explicar, para pronosticar y predecir, hoy se agrega como parte sustantiva de qué es hacer ciencia, la necesidad de conocer para operar, para transformar (modelo de investigación y desarrollo). Conocimiento y transformación-operación son dos caras de la misma moneda.

Podemos volver a recordar que cada una de las decisiones tomadas en el nivel técnico-pedagógico posibilita o no que se cumplan las demandas político-ideológicas. Por ejemplo, si el sistema educativo -o una escuela- trabaja con una definición de conocimiento que habilita para operar sobre la realidad, además de saltar del paradigma de la ciencia-para-generar-teoría a la ciencia-para-generar-teoría-para-operar-sobre-la-realidad (que en la práctica implica, por ejemplo, enseñar a resolver problemas reales), se está respondiendo al mismo tiempo a las demandas del sistema político, ya que éste es el tipo de conocimiento necesario para poder participar.

Las investigaciones sobre el tema han dejado en claro que no se amplían los niveles de participación porque se hagan reuniones con los padres, con los docentes o con los alumnos, mientras no se instale la participación en el eje mismo, en el centro del modelo lógico de operaciones mentales que se desarrollan en los alumnos, en el centro de la educación, o sea, en la concepción de conocimiento que se transmite.

Definición de áreas disciplinarias

La segunda opción para considerar dentro del eje epistemológico se refiere a cuáles son las áreas de conocimiento que están incluidas dentro del sistema educativo. Si la escuela tiene que transmitir conocimiento socialmente válido,

Página 41

debe adecuar entre cómo se definen las áreas de conocimiento dentro del sistema educativo a cómo se definen en el mundo académico.

El problema fundamental tiene que ver con la incapacidad del sistema educativo de incorporar rápidamente las novedades que se producen en el mundo académico. Las grandes falencias en este sentido obedecen a la desactualización de las disciplinas incorporadas en el currículum escolar, no solo en lo que se refiere a los temas principales del avance científico, sino fundamentalmente en los enfoques de cada disciplina, que cambian con rapidez y no se incorporan en la enseñanza.

Esto resulta claro, por ejemplo, en las ciencias duras. ¿Cuáles de los contenidos que hoy se enseñan en las escuelas permiten que los jóvenes y adolescentes comprendan cómo funcionan aparatos tan comunes y cotidianos como un televisor, el control remoto de cualquier aparato o un teléfono satelital? ¿Cómo puede interesarles a nuestros alumnos la enseñanza de estas disciplinas si no les acercan la más mínima comprensión de su mundo real?

En las ciencias sociales hay también inconsistencia entre las definiciones del mundo académico y las correspondientes a la realidad del sistema escolar. En las propuestas curriculares de las escuelas, tradicionalmente las ciencias sociales se definieron como historia y geografía. En esta definición, quedan por lo general excluidas de la enseñanza básica disciplinas de las ciencias sociales ampliamente reconocidas desde hace tiempo en el mundo académico, como la sociología, la antropología, la ciencia política, la economía, que el sistema educativo desconoce. Un esfuerzo importante en este sentido está presente en casi todas las reformas educativas del momento. En la Argentina, los Contenidos Básicos Comunes, aprobados a nivel nacional, son un buen ejemplo de ello, aunque no se manifiestan todavía de manera masiva en las aulas.

Lo mismo ocurre con la concepción de arte vigente en las escuelas, que todavía se entiende básicamente como parte del humanismo tradicional en el que la cultura es patrimonio de una élite, y cuyo objetivo fundamental es el deleite personal, sea para la expresión personal (el artista) o para el goce (el público o el poseedor de la "obra"). En la sociedad de hoy se han desarrollado numerosas actividades en las que el criterio estético ocupa un lugar fundamental, y que requieren amplio conocimiento de las ciencias duras y de la informática. Por un lado los nuevos desarrollos de aparatos de producción musical (como la guitarra o el piano electrónicos), y también el caso de actividades como las sonidistas, iluminadores, camarógrafos de televisión o de cine, y muchas otras más.

Finalmente, también esto se refiere a los campos disciplinarios importantes en el quehacer productivo que no forman parte del currículum tradicional

Página 42

pero sí están dentro del mundo académico hace tiempo. Son, por ejemplo, las áreas de informática, la tecnología, y la lengua necesaria para sostenerse en un mundo de participación globalizada como el presente, tal como es en la actualidad el inglés.

El viejo paradigma se restringe a las disciplinas existentes a mediados del siglo XIX, cuando se produjo la última gran actualización de contenidos de la educación. No haber revisado esto significó no solo que no se incluyera las nuevas dentro de las propuestas educativas de las escuelas, sino que no se generaran perfiles docentes con conocimientos adecuados para dictarlas. Todavía hoy no se cuenta con dichos profesores, pero esto no puede esgrimirse como argumento para no incluirlas. Más bien, ha de ser un objetivo que sirva para modificar las concepciones acerca de qué docentes debemos tener. Según Hargreaves, pueden distinguirse cuatro edades del profesionalismo docente a lo largo del tiempo, que siempre muestran en cada nueva etapa vestigios de la era precedente, y que son: a. la edad pre profesional, producto del paradigma clásico; b) la del profesional autónomo; c) la del profesional colegiado; y d) la post-profesional, que abre el espacio para construir el nuevo rol desde otro paradigma.

Definición de contenidos de la enseñanza

La tercera opción que se hace, una vez definidas las áreas del conocimiento que se deben incluir en las escuelas, es con qué definición de contenidos de la enseñanza se

trabajar.

Aclarar qué se entiende por contenidos reviste importancia, porque el problema clave del currículum se presenta de la siguiente manera: ¿cómo seleccionar y organizar el conocimiento académico de modo que el alumno asimile significativamente la cultura y el saber científico de la comunidad en que vive? En otras palabras, ¿qué criterios se han de tener en cuenta en todo diseño de instrucción, si se pretende que el alumno adquiera y utilice el conocimiento científico que produce la sociedad?

Esta definición puede hacerse desde varias perspectivas. Una de ellas se basa en un modo atomizado de conocer. “En este se recortan unidades racionales del acervo cultural sin tener en cuenta el carácter arbitrario del recorte y sin intentar descubrir los procesos de producción. Cuando se destacan fechas, batallas y personajes descontextualizados y en compartimientos estancos se definen contenidos atomizados.” (Entel, 1988)

Por otro lado, los contenidos pueden definirse como “procesos que se basan en la percepción inicial del todo concibiendo a cada elemento y a la totalidad como producto de un proceso” (Entel, 1988). En vez de definir los contenidos como temas o información, se lo hace como núcleos o ejes organizadores que permiten ver procesos dentro de las áreas de conocimiento.

Hay un tercer paradigma, que comprende los dos anteriores, pero los resignifica incorporando la idea de competencia. En esta nueva concepción

Página 43

se cruzan diferentes definiciones de contenidos: aquellas que los consideran como el desarrollo de las competencias cognitivas básicas para el aprendizaje, y las que los definen como conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes (Coll y otros, 1992). Para esta tercera concepción, todos estos elementos constituyen los contenidos de la enseñanza.

La noción de competencias ha recibido distintos tipos de definiciones, muchas de neto carácter instrumental. Entendemos este concepto como un conjunto de saberes o formas culturales cuya apropiación por parte de los alumnos se considera esencial para su formación. Supone incluir como ejes de la educación no solo el manejo de datos, hechos o información sino también la posibilidad de operar con ellos. En este sentido, el concepto de competencias puede definirse como el desarrollo de capacidades complejas e integradas que se materializan en una dimensión pragmática, dado que refieren a la instrumentación de un sujeto para operar con creatividad en los diferentes campos de actividad: científico tecnológico, económico, social y personal. Se trataría de la superación de la dicotomía: adquisición de conocimientos vs. aprendizaje de habilidades, a partir de la integración de tres dimensiones: conocimiento en la acción, y reflexión sobre la acción y sobre la reflexión en la acción. (Rossi y Grinberg, 1999)

b. El eje pedagógico

El eje pedagógico tiene como objeto las definiciones básicas sobre el sujeto de la enseñanza, así como las relativas a qué se entiende por aprendizaje, por enseñanza y por rol docente. Supone la respuesta a preguntas tales como:

¿Qué características psicológicas tiene el sujeto?

¿Cómo aprende? ¿Cómo se enseña?

¿Qué sabe y qué hace quien enseña?

Características del sujeto que aprende

La primera opción que se realiza dentro de este eje tiene que ver con las características del sujeto que aprende. Implica una definición de las particularidades psicológicas del alumno, ya que precisa quién es el sujeto de aprendizaje.

En este núcleo la antinomia está marcada por la opción entre una concepción de psicología de facultades o una concepción de psicología evolutiva. La propuesta clásica, basada en la primera, separa y coloca en paralelo

Página 44

la percepción, la memoria, la motivación, y recomienda atenderlas en diferentes momentos del proceso de enseñanza. Además, como considera que son las mismas a lo largo de toda la vida, define al alumno como adulto en pequeño y no tiene en cuenta cómo va cambiando en las diferentes edades.

Los avances en la psicología han dejado en claro desde hace ya décadas que el desarrollo del sujeto es un proceso individual y progresivo que tiene que ver con elementos internos y externos a él. Por eso, un nuevo paradigma educativo debe contemplar tales características. Entender al sujeto de enseñanza dentro de un marco evolutivo significa pensar que las distintas edades marcan rasgos diferentes y, por lo tanto, que la propuesta de enseñanza debe variar de acuerdo con esto.

Aún más, los actuales desarrollos en este sentido plantean una nueva visión del sujeto de aprendizaje al concebir la inteligencia desde una perspectiva enriquecida. Tal es el caso de los avances producidos por Howard Gardner que introduce el concepto de "inteligencias múltiples" como rasgo innato del ser humano. Según él, el paradigma que sostiene la propuesta clásica de las escuelas desperdicia la mayoría de ellas ya que se dedica a desarrollar solo dos: la inteligencia lógico-matemática y la lingüística (Gardner, 1991,1993).

Entonces, según cuál sea la opción adoptada, se aplicarán criterios diferentes para analizar las conformaciones específicas de los diversos componentes educativos. Si el sujeto de aprendizaje se concibe a partir de etapas evolutivas que suponen capacidades intelectuales diferentes, modelos operatorios diferentes, capacidades afectivas y responsabilidades diferentes en las distintas etapas evolutivas, dimensiones de diferentes tipos de inteligencia, el juicio sobre la calidad de una propuesta de enseñanza o de una estructura de organización pedagógica deberá hacerse teniendo en cuenta si la organización de las escuelas y la del aula respetan o no estas características.

En qué teoría del aprendizaje se apoya la propuesta

La segunda opción dentro del eje pedagógico se refiere a la definición de cómo aprende el sujeto de aprendizaje, o sea, qué teoría del aprendizaje está en la base de las decisiones pedagógicas. En términos generales, y para simplificar, se puede decir que en este campo hay dos alternativas básicas. Se puede definir que se aprende por ensayo y error, por premio y castigo, por estímulo y respuesta, o que se aprende porque el sujeto construye activamente el objeto de aprendizaje.

Página 45

En esta segunda opción, se plantea el aprendizaje como un proceso múltiple, que ocurre dentro y fuera de la escuela y que se desarrolla durante toda la vida. El sujeto construye su objeto de conocimiento a partir de la posibilidad de que éste tenga sentido para él, que sea "significativo".

La noción de aprendizaje significativo (es decir, con sentido o significación para quien

aprende) adquiere aquí particular importancia en tanto se opone al aprendizaje basado en la memorización mecánica y repetitiva. Para conseguir un aprendizaje lo más significativo posible es imprescindible modificar, sustituir o completar contenidos adquiridos previamente. (Rossi y Grinberg, 1999)

En otros términos, se puede implicar en la base de las opciones pedagógicas un modelo conductista o un modelo constructivo en relación con el aprendizaje. En la actualidad, decimos que tiene calidad un sistema educativo cuando la propuesta de enseñanza supone modelos de aprendizaje constructivo. Esta nueva concepción entiende además que el docente también es sujeto de aprendizaje, porque éste se realiza a lo largo de toda la vida.

Qué definición de rol docente

La tercera opción dentro del eje pedagógico responde a la pregunta ¿qué características tiene el rol docente?, e incluye básicamente dos grandes aspectos: qué debe saber quién enseña y qué debe hacer quien enseña.

a. Qué saberes tiene el docente.

Redefinir el conocimiento que debe transitar por el sistema educativo, así como los avances en la frontera de las diferentes disciplinas, han puesto en crisis la concepción de qué saberes ha de manejar un profesor. Las posturas clásicas se agotan en la polémica sobre cuál debe ser el énfasis puesto en dos aspectos: cuánto debe saber de lo que enseña quien enseña (los contenidos a enseñar) y cuánto debe saber de cómo se enseña, quien enseña (la metodología de enseñanza).

Los desarrollos de las últimas décadas han dejado ver que, además de estas dimensiones, la complejidad del acto de enseñar implica que el profesor debe poseer una serie mucho más variada de competencias. Las respuestas habituales, no superadoras del viejo paradigma, presentan listados interminables de rasgos deseables, en la construcción del nuevo perfil del docente. Otras propuestas lo enfocan desde una perspectiva más incluyente,

Página 46

que establece unas pocas competencias básicas del desempeño del rol docente, como es el caso de los estándares de formación inicial, formulados en algunos países (Chile, 2000).

En esta misma línea, constituye un avance la propuesta de Braslavsky: Es posible que la clave para promover la reinención de la profesión de enseñar consista, nuevamente, en ubicar el foco. Se trata de que ellos mismos sean competentes (...) Cuando se analizan las prácticas de las maestras y de los profesores competentes, se pueden discriminar cinco dimensiones fundamentales: la pedagógico-didáctica; la político-institucional; la productiva; la interactiva y la especificadora.

La dimensión pedagógico-didáctica de la competencia profesional de los enseñantes consiste en la posesión de criterios que les permitan seleccionar entre una serie de estrategias conocidas para intervenir intencionalmente promoviendo los aprendizajes de los alumnos, y para inventar estrategias allí donde las disponibles son insuficientes o no pertinentes.

La dimensión político-institucional de la competencia profesional docente consiste en la capacidad de articular la macro política referida al conjunto del sistema educativo con la micro política de lo que es necesario programar, llevar adelante y evaluar en las instituciones donde se desempeñan y en sus espacios más acotados: las aulas, los

patios, los talleres y los ámbitos comunitarios (...)

La dimensión productiva permite comprender e intervenir como sujetos en el mundo y como ciudadanos productivos en la política y en la economía actual. La cultura endogámica de las escuelas y de los institutos de formación docente tuvo como consecuencia que esas instituciones se alimentaran permanentemente entre sí, sin una fuerte interacción con otras instituciones o ámbitos (...)

La dimensión interactiva se refiere a la comprensión y a la empatía con “el otro”. El otro puede ser un alumno, un padre, una madre, un estudiante secundario, una supervisora, o los funcionarios de los ministerios; pero también las comunidades en tanto tales, los empresarios, las organizaciones

Página 47

sociales, las iglesias y los partidos políticos. Son capaces de ejercer y de promover la tolerancia, la convivencia y la cooperación entre las personas diferentes.

La de especificación, que es diferente de la especialización. La especificación es (...) la capacidad de aplicar un conjunto de conocimientos fundamentales a la comprensión de un tipo de sujetos e institución educativa. Cecilia Braslavsky; Re-haciendo escuelas.

Muchos especialistas tienen en claro que éste es un campo muy difícil en el cual la gran mayoría de las propuestas siguen siendo todavía pensadas desde los viejos paradigmas (Hopkins, 1996). Algunas, sin embargo, están abriendo nuevos horizontes, como el interesante planteo de Hargreaves cuando reflexiona sobre las etapas de la profesionalización del docente (Hargreaves, 1996), el de Attalí que propone nuevas categorías de profesores (Attalí, 1996), o las nuevas realidades que entienden la formación de los profesores desde el marco de la innovación (Aguerrondo y Pogré, 2001).

b. Cuáles son las prácticas que definen el “hacer” docente.

Así como se replantean y reformulan las características del perfil de los docentes y las necesidades de su formación, también está en cuestionamiento qué debe hacer quien enseña. El paradigma clásico instituyó un modelo de tarea docente basado en la comunicación radial (Brunner, 2000). Ésta puede ser definida desde el protagonismo del docente, en la conocida tarea de “transmisión”, que conforma el modelo -desde hace un tiempo bastante cuestionado- llamado “de clase frontal” (Schiefelbein, 1992).

Es claro que las nuevas opciones requieren un “nuevo hacer docente”: “El docente debe establecer una nueva relación con el alumno, pasar de la función de ‘solista’ a la de ‘acompañante’, convirtiéndose ya no tanto en el que imparte los conocimientos como en el que ayuda a los alumnos a encontrar, organizar y manejar esos conocimientos, guiando las mentes más que moldeándolas” (Unesco, 1996).

David Perkins, desde el Proyecto Zero de Harvard, desarrolla una pedagogía de la comprensión que sería “el arte de enseñar a comprender”, lo cual según él no es una tarea simple. Se trata de poder generar en los alumnos

Página 48

imágenes mentales que les permitan “ir más allá del conocimiento” externo de algo (Perkins, 1992). Postula la necesidad de incorporar al aula y a la escuela un “lenguaje de pensamiento” a través de cuatro elementos necesarios: la presentación de modelos (modelado), la explicación, la interacción y la retroalimentación.

El modelado consiste en ejemplos o demostraciones prácticas de buen pensamiento; la explicación concierne a la transmisión directa de la información relevante para el buen

pensamiento; la interacción involucra el uso activo de buenas prácticas de pensamiento con otros integrantes de la comunidad; y la retroalimentación es la información que proporcionan otros miembros de la comunidad sobre la exactitud y solidez de las prácticas de pensamiento. (Tishman y otros, 1994)

De manera que hoy resulta clara la opción por la calidad de la educación en este aspecto. Se trata de elegir entre el desarrollo de las tareas del aula dentro del paradigma clásico, a través de la clase frontal, o entender al docente como organizador de las situaciones de aprendizaje y conductor de un proceso de construcción conjunta con sus alumnos. Estas opciones se expresarán no solo en modelos concretos de trabajo docente sino que también signarán las decisiones sobre la formación y capacitación docente, así como sobre las características de la carrera docente, entre otras cosas.

c. El eje didáctico

En el eje didáctico se concentran las preguntas que se refieren a la relación enseñanza-aprendizaje. En él se determina cómo se organiza la propuesta de enseñanza. Por eso la pregunta central es ¿cuáles son las estrategias de enseñanza? Tal como ocurre con los ejes anteriores, éste explicita los criterios que se pueden utilizar para determinar: por un lado, hacia dónde cambiar (cuál es el norte de la innovación), y por el otro -si ya estamos cambiando-, qué entidad tienen los cambios que hacemos. Entonces, desde el eje didáctico, vamos a recorrer las opciones que se abren para que, en cada caso, podamos reconocer si se respetan las anteriores. Esto es, si se posibilita el conocimiento tecnológico, si se contempla que el alumno es un sujeto constructivo, si se transmiten valores de democracia. Todo lo que hasta ahora se ha visto que define la “calidad”.

Página 49

Quiere decir que, según las opciones técnico-pedagógicas que se hagan, se posibilitará o no que en la práctica se cumplan las demandas planteadas por la dimensión político-ideológica. Por ejemplo, si se pretende generar capacidad crítica y creadora en los alumnos la organización de la propuesta de enseñanza debe incorporar y alentar la posibilidad de duda fundada, de discusiones abiertas entre ellos o con el profesor, de visión de contraste entre teorías e ideologías divergentes.

Esta decisión, que a primera vista parece referida solo a la “propuesta didáctica”, supone también modelos de distribución del tiempo y espacio (o sea, organizativos). Al constituir las opciones didácticas el último nivel de decisiones dentro de las técnico-pedagógicas, así como reciben determinaciones de las instancias anteriores, marcan por otro lado un fuerte condicionamiento a los aspectos por decidir, en este caso, los organizativos.

El eje didáctico es, en suma, de gran importancia porque resulta el verdadero pivote entre, por un lado, los fines y objetivos de la educación (nivel político-ideológico) y los otros dos ejes de opciones técnico-pedagógicas (las epistemológicas y las pedagógicas), y, por el otro, el último nivel de criterios para la calidad, aquel que resume finalmente todo: los aspectos exteriores de la educación, lo que se refiere a cómo es concretamente la vida cotidiana en la escuela, cómo se organiza la educación y cuáles son sus resultados.

Incluimos en este eje cuatro grandes campos de decisiones: cómo es la selección y organización de los contenidos de la enseñanza, qué características tienen las actividades de enseñanza, cómo es la planificación didáctica y cómo se organiza la evaluación del aprendizaje. En cada una de ellas están presentes los polos que

representan el paradigma clásico y el de la calidad educativa.

La selección y organización de contenidos

En este aspecto de las decisiones didácticas, la opción entre el paradigma clásico y el de la calidad se puede resumir en si se trabaja con el criterio de “plan de estudios” o con el de “currículum escolar”. ¿Cuáles son las diferencias? Un plan de estudios es un ordenamiento teórico de los conocimientos que los alumnos deben tener para lograr un certificado determinado. El ordenamiento se realiza en términos de “materias” que lo integran, que tienen fijado un tiempo semanal y están distribuidas a lo largo de una serie de años de estudio. Según el nivel educativo de que se trate, las materias están organizadas ya sea con un “programa” de contenidos (en la escuela primaria y la secundaria) o con “temas orientadores” o “conceptos básicos a desarrollar” en el nivel superior.

Página 50

Este modo de organizar y seleccionar los contenidos ha presentado una serie de problemas. Entre ellos, que se trata de una pauta única y general, homogénea, para todos los alumnos por igual, o que aquello que se define como plan de estudios no necesariamente se condice con lo que los alumnos aprenden; y, por otro lado, los alumnos aprenden una gran cantidad de contenidos que no han sido previstos en ese plan. Todos estos elementos, entre otros, han determinado que se tomara conciencia de que los contenidos son mucho más que temas e incluso que procesos cognitivos.

Esto ha llevado a que hoy se reconozca que la organización y la selección de los contenidos deben insertarse en una idea más amplia, como es la de “currículum”. ¿Qué es el currículum?

El currículum es un proyecto que se expresa en términos de un plan cuyo centro de preocupación es la selección de un conjunto de saberes que trata de transmitir a un determinado grupo de estudiantes. En tanto supone un proceso de selección, la elaboración de un currículum implica que unos determinados contenidos (del conjunto de contenidos posibles en una determinada área del conocimiento) serán impartidos y privilegiados dejando a un lado una variedad de saberes que no entrarán en dicha selección. (Rossi y Grinberg, 1999)

El currículum consiste, entonces, en la planificación y el desarrollo de los componentes de la enseñanza y el aprendizaje; unos, por ser intenciones (objetivos, contenidos que hay que enseñar); otros, por constituir el plan de acción (metodología, secuencia, selección de materiales, criterios de evaluación, etc.) y otros porque expresan aquello que efectivamente se realiza.

Un segundo tema es la opción que va de las “asignaturas” a los “espacios curriculares”. Pensar la organización de los contenidos en términos de asignaturas implica recortar temas y proponer actividades en algo parecido a líneas paralelas que no se tocan. Aunque estén dadas por la misma maestra, en los primeros años de estudio, por un lado va la matemática y por el otro la ciencia, o el lenguaje. Estas actividades son, generalmente, todas iguales, sin importar el tipo de contenido ya que no están reguladas por tiempo ni por objetivos específicos.

La idea de espacio curricular, en cambio, tiende a superar esas posiciones.

Página 51

En primer lugar, no se organiza a partir de los núcleos conceptuales de una disciplina o de un campo disciplinar (aunque obviamente los tiene en cuenta y los incorpora): el

centro de la organización son las necesidades de aprendizaje de los alumnos. Por consiguiente, a partir de un mismo marco general de contenidos prescriptos, es posible tener diferentes espacios curriculares sin por ello dejar de cumplir con las prescripciones que garantizan la existencia de un sistema educativo nacional.

Pero un espacio curricular ofrece muchas otras ventajas. Su flexibilidad permite atender las diferencias, y también al diferente dentro de un grupo. En segundo lugar, permite organizar la propuesta de enseñanza atendiendo realmente a los diferentes tipos de contenidos (conceptuales, procedimentales, actitudinales).

Si bien tanto el plan de estudios como el currículum tienen una expresión escrita, un documento en el que se plasman, y que normalmente llega a las escuelas desde el nivel macro (las autoridades) de las decisiones educativas, no siempre lo que pasa en la escuela se corresponde con esto: es posible tener un plan de estudios y trabajar en la escuela con criterio de currículum y, a la inversa, es posible haber recibido un documento curricular y que en la escuela se siga trabajando como si se tratara de un plan de estudios. Además de lo que tiene que ver estrictamente con el modo y los criterios de selección y organización de los contenidos, una forma de darse cuenta de si se trabaja o no con el criterio de currículum es pasar revista a las características de las actividades de enseñanza, a la planificación didáctica y a los modos de evaluar.

Las actividades de enseñanza

En el eje didáctico se sitúan también las características de las actividades de enseñanza. El punto fundamental que nos interesa se vincula con su “uniformidad” o “flexibilidad”. Una propuesta de enseñanza que tiene que responder a la diversidad de los alumnos (porque debe ser democrática), que, además, tiene que permitir enseñar diferentes tipos de contenidos (incluidas las competencias), y adecuarse a las características de los distintos espacios curriculares, no puede estar conformada por actividades de enseñanza iguales en la forma, en la duración, en la propuesta.

El paradigma clásico instituyó en la rutina de las escuelas modos uniformes de hacer las cosas a partir del desconocimiento de una cantidad de elementos que forman parte de la tarea de enseñar, y que hoy son conocidos.

Página 52

Actualmente sabemos que los niños no son todos iguales, que cada uno tiene su propia manera de organizar el camino hacia la construcción del objeto de aprendizaje, que los contenidos de la enseñanza son de diverso tipo y que hay diferentes objetivos de naturaleza muy distinta que queremos lograr, todo dentro del concepto amplio y general que denominamos “educación de calidad”.

Por eso es imprescindible que, teniendo en claro estas diferencias, organicemos actividades diferentes para enfrentarlas. En primer lugar, deben plantearse distintas actividades para los diferentes tipos de contenidos. Una reflexión interesante y con buen detalle en ese sentido está presente en la propuesta de César Coll y sus colaboradores, que ayuda a discriminar las actividades de enseñanza más apropiadas para cada tipo de contenido (Coll y otros, 1992): para la enseñanza de hechos, ejercicios de repetición verbal en los que el profesor proporciona las estrategias que faciliten memorizar la información, o también actividades para asociar el hecho a un concepto ya que solo mediante esta asociación puede tener sentido el aprendizaje de hechos, o actividades posteriores de recuerdo funcional que impliquen utilizar y aplicar los hechos aprendidos, indispensables para asegurar el almacenamiento de la información en la red memorística personal.

La enseñanza de procedimientos es quizá lo más novedoso del paradigma de la

calidad. Entre las líneas alternativas mejor trabajadas aplicables a este aspecto, se destaca la interesante propuesta de Perkins y sus colaboradores en el marco de la enseñanza para la comprensión. Este grupo de estudiosos de la Escuela de Educación de Harvard postula la necesidad de incorporar al aula y a la escuela un “lenguaje de pensamiento” (Perkins, 1992; Tishman y otros, 1994). Las actividades implicadas corresponden fundamentalmente a la reflexión sobre la propia actividad y sobre el procedimiento, es decir, sobre los contenidos conceptuales asociados al contenido procedimental y los procedimientos seguidos para comprenderlos. También suponen la ejercitación repetida del procedimiento hasta que se haya aprendido y tanto la presentación de modelos expertos como su aplicación y transferencia en contextos distintos (Coll, 1992).

En cuanto a las actitudes, las actividades principales son las que permiten el análisis y la reflexión que lleven a compromisos personales de actuación. Esto se logra a través de la aplicación consecuente de actividades de resolución de conflictos, ya que el aprendizaje de las actitudes sociales requiere de

Página 53

situaciones conflictivas donde experimentar esas actitudes. Por último, es importante el análisis de los modelos que se proporcionan a los alumnos, ya que las actitudes se aprenden también mediante la imitación de estos modelos (aprendizaje vicario) (Rossi y Grinberg, 1999).

Así, pensar las actividades en términos de “currículum” demanda considerar otros aspectos más allá de los temas que se piensan enseñar. Si se desea que los alumnos aprendan a indagar, investigar y reflexionar sobre el conocimiento, debe organizarse la clase para que esto sea posible. Si en una clase el docente expone conocimientos, no permite que los alumnos participen y cuando lo hacen no se les escucha; si en la evaluación se pide a los estudiantes que repitan de memoria aquello que está escrito en un texto, entonces difícilmente se los estará ayudando a aprender a investigar o indagar.

Pero la flexibilidad de las actividades de la enseñanza no se relaciona solo con esta necesidad de ampliar la idea de contenidos. También deben diferenciarse según se trate de la presentación del tema, del desarrollo de los contenidos implicados, del proceso de evaluación, de transmitir datos o de ejercitar competencias. Las actividades flexibles constituyen, por lo tanto, una de las características que deben estar presentes en una nueva definición de la calidad de la propuesta de enseñanza. No es posible adaptarse a las diversas necesidades de nuestros alumnos o a las características propias de los distintos grupos que hoy están en la escuela, así como a sus diferentes edades e intereses, sin una propuesta que permita tener en cuenta esas especificidades.

La planificación didáctica

La planificación de las actividades de enseñanza debe pasar de ser un mero documento para la supervisión y la sábana de organización de aula, a ser una verdadera hoja de ruta, es decir, un instrumento efectivamente útil para transitar el difícil camino cotidiano de mejorar la calidad de la educación.

Quizá debido a que la enseñanza nació como actividad pre profesional que se aprendía por experiencia, casi como un saber artesanal (Hargreaves, 1996), y también debido a la complejidad de procesos que implica, las propuestas de planificación han resultado poco aplicables. Se desarrollaron recién a partir de la aparición de las concepciones tecnocráticas de la pedagogía, acompañando los esquemas de paquetes

instruccionales y planificación por objetivos, y sus instrumentos más conocidos fueron la planificación institucional (para la escuela) y la planificación por objetivos (para el aula).

Página 54

Ninguna de estas dos propuestas fue cómodamente incorporada a la realidad cotidiana de las escuelas. En ambos casos, al lado de algunos logros limitados, lo más generalizado fue que se elaboraran diagnósticos institucionales con la forma de abultados documentos y también las famosas “sábanas” de actividades. Una bien conocida característica común a ambas, que evidencia su inutilidad para la tarea, es que estos “papeles” han servido muy poco más que para ser guardados en un armario a la espera de tener que mostrarlos en caso de que la supervisión los reclame, ya que, año a año, se vuelven a copiar, cambiándoles la fecha para poder seguir mostrándolos. La propuesta alternativa a este modelo de planificación, hoy muy difundida, es la elaboración de un Proyecto Educativo Institucional (PEI) que incluya el correspondiente Proyecto Curricular Institucional (PCI), así como la propuesta de todas las experiencias institucionales que el equipo docente esté interesado en emprender. A diferencia de la programación que cada docente puede hacer para su curso, este modelo considera una visión global del proceso educativo que involucra a toda la escuela. Por tanto no puede reducirse a la sumatoria de planificaciones por grado o año, ni a los contenidos u objetivos de cada área.

Sin embargo, la diferencia entre los modelos de planificación correspondientes al paradigma clásico y los que atañen al paradigma de la calidad no es solamente de nombre sino también de concepción. En el primer caso, llamado de planificación normativa, la propuesta se hace desde un deber ser que no contempla la realidad ni los avatares lógicos del proceso necesario para lograr las metas propuestas. En el segundo caso, de planificación estratégica-situacional, se parte de la dirección que propone la imagen-objetivo y se establecen metas, recursos y plazos para lograrlos, pero se tiene en cuenta permanentemente cómo deben ir adaptándose las metas y los plazos a las dificultades que presenta todo intento de transformación.

Comprometerse con acciones de cambio que supongan un nuevo paradigma es una tarea compleja de pensar y de realizar. Es necesario contar con la previsión de los caminos para recorrer, pero también de las dificultades que se encontrarán. Por esto el nuevo paradigma supone una estrategia didáctica debidamente planificada y programada. Pero su éxito está en que sea capaz de servir como hoja de ruta, no como traba para la acción.

Página 55

La evaluación del aprendizaje

El paradigma clásico considera a la evaluación como la medición de lo desviado, definiendo este desvío en términos de lo que el alumno no sabe (en relación con lo que debería saber) o en términos de cómo se conduce (en relación con el orden, silencio y obediencia). Desde esta perspectiva podemos decir que en el paradigma clásico la evaluación se constituye en un instrumento de poder del profesor, que finalmente queda como la dimensión más fuerte desde donde se instala la relación asimétrica entre ambos. Desnudo de las otras características que en su origen diferenciaban al profesor del alumno, en última instancia, el poder del profesor está en la nota.

En el paradigma clásico, la evaluación del aprendizaje del alumno es subjetiva, externa, no se devuelven resultados para retroalimentación. No existe autoevaluación ni

evaluación de los saberes o del desempeño del profesor. Se toma solo una de las dimensiones del aprendizaje, el elemento cognitivo entendido de manera restringida.

El nuevo paradigma sostiene que la evaluación forma parte de la propuesta de enseñanza. No es un instrumento de poder sino un insumo para monitorear (y auto monitorear) el proceso de aprendizaje. Despliega diferentes modelos y herramientas para tratar de arrojar información sobre diversos aspectos del proceso de aprendizaje. Incluye la necesidad de monitorear la tarea del profesor, desde la percepción del alumno, desde la de sus colegas, desde la del equipo directivo, desde la comunidad. Llega también a las instancias externas a la escuela, al desarrollar sistemas nacionales de evaluación de logros de aprendizaje, mecanismos de evaluación periódica de la pertinencia del currículum y procedimientos sistemáticos de evaluación externa de la profesionalidad de los docentes.

En el paradigma de la nueva calidad de la educación, se habla pues de una cultura de la evaluación que recorre transversalmente todas las actividades y todas las instancias y que se expresa en una gran variedad de nuevas herramientas y dispositivos para ponerla en práctica.

Tercer nivel: decisiones referidas a la estructura organizativa externa

Éste es el último de los niveles que integran el mapa de la calidad educativa. Ya no se trata de definiciones, como en el caso de los fines y objetivos, o de opciones, como en el caso del nivel técnico-pedagógico. Éstas son

Página 56

las decisiones que se toman con el fin de organizar la educación. Son cruciales para la calidad, porque implican determinar cuál será la organización escolar más adecuada para concretar las metas de la educación y para satisfacer las demandas de los diferentes subsistemas sociales.

El tercer nivel es el que más se acerca a nuestra percepción, porque se refiere a las características de la educación que permiten que ésta sea visible como fenómeno. Es lo que hemos denominado el aspecto fenoménico y corresponde a las dimensiones que tienen que ver con la organización concreta del sistema educativo, de las instituciones escolares y de la tarea del aula.

Los elementos que constituyen este último nivel están en directa relación con los modelos de estructura académica del sistema educativo (determinación de niveles y ciclos), de la institución escolar y del gobierno, así como con la organización de la propuesta de enseñanza a nivel de aula. Estos, que también son fenómenos sociales, y que por ello se encuentran históricamente determinados, conllevan opciones relacionadas con prácticas, y articulan, en la instancia del aula y de la institución, las definiciones político-ideológicas con las opciones pedagógicas y las organizativas. Así que, según cuáles sean las decisiones que se tomen en este nivel, será posible o no cumplir en la realidad las demandas que plantea la dimensión político-ideológica.

La cobertura de la oferta educativa

Una primera dimensión de la estructura organizativa que evidencia cómo se concretan las demandas sociales tiene que ver con la dimensión del gran número, o sea, los aspectos referidos a las variables censales de la educación. Si desde las definiciones político-ideológicas el planteo es “educación para todos” “con calidad”, interesa, por ejemplo, cuál es la cobertura del sistema educativo, cuál es la distribución de la oferta en términos de equidad, hasta qué punto los cargos docentes se cubren con

profesionales de la educación, qué cantidad y calidad tiene la apertura de salas de nivel inicial. Desde esta perspectiva organizativa, esos son los elementos a través de los cuales se puede apreciar la calidad de la educación.

En América latina, las últimas décadas han sido de gran avance en este sentido (Schiefelbein y Tedesco, 1995). Un proceso similar ha ocurrido en el caso del sistema educativo argentino, que ha logrado un alto nivel de inclusión¹² hasta los 13 o 14 años, aunque todavía queda por lograr la expansión universal del nivel inicial (sobre todo de niños de 4 años) y la del nivel polimodal.

Página 57

Es en la cobertura por sectores sociales donde se marcan más las diferencias, ya que el paradigma clásico de la educación incluye factores estructurales que determinan el refuerzo de la pobreza desde el sistema educativo. Con el transcurso de los años, esos factores han ido estructurándose como verdaderos mecanismos de marginación social, sobre todo en los momentos en que razones económicas hicieron necesarias opciones frente a la demanda de los sucesivos grupos sociales por ingresar en el sistema educativo. En América latina, después de la Segunda Guerra Mundial, la expansión del sistema educativo no fue acompañada por el necesario incremento presupuestario.

En la realidad de nuestro sistema educativo (pero también en la de todos los sistemas occidentales) hoy nos enfrentamos con tres tipos de marginación educativa que siguen mostrando su presencia relativa (Braslavsky, 1985):

1. La marginación por exclusión total, o sea no ingresar en el sistema educativo, cuyo resultado es la absoluta exclusión del acceso al saber elaborado, en particular, la habilidad de leer y escribir y el manejo del cálculo;
2. La marginación por exclusión temprana, o sea, la expulsión del sistema educativo formal antes de que las habilidades básicas se hayan consolidado;
3. La marginación por inclusión, o sea, la segmentación del servicio educativo en circuitos de diferente calidad que implica, para algunos sectores sociales, la permanencia en el sistema escolar sin garantizar el acceso a tales habilidades.

Estos mecanismos han determinado la existencia de verdaderos “circuitos” de calidad diferenciada, fenómeno que se conoce con el nombre de segmentación educativa. Dar igual calidad a todos es hoy de suma importancia para responder a las demandas de integración (desde el sistema cultural), de democratización (desde el sistema político) y de competitividad (desde el sistema económico), porque frente a la “sociedad del conocimiento” las habilidades y competencias que se adquieren como producto del pasaje por el sistema educativo son cada vez más estratégicas. Esta marginación habitualmente se denomina deserción. No deja de ser interesante que ese vocablo no haya sido hasta ahora cuestionado. Debiera haberlo sido ya que supone que la culpa de no recibir educación la tiene el alumno (que “deserta”) o su familia (que lo hace “desertar”), enmascarando desde este término las causas estructurales del problema.

El tema de la marginación implica, en definitiva, la relación entre educación y pobreza, que puede abordarse desde dos perspectivas. Una primera, retrospectiva, propia del paradigma anterior, explica las respuestas generadas en el siglo pasado frente a este problema, en la que se define equidad como dar a todos lo mismo. En el caso de la educación significó un gran esfuerzo de los gobiernos por ofrecer “igualdad de oportunidades” de acceso a la escuela. Una segunda perspectiva, prospectiva, propia del paradigma de

la calidad educativa, define a la equidad como dar a cada uno según sus necesidades, es decir, dar más a quien tiene menos.

De acuerdo con esto, un sistema educativo de calidad debe incorporar decisiones de política social que enfrenten el problema por un lado, compensando las diferencias y, por otro, redefiniendo las propuestas de enseñanza a fin de abrir el espacio para la contención de la diversidad.

Estructura por niveles o por ciclos

Este aspecto comprende las decisiones más generales que toma una sociedad relativas a cómo organizar la oferta de la educación. Una vez adoptadas las definiciones político-ideológicas que fijan los fines, se trata ahora de ver cuál es la mejor organización para que todos los que deben recibir educación la reciban, en los tiempos en que deben recibirla. En términos generales, llamamos a este aspecto la estructura académica de niveles y ciclos del sistema educativo, que abarca dos cuestiones: la determinación de los niveles y ciclos incluidos (y su coherencia) y la extensión del período de obligatoriedad escolar. Ambas cuestiones son importantes porque, por un lado, el quantum de educación que se requiere para toda la sociedad no es el mismo en todas las épocas ni en todas las latitudes, y, por el otro, la función que cumple cada etapa (nivel o ciclo) del sistema educativo ha ido variando de sociedad en sociedad y de época histórica en época histórica.

En este tema se conjugan dos elementos importantes: por un lado, las necesidades sociales; por el otro, las características de las etapas evolutivas del sujeto de la enseñanza.

Dice Cecilia Braslavsky en *Re-haciendo escuelas*: La modalidad de organización fundacional de la estructura de los sistemas educativos se estructura en dos niveles fundacionales consecutivos: el primario y el secundario. Esta estructura en niveles consecutivos quedó establecida como si fuese universal y atemporal, olvidando sus orígenes y su relación con un determinado contexto. La escuela primaria masiva se originó en la escuela popular medieval, surgida en Europa como alternativa de la educación formal para los pobres. La escuela secundaria, en cambio, tuvo sus orígenes en los bachilleratos y en los liceos pensados también como alternativas de educación formal pero para las clases altas.

En el momento en que surgieron estos modelos institucionales no se suponía que quienes asistían a una escuela popular luego irían a un bachillerato o liceo. De hecho, los pobres tenían el techo en la escuela primaria; los ricos adquirían los saberes instrumentales en su casa, con un preceptor, y se integraban en la pubertad a los bachilleratos o liceos como preparación para la universidad. Los cambios en las demandas de diferentes actores, así como los procesos de democratización política presionaron para que estos dos modelos se pusieran uno debajo del otro, pero sin alterar sus modelos básicos. Esto dio como resultado una suerte de “pegoteo” de dos modelos institucionales muy diferentes sin que se procediera a un rediseño de ambos, a la par que se fueron creando vías paralelas que contrapesaron el acceso progresivo de sectores más amplios de la población a niveles superiores del sistema educativo. Así se fueron creando las modalidades del secundario, que terminaron siendo de “primera” o de “segunda” según a qué sectores comprendieran. O sea que a medida

que nuevos actores sociales accedían a más años a la escuela, se fueron creando escuelas para ellos, distintas de aquellas a las que antes iban los "elegidos", dando como resultado un conglomerado de vías paralelas.

A lo que vamos es que el concepto mismo de "nivel" en los sistemas educativos hace referencia a una parte de un sistema de estratificación discontinua que implica jerarquía y legitima las diferencias de origen. Está asociado con la idea de una pirámide con cortes rígidos y difíciles de franquear entre formas educativas para dirigidos, por un lado, y para dirigentes, por otro; para trabajadores manuales en el primer nivel y para trabajadores intelectuales en el siguiente; es decir, define desde el vamos una sociedad integrada por personas cuyas capacidades debían desarrollarse de manera no equitativa ni equilibrada.

A mediados del siglo XX esta situación se trató de remediar buscando modos de pasaje de una vía a otra, pero sin reconsiderar de manera total una reconfiguración del modelo organizacional que diera cuenta de otras posibilidades.

Página 60

De acuerdo a lo anterior, partimos de la hipótesis de que la decisión acerca de qué niveles educativos se deben reconocer, y su duración temporal, así como cuáles de ellos están comprendidos en la obligatoriedad, se enmarca dentro del análisis de las necesidades sociales. En cambio, la decisión acerca de los ciclos que componen estos niveles tiene más que ver con las características de las diferentes etapas evolutivas por las que atraviesa el educando.

Por ello, se pueden definir los niveles de la educación como aquellos tramos en que se atiende al cumplimiento de las necesidades sociales, y los ciclos¹⁵ como espacios psicopedagógicos que, al responder a niveles crecientes de profundización, complejidad y complementariedad (es decir, al estar articulados), posibilitan el desarrollo individual y social del educando. El criterio básico para definir la extensión y estructuración de los ciclos surge a partir del reconocimiento de las características de las etapas evolutivas que incluye cada nivel. Un nivel incluirá o no ciclos según comprenda o no dentro de su extensión una o más etapas evolutivas en los educandos. En este punto, es sumamente importante la cuestión de la articulación entre niveles y ciclos. Como bien se sabe, en el paradigma clásico de la educación tal articulación es inexistente. No existe porque, como dice Braslavsky, los niveles surgieron con objetivos dispares y para atender a poblaciones distintas. Aún más, se estructuraron según lógicas distintas, lo cual no les permite organizarse en función de una continuidad. Los niveles y los ciclos terminan constituyéndose en barreras dentro de una carrera de obstáculos que solo puede ser completada por aquellos grupos sociales que cuentan con el adecuado caudal cultural como para sortear todos los tramos.

Garantizar la congruencia entre ciclos y niveles es una responsabilidad que el sistema educativo no puede eludir, si pretende cumplir con eficiencia la función de distribuir equitativamente los conocimientos socialmente significativos para posibilitar que toda la población participe en los campos laboral, científico y político. Desde el punto de vista de la equidad, es necesario que los avances y pasajes dentro de cada componente, y de uno a otro, supongan la simple aplicación de actitudes, conocimientos, habilidades y destrezas psicomotrices, intelectuales, emocionales y sociales, adquiridas previamente en el sistema educativo, y que deben ser garantizadas por el ciclo o nivel anterior.¹⁶

Por tal razón, la ruptura de determinadas formas organizativas para la configuración de otras nuevas (pasaje de ciclo o de nivel) debe respetar la etapa de madurez por la que atraviesan los alumnos y sustentarse en los aprendizajes previos (garantizados por la escolaridad anterior). De esta forma, los sucesivos ciclos y niveles se deben constituir en un desafío que contribuya

al desarrollo integral de los alumnos, en lugar de constituirse -como pasa en la actualidad en la mayoría de los países de la región- en obstáculo o barrera que trava ese proceso.

Un tema final tiene que ver con la duración de la obligatoriedad escolar. La cantidad de años de educación que se consideran como obligatorios ha ido aumentando a lo largo del siglo XX a medida que se fueron haciendo más complejas y más amplias las necesidades básicas educativas.

Los cambios de estructura del sistema educativo están asociados al aumento de los años de obligatoriedad y a consideraciones que derivan de los ciclos de evolución de la personalidad de los alumnos. En la medida que aumentan los años de obligatoriedad, los contenidos que tradicionalmente estaban destinados a una minoría se convierten en contenidos de difusión universal. A su vez, la condición de 'estudiante' - tradicionalmente patrimonio de los sectores medios urbanos- comienza a ser la característica de toda la población juvenil. (Tedesco, 1996)

La propuesta de estructura adecuada es aquella capaz de encontrar el momento justo (en términos de madurez, capacidad e intereses de los alumnos) y el grado de dificultad apropiado para introducir los cambios necesarios. Transitar de una educación organizada en niveles a otra en ciclos articulados es uno de los rasgos que pueden dar cuenta de avances en la calidad ya que esta organización resulta más adecuada para sostener alternativas de organización acordes con mayores niveles de justicia social y democratización política.

La estructura del gobierno en las diferentes instancias

La estructura del gobierno de la educación comprende una serie muy amplia de elementos ya que se refiere a los modelos de conducción, supervisión y control, e incluye tanto los elementos macro que hacen a la conducción general del sistema educativo cuanto los que tienen que ver con el manejo concreto de las instituciones escolares. Se incluyen en este punto decisiones referidas a la descentralización, a la regionalización, etc., con todas las especificaciones que esas decisiones implican, y también las propias de la configuración del poder institucional, el modelo de liderazgo del director,

la existencia de equipos de trabajo en las escuelas, etcétera, pasando por los modelos de orientación y supervisión y los incentivos o alicientes y sanciones con que cuenta un sistema educativo o una institución.

Las características clásicas que forman parte del paradigma anterior son bien conocidas. Tienen que ver con una estructura jerárquica y verticalista de toma de decisiones, con la escasez de espacio para tomar decisiones en la base, con un criterio de supervisión como control del cumplimiento de objetivos, y un modelo burocrático de organización con pocos incentivos y muchas sanciones.

Un sistema educativo que se compromete con la calidad y pretende dar buena educación a todos los grupos sociales, teniendo en cuenta sus características, no puede estar conducido con ese modelo de estructura de gobierno. Por eso, el nuevo paradigma plantea un modelo de organización de la conducción y la supervisión muy diferente, basado en un liderazgo democrático (que considere las necesidades e intereses de todos los grupos), donde se trabaje en equipo (sin desconocer las

necesarias jerarquías y la responsabilidad de conducción de quien encabeza la institución), donde la responsabilidad por los resultados se pueda exigir a partir de que todos tienen disponible la orientación que necesitan para mejorar sus logros.

Supone también, como contraparte a una gestión responsable, una estructura de evaluaciones objetivas que se complementen mutuamente y que combinen criterios cualitativos con criterios cuantitativos, así como la posibilidad de incentivos diferenciales según las dificultades y necesidades, pero, al mismo tiempo, la vigencia de reglas claras en cuanto a derechos y obligaciones de manera que, si bien pueden estar presentes incentivos, existan también las sanciones cuando la situación lo demande.

La organización de las instituciones para la enseñanza

La cuarta decisión que se tomará dentro del eje organizativo es cómo se define la institución para la enseñanza. ¿Se la define solamente como “la escuela”? ¿Se abre la posibilidad de que “la institución” comprenda también otros espacios educativos? En nuestras representaciones, apoyadas en el modelo clásico de organización de la educación, la unidad concreta desde la cual se define y se visualiza el sistema educativo son los establecimientos escolares. Estos funcionan de acuerdo con un conjunto de características

Página 63

organizacionales que determinan las posibilidades de aprendizaje de los alumnos en la medida en que ofrecen facilidades u obstáculos para que ellos concurren, requieren modelos de relación cotidianos o no para el alumno, y condicionan la organización de la tarea del aula a ciertos modelos de enseñanza-aprendizaje y de concepción de conocimientos a difundir.

Debido a que la organización de los establecimientos escolares se ha basado en todas las opciones tradicionales que ya hemos descrito, la homogeneidad de pautas de organización entre los diferentes niveles y modalidades de la educación determina la creencia de que las escuelas deben estar organizadas tal como lo están, y de que no hay otra forma posible de organizarlas, porque no serían ya “escuelas”. La educación no formal es un claro ejemplo de esto. Cuando la oferta educativa no tiene las características organizativas tradicionales, la comunidad tiende a verla como “no escuela” y a considerar que no va a tener igual calidad.

Esta concepción, muy arraigada en nuestra sociedad, debe revisarse en la medida en que se revisan los rasgos de los educandos que se tendrán en cuenta, la concepción de aprendizaje que se adopta, y la definición de conocimiento con que se trabajará. Es posible, entonces, definir la institución escolar no solo por sus características de organización, sino básicamente a través de su función principal: la de ser estructuradora de los diferentes espacios de aprendizaje que, como tales, pueden adquirir formas diversas de acuerdo con las necesidades específicas del nivel de que se trate, de la modalidad que se enseñe, o de las características y necesidades del grupo que se deba atender. Existen sistemas educativos en los cuales el ciclo lectivo dura casi todo el año, organizado con períodos de seis semanas de clase y una de receso, lo que parece permitir mayor continuidad en el proceso de aprendizaje de los alumnos y mejores posibilidades de organización de los contenidos. Esto se complementa con un período de vacaciones largas de verano.

Los elementos desde donde repensar la estructura organizativa de las instituciones escolares se resumen en lo que llamamos las condiciones básicas institucionales (CBI), que se agrupan en cuatro grandes categorías: la organización del tiempo, la

organización del espacio, el agrupamiento de los alumnos y la presencialidad. Las variaciones concretas que aparecen en cada uno de ellos, tales como ciclos lectivos alternativos, sistemas de alternancia hogar-escuela, horarios escolares diversificados, usos de espacios alternativos de la escuela o de la comunidad como lugares de aprendizaje, etc. deberán responder a los requerimientos que se han señalado en cada caso concreto.

De mismo modo, repensar las CBI permitirá explicitar cuáles son las consecuencias prácticas para los diferentes grupos sociales, de decisiones tales como que el ciclo lectivo se inicie en marzo y termine en noviembre, o que la jornada escolar sea diaria, de medio día y de lunes a viernes, igual que todas las actividades sean de la misma duración, o que algunas de ellas se desarrollen en la escuela y otras en otros espacios.

Página 64

La organización del espacio para el aprendizaje

Del mismo modo que en nuestras representaciones institución de enseñanza quiere decir escuela, espacio de aprendizaje quiere decir aula. Esto forma parte de los legados del paradigma clásico, todavía vigente en muchos de sus aspectos, que ha encajonado la relación de enseñanza-aprendizaje al espacio del aula. A partir del reconocimiento de que se aprende y se enseña en todos los espacios de la institución de enseñanza y fuera de ella, es importante desarrollar una serie de parámetros a través de los cuales podamos avanzar en las nuevas prácticas.

Se trata de poder analizar concretamente la organización del aula, en tanto espacio de aprendizaje. La organización de la propuesta de enseñanza supone, en primer lugar, la intervención didáctica, es decir, lo que ocurre en el aula. Este es uno de los espacios más críticos para el análisis de la calidad, porque allí se juega la transmisión y la generación del conocimiento.

Por otro lado, una enseñanza que pretenda un aprendizaje significativo debe, necesariamente, prestar atención a la diversidad del alumnado ya que no existe un grupo homogéneo y siempre los alumnos son distintos. Por lo tanto, crear mecanismos y poner en juego actitudes para atender mejor esa diversidad, para que desarrollen al máximo sus potencialidades, se convierte -tal como ya se ha señalado anteriormente- en un elemento clave.

Este espacio ha de ser el continente organizativo de una propuesta didáctica comprometida con una cultura del pensamiento (Perkins, 1992). Esto significa alumnos y profesores haciendo cosas de muy diversas características. Los criterios para determinar la calidad de ese espacio deberán buscarse en la facilidad con que sus características permitan que se apliquen las decisiones técnico-pedagógicas señaladas con anterioridad.

Cómo innovar para la mayor calidad: A manera de resumen final

A partir de lo expuesto hasta acá, podemos decir que trabajar para la calidad de la educación ofrece muchas posibilidades. A fin de explicitar lo que entendemos por calidad y así acordar qué pretendemos cuando hacemos cambios para mejorarla, hemos desarrollado el esquema anterior, que incluye las dimensiones principales que están implicadas en el concepto.

Página 65

Teniendo en cuenta las preguntas planteadas en cada nivel, podríamos encontrar

ejemplos concretos para cada uno. Así, en el caso del primer nivel, algunas de las definiciones actuales se refieren, por ejemplo, a la formación para la ciudadanía, a la formación integral del individuo para desempeñarse en el mundo social y productivo. En el segundo nivel, las opciones técnico-pedagógicas tienen que ver con apuntar al logro de competencias, posibilitar la adquisición de sistemas de conocimientos complejos, con la integración de áreas de conocimiento y favorecer el desarrollo de la comprensión. El nivel del eje organizativo es fundamental, ya que establece las condiciones reales para que las definiciones anteriores se den en forma efectiva: ¿cómo se regulan los tiempos en las escuela?, ¿cómo se agrupan los alumnos, los docentes?, ¿cuál es la mejor manera de organizar los espacios para favorecer el logro de competencias para el trabajo?

Un esquema general del mapa de la calidad es el siguiente:

Las dimensiones de la calidad de la educación

Primer nivel: Definiciones político-ideológicas.

Respuesta de la educación a:

1. Las demandas culturales: Aprender a vivir juntos; identidad nacional, integración.
2. Las demandas políticas: Aprender la democracia; participación, solidaridad.
3. Las demandas económicas: Aprender a producir; emprender.

Segundo nivel: Opciones técnico- pedagógicas

El eje epistemológico:

1. Definición de conocimiento; del academicismo a innovación y desarrollo
2. Definición de áreas disciplinarias: del recorte de campos a la problematización del mundo.
3. Definición de contenidos de la enseñanza: de los contenidos a las competencias.

Página 66

El eje pedagógico.

1. Qué teoría del desarrollo evolutivo: de las potencias a las etapas madurativas.
2. Qué teoría del aprendizaje: de la caja negra a la construcción del objeto aprendido.
3. Qué definición de rol docente: del enseñante al facilitador.

El eje didáctico.

1. La selección y organización de contenidos: del plan de estudios al marco (estructura) curricular.
2. Las actividades de enseñanza: de las asignaturas a los espacios curriculares.
3. La planificación didáctica: de la sábana (o el diagnóstico institucional) al Proyecto estratégico-situacional.
4. La evaluación del aprendizaje: de instrumento de poder a monitor del aprendizaje.

Tercer nivel: Decisiones referidas a la estructura organizativa externa

1. La cobertura de la oferta educativa: de marginante a incluyente (3 marginaciones

actuales).

2. La estructura por niveles o por ciclos: de niveles a ciclos.

3. La estructura del gobierno en las diferentes instancias: del triángulo jerárquico a la estructura en red.

4. La organización de las instituciones para la enseñanza: de la planta funcional a las CBI (tiempo, espacio, agrupamientos, presencialidad).

5. La organización del espacio para el aprendizaje: de la clase frontal al aula para pensar.

Página 67 a 70 Bibliografía

Página 71

CAPÍTULO II

CÓMO NACEN Y SE HACEN LAS INNOVACIONES LAS ETAPAS DE LA INNOVACIÓN

Innovar no es una tarea fácil. Por eso mismo, cuando la decisión está tomada y se da comienzo a la innovación, empiezan también las ansiedades. ¿Vamos bien? ¿Cómo seguimos? ¿Qué falta hacer? ¿Cuándo se verán los resultados?

La innovación, como todo proceso, requiere tiempo. No puede ser apurada. Tiene un tiempo de inicio, uno de maduración, uno de desarrollo. Estos tiempos, además, poseen características propias y los procesos involucrados en cada uno de ellos tienen sus razones (estructurales, históricas) y dejan huellas y señales que inciden en lo que después se recogerá. Saber ver estas señales con anticipación ayuda a tomar las decisiones en el momento preciso, sin esperar que nos sorprenda el proceso; permite esperar con calma, ser capaz de leer resultados pequeños allí donde otros no ven nada. En definitiva: por un lado, alentarnos a seguir; por el otro, ahorrarnos muchos disgustos.

RELACIÓN ENTRE LOS CAMBIOS MACRO Y MICRO

Los sistemas sociales son sistemas complejos que se mantienen gracias a un particular modo de relación dinámica entre sus componentes. Esta dinámica marca su continuación (su historia), pero también sus posibilidades de cambio. Son sistemas complejos en los cuales se reconocen también subsistemas que, a su vez, tienen su propia dinámica de continuación y de cambio. La dinámica propia de un proceso que ocurre en la sociedad, como

Página 71

es el proceso de cambio educativo, posee rasgos que son característicos.

Entre los tipos de cambios que se han descrito en el capítulo I, se ha reconocido una dimensión macro (a nivel de todo el sistema educativo) y otra dimensión micro (una institución o grupos de instituciones escolares). Si se mira en términos de proceso, se verá que ambas dimensiones están relacionadas. Por consiguiente, en el análisis de esta dinámica se pueden separar dos clases de lecturas: el proceso de transformación global (macro) que se resume en la línea histórica, y que va dibujando el cambio en la educación en una sociedad determinada, y los procesos (micro) representados por los múltiples intentos generales o particulares que se consideran como innovación.

La transformación educativa (o la de una institución)' es, pues, un proceso en espiral

donde se imbrica el acontecer histórico -como lectura macro del proceso social- con diferentes acontecimientos concretos de innovación, cuyas características se modifican y redefinen justamente como consecuencia de las implicaciones históricas. Esto supone, por otro lado, que son los acontecimientos concretos (es decir, las innovaciones que se generan, realizan y desarrollan) los que dotan de movimiento a la espiral de la historia. Gracias a que esta o la otra innovación han existido, hoy es posible una más transformadora que, sin aquel antecedente (exitoso o fallido) no sería viable.

Son, por ello, las experiencias innovadoras específicas las que, al desequilibrar la "rutina" del sistema educativo e introducir elementos conflictivos para las viejas formas, van corriendo permanentemente el límite de lo posible.

En el desarrollo de innovaciones, sean éstas de carácter global o específico, pueden reconocerse diferentes etapas: la génesis o gestación, la implementación o ejecución, la evolución o desarrollo y los efectos finales. En todas ellas ocurren procesos internos cuyas características condicionan algunas de las formas que pueden adoptar las fases siguientes y, sobre todo, las posibilidades de permanencia o de declinación de la innovación.

Estos procesos toman distintas formas que dependen de una serie de circunstancias históricas, políticas y técnicas en las que se ven envueltas. La presentación de un orden sucesivo de los componentes principales de cada etapa es de carácter lógico, y no implica necesariamente las secuencias reales. En la realidad, el proceso de la innovación tiene un carácter de espiral en el que se van potenciando, por un lado, los aspectos micro y los macro, y, por otro, los diferentes aspectos de las distintas etapas.

Página 73

PRIMERA ETAPA: LA GÉNESIS

Las innovaciones no surgen de la nada. Existe un largo proceso previo en el cual se van desarrollando las condiciones que harán posible que surja y se sostenga otro que, sabemos, irá en contra de la rutina del sistema (si no, no será una innovación).

Es la primera etapa: la de la génesis. En ella se pueden distinguir tres momentos, que denominaremos: a) las condiciones previas; b) la brecha para innovar, y c) la elaboración de la propuesta.

a) Las condiciones previas

Una primera condición para innovar es lo que denominamos los prerrequisitos desencadenantes. Esto quiere decir que se necesita la presencia de ciertos elementos para que se puedan desarrollar. ¿Qué cosas deben ocurrir para que tenga lugar una innovación?

1. Detección de un problema. En primer lugar, se requiere que se haya detectado una disfunción, o sea que se haya reconocido y tomado conciencia de que existen deficiencias y problemas. Muchas innovaciones han surgido a partir de la preocupación sobre la deserción o la repetición de los alumnos, o debido a los escasos resultados de sus aprendizajes; otras, como consecuencia de reconocer la falta de motivación de los profesores o la necesidad de capacitación.

En los últimos tiempos, la mayor causa de innovaciones tiene que ver con la detección de la falta de calidad de la oferta educativa. Muchas de ellas, a veces sin saberlo, se originan en la certeza de que hay que cambiar de paradigma.

2. Existencia de una masa crítica de ideas. En segundo lugar, es necesario contar con una masa crítica de ideas a partir de la cual se puedan comprender y proponer soluciones para la disfunción o el problema detectado. No alcanza con descubrir la existencia de problemas: se requiere poder analizarlos y comprenderlos a la luz de modelos deseables.

La masa crítica de ideas es una de las claves del éxito de la innovación porque pone a disposición de quien quiere cambiar las líneas concretas para orientar el cambio. Muchas de las innovaciones han fracasado por esto, sea por un diagnóstico errado que ha malinterpretado la comprensión del problema, sea por una interpretación incorrecta que ha llevado a que se aplicarán soluciones que no eran tales.

Página 74

Las experiencias fallidas han tenido, sin embargo, un valor muy importante para que esta masa crítica de ideas siguiera desarrollándose. Al cuestionar las viejas preguntas y poner en duda las viejas soluciones, se ha permitido que surgiera, cada vez con mayor claridad, un nuevo paradigma interpretativo que está sirviendo de base para pensar las nuevas soluciones.

Los dos elementos señalados (la disfunción detectada y la masa crítica de ideas) constituyen los motivos que se unen para dar origen a la innovación de manera directa. Es importante tener en cuenta que, para que haya innovación, deben estar presentes ambos. No alcanza con uno solo de ellos ni con que existan, pero separados. En muchos casos sabemos que los problemas están y con frecuencia nos quejamos de ellos u oímos quejas sobre ellos. Pero, ¿dónde están las soluciones? También ocurre que numerosos estudios e investigaciones analizan adecuadamente algunos problemas y hasta han probado cómo se resuelven. Sin embargo, este conocimiento queda atrapado entre los muros de las universidades o centros de investigación donde se han realizado, y con mucha dificultad o tarde llegan al sistema.

Esta situación nos muestra que el "motivo" puede existir, pero mantenerse oculto, no manifestarse. Es decir, puede estar latente, que es la situación en que ambos elementos existen pero no se ponen en contacto, no se relacionan y, por lo tanto, no llegan a constituir el "motivo" que necesitamos para que tenga lugar la innovación.

El motivo latente existe también en los casos en que los proyectos se llegan incluso a gestar, pero luego no se concretan, o sea que no pasan de ser una mera intención. Y esto ocurre porque, para que se produzca la innovación, para que ésta llegue a la práctica, dicho "motivo" debe encontrar una coyuntura especial, que lo haga viable para el sistema.

b) La brecha para innovar

El segundo momento de la génesis es el de la brecha para innovar. Éste ha sido llamado también la "ventana de oportunidad" de la innovación, haciendo alusión a que es algo que se abre y se cierra y a lo cual hay que estar muy atento porque, por lo general, no es una situación permanente sino que constituye una oportunidad.

Como en el caso anterior, este segundo momento incluye también dos elementos. Uno de ellos es estructural y el otro, coyuntural.

Página 75

1. El elemento estructural. Tiene que ver con las condiciones que hacen posible que la innovación se inserte dentro de la estructura del sistema educativo o de la institución escolar que se prepara a innovar. En ciertos momentos la dinámica de las relaciones

permite que aparezca una brecha o intersticio, que es lo que debería aprovecharse para hacer posible la innovación. El elemento estructural condiciona la oportunidad para esta inserción, o sea que configura la “brecha” que debe aprovecharse o generarse para que sea posible un proceso de innovación.

Esta brecha se vincula con distintas circunstancias. Básicamente con un momento en el que las relaciones de poder internas y externas (al sistema educativo o a la institución) se combinan de tal manera que constituyen un “brecha” o ventana. La coyuntura de poder interna del sistema educativo o de la institución conjuga las relaciones entre quienes deciden o gobiernan (sean las autoridades ministeriales o el equipo de conducción institucional) y quienes ejecutan la tarea. La coyuntura de poder externa está constituida por los grupos interesados en la educación que actúan desde fuera del sistema educativo, como las iglesias, los intereses de la educación privada, la demanda tecnológica o los gremios docentes, y, en el caso de las escuelas, los padres o la comunidad.

En lo que se refiere al sistema educativo argentino, la existencia de la Ley Federal de Educación representa una brecha interesante. Su sanción fue posible gracias a que se produjo un equilibrio de fuerzas entre todos los sectores relacionados con la educación, con los cuales hubo que concertar su contenido. Los acuerdos que se van concretando y las decisiones que éstos desencadenan implican la apertura de una ventana de oportunidad que está siendo aprovechada por muchas escuelas.

La brecha es elástica y no siempre está dada de antemano. Puede ser ampliada o generada a partir de una cierta relación de fuerzas de los grupos interesados. El concepto de “brecha” como espacio que se va a construir es interesante para analizar la gestación de innovaciones. Los grupos portadores de la innovación pueden aprovechar este espacio abierto y desarrollar cambios y transformaciones. Pero, en esa misma circunstancia, otros grupos no ven la brecha, no la aprovechan. Esto explica que, frente a la existencia de las nuevas propuestas a partir de la Ley Federal, haya escuelas que están cambiando y otras en las cuales ello todavía no es posible.

El modo concreto de existencia de esta brecha incluye dos dimensiones:

Página 76

una política y otra administrativa o burocrática. Es decir, las condiciones de posibilidad de la innovación deben abrirse paso no solamente entre quienes deciden, sino también entre los mediadores entre esa decisión y la realidad, o sea, dentro de la estructura real del sistema educativo.

Mucho del desgaste concreto de las innovaciones se explica por la forma particular en que los actores abren, mantienen y amplían o no esta brecha, por ejemplo en los niveles de funcionarios, supervisores, etc. y en las mismas escuelas. La distinción anterior resulta también importante para entender el segundo elemento, coyuntural, que se puede reconocer en la gestación de la experiencia innovadora.

2. El elemento coyuntural. Hay también un elemento coyuntural en la gestación de la experiencia innovadora: quién o quiénes se hacen cargo de ella para alentarla, promocionarla y dirigirla. Son los portadores de la innovación. Esto es muy importante ya que construir o detectar la brecha requiere de actores que puedan ser los responsables de la innovación.

Es muy diversa la condición del portador de la innovación según las características que ella tenga. Puede ser desde un individuo, en el caso de establecimientos puntuales donde se desarrollan innovaciones, hasta actores sociales que se organizan presentando demandas lo suficientemente concretas como para que puedan ser reconocidos como origen de una medida que transforma algún aspecto del sistema

educativo y; genera, de este modo, un proceso innovador que mejora su calidad. Un ejemplo es un docente innovador que lidere una experiencia nueva; otro, una nueva ley que modifica la estructura total de la educación.

Es cierto que acá entran en juego también muchos elementos culturales y de la historia del sistema educativo. La experiencia de gobiernos represores, que caracteriza gran parte de la historia latinoamericana del último siglo, no favoreció la aparición de innovaciones, y los escasos movimientos surgidos en este sentido fueron antes sofocados que alentados por las autoridades, justificadas desde una ideología donde toda transformación podía ser considerada como atentatoria del orden social constituido.

El proceso histórico del devenir de la educación va marcando también espacios aptos para la aparición de innovaciones, y otros más resistentes. Es posible también que las apariencias engañen, o que, a su vez, los nichos proclives a la innovación vayan cambiando. Un caso claro lo constituye la dinámica distinta que tradicionalmente se ha asignado al sector público y

Página 77

al sector privado en la educación. La idea general es que el sector privado cambia con mayor facilidad y que, por lo tanto, allí son más frecuentes las innovaciones.

Un análisis más cuidadoso que tenga en cuenta no solo lo fenoménico (lo que se ve) sino también lo estructural (las determinaciones profundas) denota la existencia de algunos matices. Si bien puede ser cierto que en las escuelas privadas se producen más cambios, no siempre éstos son lo que hemos denominado innovaciones. Muchas veces se trata de simples novedades. Las novedades son cambios dentro de un mismo modelo, que no resuelven los problemas estructurales del paradigma clásico sino que, cuanto más, mejoran un poco la situación. Una realidad que apoya esta interpretación es el hecho de que, a iguales condiciones familiares y sociales de los alumnos, los resultados educativos que se obtienen en las instituciones privadas no difieren sustancialmente de los que se obtienen en las escuelas públicas.

Por otro lado, a partir del “permiso para el cambio” que conlleva la aplicación de la Ley Federal, las escuelas públicas están adquiriendo una dinámica notable y en este sector se están produciendo muchísimos cambios, algunos de ellos novedades, pero también otros que son verdaderas innovaciones a ser tenidas en cuenta para poder difundirlas y generalizarlas.

c) La elaboración de la propuesta de innovación

Finalmente, el tercer momento de la gestación consiste en elaborar la propuesta de innovación. Este es decisivo para su desarrollo ya que aquí se explicita la propuesta y el carácter que tendrá. La manera en que ésta se organice determinará en forma bastante directa otros procesos que se desarrollarán en las etapas posteriores de la innovación.

Dos de las características que atañen a cómo se elaboran las propuestas de innovación son particularmente determinantes de otros procesos posteriores: su carácter de improvisado o no improvisado, y su carácter participativo o no participativo.

1. Improvisación/no improvisación. Las experiencias innovadoras, en tanto intentos de transformación, deben producir desajustes de la situación existente para reacomodar de otra forma las cosas. Si un cambio no produce desajustes (que normalmente se expresan como conflictos) no se trata de una innovación. Debido a que son esperables, estos desajustes deben preverse,

pero para poder hacerlo se necesita un mínimo de tiempo entre la elaboración del proyecto innovador y la realización de la experiencia.

Los casos de innovaciones estudiados enseñan que la improvisación, en una propuesta innovadora, se paga caro. Entre la detección y el análisis de los problemas y su realización, debe mediar un proceso de planificación en el cual se establezcan los cursos de acción que se llevarán a cabo, pero también se prevean los posibles desajustes que la propuesta va, necesariamente, a generar. Esto, que parece de sentido común, ha sido uno de los elementos condicionantes de los fracasos de más de una de las reformas o transformaciones en el ámbito de la experiencia latinoamericana. La imprevisión es resultado de varias razones, entre las cuales sobresalen dos. Por un lado, el campo de la educación es eminentemente político, por lo que los intereses en juego para que cambie o no cambie contienen siempre una alta dosis de pertenencia política; esto hace que los tiempos de la realidad no sean siempre los tiempos que necesitan los políticos (Cosse, 1999). Por consiguiente, muchas veces se toman decisiones sobre cambios y se tratan de llevar a la acción, sin atender a consideraciones prácticas de previsión mínima, y respondiendo, en cambio, a necesidades de interés político.

La otra razón es que los tiempos en educación son relativamente elásticos, (sobre todo si se trata de incidir en aspectos internos del sistema educativo formal), ya sea en el nivel del sistema educativo o en el de alguna escuela en particular. Como es sabido, los ciclos educativos están organizados temporalmente en cursos lectivos que tienen una duración anual determinada, que se reitera todos los años y varía poco su fecha de inicio y término. Esto supone que las decisiones sobre transformaciones para un año lectivo específico deben ser tomadas con la suficiente anterioridad como para que puedan ser ejecutadas en el año lectivo siguiente y cumplan al menos con dos condiciones: que el cuerpo docente la acepte y esté preparado para asumirla, y que la comunidad de padres la conozca para que pueda colaborar con ella y no resistirla.

Está demás decir que los tiempos políticos no siempre permiten tomar las decisiones con la anterioridad que se requiere. Tampoco está demás decir que, aun en el caso de innovaciones que ocurren a nivel de las escuelas, no existe en el sistema educativo una tradición de previsión, por lo que es poco probable que en el inicio de un curso lectivo, o en los primeros meses, se esté pensando y organizando qué se hará al año siguiente. Mucho

menos frecuente es la previsión de los procesos de cambio en ciclos más largos, de tres a cinco años. Esto no permite prever los pasos cortos pero permanentes que son necesarios para que la espiral del cambio avance, ya sea a nivel de una escuela o de la totalidad del sistema educativo.

Sin embargo, todos sabemos que en educación los cambios son lentos. Sin una adecuada previsión del tiempo que el proceso llevará, de las etapas que se irán transitando, de las decisiones encadenadas que se deberán ir tomando, la imprevisión nos sorprenderá al generar obstáculos insalvables. La situación más común que provocan las innovaciones comunicadas tarde es que no pueden ser aceptadas ni por los docentes ni por los padres, lo que se torna fuente importante de resistencias que afectan ulteriormente al éxito de la innovación.

2. Participación/no participación. La elaboración del proyecto de innovación contiene

también otro proceso cuyas características afectan de manera directa a las etapas posteriores, generando o no resistencias. Estamos hablando de los niveles y las condiciones de participación que se tengan en cuenta.

De una u otra forma, cuando se gesta una innovación, existe alguna cuota de participación. Los mecanismos para participar en la elaboración de propuestas innovadoras ha ido cambiando, y han tenido diferente importancia a través del tiempo. De ahí que podamos decir que conforman una suerte de modelos (o modalidades de estructuración de la participación) que hoy se encuentran presentes en las innovaciones en curso.

Estos modelos o patrones de participación en la gestación (y en el desarrollo) de la innovación son, básicamente, tres: a) el modelo de participación tecnocrática; b) el modelo de pseudo participación ampliada, y c) el modelo de participación diferenciada según contexto institucional.

a) La participación tecnocrática

Es la forma más clásica, y por eso la más antigua, en que se organiza la participación para la innovación. Si miramos desde una perspectiva histórica, podemos distinguir dos momentos. El primero data de la década de 1960 cuando las propuestas de cambio educativo, habitualmente de contenidos, se elaboraban en las oficinas centrales de los ministerios de educación y estaban a cargo de equipos técnicos, fueran estos disciplinares o interdisciplinares. Se suponía que el hecho de contar con los mejores especialistas que elaboraran un excelente proyecto técnico implicaba de suyo la posibilidad de llevarse a la práctica.

Página 80

Este procedimiento demostró rápido que la lógica de lo técnico no coincide necesariamente con la lógica de la realidad, ya que las propuestas gestadas generaban tales resistencias que no producían los efectos esperados (Cosse, 1999). Los portadores externos a través de los cuales se expresaron esas resistencias fueron casi siempre los docentes, pero también los padres.

El segundo momento de este modelo de participación tecnocrática es el de formación de comisiones de reforma, comisiones de currículum, etc. que aparecen en los ministerios en la década de 1970. En ellas se integraban docentes que, conjuntamente con los equipos técnicos de especialistas, eran los encargados de formular los lineamientos básicos de las experiencias que se proyectaban. Se creyó que, dando participación a algunos docentes, se aseguraba que en la propuesta resultante estuviera realmente reconocido su protagonismo.

La experiencia ha demostrado que no es así por dos razones. Por un lado, la selección de los docentes se hizo normalmente a nivel de los organismos centrales. Los que participaron en esas comisiones rara vez pudieron ser portavoces de sus colegas, porque no eran ellos quienes los elegían para desempeñar esa función. En general, era la institución central la que hacía la designación y, en consecuencia, en términos generales, eran tan agentes de esa institución como los técnicos que participaban en la tarea. Por otro lado, el docente elegido tampoco era representativo de lo que todos los demás docentes podían llegar a aceptar, ya que por lo general superaba el nivel profesional medio y, precisamente por ello, era elegido (Zoppi de Cerruti y Aguerro, 1990).

Esta misma variedad de modelos de participación se puede manifestar en lo referente a las innovaciones institucionales. Existen casos en que la propuesta de innovación se elabora en el coto cerrado de la dirección, o se llama a colaborar a equipos técnicos,

externos y extraños a la institución. Al igual que en el caso del sistema educativo, se supone que el hecho de contar con los mejores especialistas que elaboran un excelente proyecto técnico, implica de suyo la posibilidad de que se lleve a la práctica. También hay escuelas donde el proyecto innovador resulta de una comisión de reforma integrada por docentes que no siempre son elegidos por sus pares, lo que en cierto modo les impide ser portavoces de sus colegas y preparar adecuadamente el camino de la innovación.

Página 81

b) La seudoparticipación ampliada

El modelo de seudo participación ampliada fue una respuesta superadora a la integración de comisiones, en la búsqueda de esquemas de participación más amplios. En la realidad, adquirió la forma de consultas a gran parte o a todos los docentes de un nivel o de un estado a través de mecanismos tales como encuestas a los establecimientos, o talleres y jornadas de reflexión.

Las posibilidades de realizar experiencias participativas dentro de sistemas o instituciones autoritarias, jerárquicas y burocráticas, particularmente en el campo de la educación, ha sido analizada por diversos autores. Sirvent señala una interesante diferencia entre la participación real y la simbólica, y define a esta última como el hecho de "generar en los individuos y grupos comprometidos la ilusión de ejercer un poder inexistente" (Sirvent, 1984). Es precisamente lo que caracteriza a este modelo, y de allí su definición como seudo-participación.

Estas consultas, que fueron bien recibidas en un primer momento, pronto agotaron su capacidad de convocatoria, debilitaron la credibilidad e hicieron por ello más difíciles las acciones posteriores. En realidad, tuvieron en corto plazo un poder bastante desmovilizador de los cuadros docentes, que se sentían más seguros no incrementando sus expectativas ni su compromiso con la tarea frente a propuestas de cambio gestadas, desde su punto de vista, en instancias superiores que, de todas maneras, no tenían en cuenta sus necesidades y opiniones.

Esta percepción fue independiente de los esfuerzos más o menos bien intencionados realizados por las autoridades, que muchas veces se encontraron atrapadas entre su intención genuina de escuchar a los docentes y tomar en cuenta los resultados de las consultas y jornadas, y la imposibilidad organizativa y administrativa de procesar la información resultante.

El modelo de seudo participación ampliada existe también en el nivel institucional cuando, a pesar de los esfuerzos por abrir canales de participación, no se emplean los procedimientos y los mecanismos adecuados. En estos casos, cualquier intento por modificarlos o por generar más participación se ve obstaculizado por las experiencias institucionales vividas con anterioridad.

Página 82

c) La participación diferenciada según contexto institucional

Dados los fracasos de los modelos precedentes, y debido a que es muy importante la participación de los diferentes actores para gestar la innovación, en la actualidad parece cobrar fuerza un tercer modelo que puede llamarse de participación diferenciada según contextos institucionales (o según roles específicos). Este intenta encontrar formas posibles de acercarse a un tipo de participación más real, y se basa en el supuesto de que el protagonista indiscutido de una transformación es quien la

lleva a cabo, o sea, el personal docente de la educación. Por ello, resulta absolutamente necesario encontrar maneras de incrementar su protagonismo en los procesos de cambio, en aras de profundizar su profesionalidad.

Este protagonismo tiene ámbitos y alcances diferentes según se trate de supervisores, directores de establecimientos, profesores, especialistas, etc., es decir, según el contexto institucional desde donde se participa, o según sea el rol (dentro de la institución) que tenga cada actor. Este marco contenedor de la participación es lo que debe organizarse para hacer posible la construcción conjunta de los aspectos específicos de la transformación deseada.

Por esto, el presente modelo supone instancias diversas de decisión que son reconocidas y que permiten que los niveles superiores fijen los lineamientos básicos de la innovación, y las instancias intermedias, o el equipo docente de la institución, tengan la posibilidad de decisiones específicas cuyo objeto sea su adecuación a las necesidades de la región o de la escuela.

SEGUNDA ETAPA: LA IMPLEMENTACIÓN

Luego de pasar por los procesos anteriores, el proyecto de innovación está en condiciones de ser ejecutado. Esta etapa se refiere al proceso por el cual una innovación se lleva a la práctica. Es común que en esta instancia se presente una serie de situaciones que tienen que ver tanto con las resistencias que se generan como con las estrategias que se implementan para enfrentarlas y resolverlas. Denominamos a dichas estrategias las viabilidades.

En esta etapa se construye, pues, uno de los aspectos más centrales para el éxito de la innovación: la viabilidad del proceso. Se trata, ni más ni menos, que de generar las condiciones del HACER, que se agrupan en torno a tres

Página 83

grandes dimensiones: querer hacer (viabilidad político-cultural), saber hacer (viabilidad técnica), y poder hacer (viabilidad material); (Prawda, 1995)

a) Viabilidad político-cultural

1. En su dimensión cultural. Todo grupo social tiene una cultura integrada por valores, actitudes, formas de ver el mundo, representaciones, paradigmas. Esta viabilidad implica la necesidad de proponer innovaciones que puedan insertarse dentro del marco de las representaciones de los diferentes grupos que serán afectados. Se trata de que lo que se proponga pueda ser "entendido" por quienes se verán afectados por ella.

Ahora bien, aunque sabemos que la mejor solución es imposible de aplicar, si no se cuenta con la aceptación de quienes se ven afectados, también sabemos que, si queremos llevar adelante verdaderas innovaciones (no reformas o novedades), es inevitable enfrentarse con resistencias, ya que hemos dicho que una innovación afecta estructuralmente la situación, cambia las reglas de juego, altera la lógica o la rutina del sistema.

¿Qué hacemos entonces? ¿No cambiamos? La estrategia es abrir el espacio a fin de hacer posible la innovación. Para incrementar la viabilidad de la decisión, debemos entender cuál es la lógica que genera la oposición de los diferentes sectores y, por lo tanto, tener en cuenta las representaciones de los grupos sociales que se pueden resistir a la innovación.

El análisis profundo de las representaciones sociales sobre la escuela, su papel en la sociedad, qué se espera de ella, resultan decisivos para contener la propuesta

innovadora, ya que solo a partir de la comprensión de estas representaciones y de sus divergencias en los diferentes grupos sociales se podrá encontrar una propuesta válida y se podrán organizar estrategias de viabilización. Esto implica establecer negociaciones con dichos grupos y alianzas con quienes la apoyarán. Se trata de entender cuál es la lógica de los sectores que apoyan o pueden oponerse a la propuesta de la innovación.

2. En su dimensión política. Pero hay también una viabilidad política, en sentido amplio. Implica la capacidad de negociación, alianza, cooperación, cooptación de los propulsores de la innovación con los grupos de poder que pudieran oponerse a ella, y también con el resto de los grupos que se resisten. Estos serán diferentes según el contenido de la transformación y según la coyuntura histórica específica, y pueden existir en las diversas instancias de la sociedad, dentro y fuera del sistema educativo. La construcción de la viabilidad política supone,

Página 84

por ello, negociar con sectores tan diferentes como agrupaciones sindicales docentes, estamentos de la burocracia educativa, centros de poder ideológico como la Iglesia o el ejército, asociaciones de padres, grupos comerciales, etcétera.

Del mismo modo que el resto de la sociedad, estos grupos tienen una determinada representación de la escuela, la educación, etcétera, además de intereses concretos en relación con cualquier cambio. Sus representaciones no siempre son coincidentes, ni entre estos grupos, ni entre ellos y el resto de la sociedad, y mucho menos con las que tienen los especialistas y académicos del sector, lo que implica que con frecuencia las propuestas de estos últimos no sean aceptadas por los demás actores.

Este tema es muy interesante porque en numerosas oportunidades trabajar para la viabilidad cultural o política de una innovación es, fundamentalmente, difundir bien las razones por las cuales se la quiere poner en práctica, o contar los casos en que se ha probado en otros lugares con buenos resultados. Hay un campo importante de difusión de las innovaciones que debe ser más trabajado, porque es frecuente que las resistencias se originen en las representaciones clásicas de la educación que, como sabemos, responden a los viejos paradigmas. Este campo nuevo para viabilizar las propuestas innovadoras, consiste en dar garantías a la democratización de los conocimientos (que todos manejen las nuevas explicaciones) y propiciar un debate social como condición para la apertura de un diálogo facilitador de la puesta en práctica total de un nuevo proyecto educativo.

b) Viabilidad técnica

Encontrar soluciones a problemas no es tarea fácil. Se requiere de amplios conocimientos sobre el problema y sus causas, así como de conocimientos sobre las soluciones alternativas y los resultados de las experiencias en las cuales se han implementado, para ser capaces de imaginar cómo superarlo. Éste es el campo de la viabilidad técnica, que se refiere a la necesidad de una mirada seria y profesional que debe respaldar la innovación.

Como la viabilidad anterior, también está compuesta por dos dimensiones: la técnico-profesional y la técnico-administrativa

La viabilidad técnico-profesional tiene que ver con las teorías y conocimientos que describen y explican el problema que queremos resolver, y, al establecer las causas, nos da pistas para plantear cómo resolverlo. También incluye

los resultados de investigaciones que dan cuenta de experiencias concretas similares a las que queremos poner en práctica, con sus aciertos y errores que darán base para pensar elementos cuando se aplique nuestra experiencia.

La viabilidad organizativo-administrativa es aquella que considera las variables organizativas y administrativas que facilitan el desarrollo de las innovaciones. La entrada del proyecto innovador dentro de la estructura del sistema educativo (o de una institución escolar) requiere del manejo de dos dimensiones: la organizativa, es decir, cómo se estructuran, vinculan y manejan los diferentes tipos de decisiones y recursos para conducir adecuadamente el proceso innovador, y la administrativa, es decir, cómo se inserta el proyecto en la burocracia existente.

Tres son las formas en que se ha visto que las experiencias reales resuelven el problema de su relación con la estructura administrativa. La primera de ellas es constituyéndose en la excepción a las estructuras normales; la segunda es encontrando alguna vía de reacomodo dentro de las pautas existentes; y la última implica la creación de una nueva estructura administrativa que se encargue del proyecto innovador.

En el caso de innovaciones puntuales, o sea, con una incidencia cuantitativa muy escasa en relación con la totalidad del sistema educativo, la manera más frecuente de relacionarse es constituirse en excepción. Esta política, que resulta funcional a corto plazo, genera al fin la necesidad de legislar o dictar múltiples normas de excepción lo que, a su vez, como origina mayor trabajo administrativo, convierte a la/s escuela/s en un blanco sumamente visible, y no es de extrañar que se despierten resistencias.

La relación de las experiencias piloto con la estructura administrativa se caracteriza por afectar a parte del personal de supervisión al proyecto innovador. Otra forma observada es incorporar a la estructura existente a personal con calificaciones técnico-profesionales capaces de realizar el seguimiento y la evaluación de la experiencia, estrategia que difícilmente puede llevarse a cabo sin conflicto.

Los casos más importantes de transformación generalizada optan por apoyarse en las estructuras existentes, incluyendo ocasionalmente requerimientos de capacitación a los supervisores o nombramientos de equipos de especialistas que los apoyen. Existen también casos en que estos especialistas son congregados en organismos técnico-docentes creados al efecto.

La doble supervisión -por los gestores de la innovación y por los supervisores naturales- caracteriza muchas de las experiencias. De ahí que la armonía entre estas dos instancias resulte necesaria para el mantenimiento de la innovación. Cuando la supervisión natural no ha participado de la elaboración del proyecto, no lo ha interiorizado plenamente o discrepa al respecto, es muy probable que la innovación se resienta.

Las diferencias que se han enumerado no permiten establecer una línea unívoca en este campo, pero lo que sí puede afirmarse es que la forma en que se resuelva el problema de la articulación entre la innovación y el aparato administrativo condiciona los problemas que pueden surgir para el largo plazo o en la siguiente etapa.

Cada una de las formas de resolver esta articulación tiene sus riesgos para el futuro que redundarán en las probabilidades de que se generalice la innovación. En el caso de que se use una supervisión especial o un equipo técnico de asistencia, el riesgo es el aislamiento que significa que las unidades en experiencia pierden cada vez más la relación fluida con el resto del sistema educativo. El boicot es el riesgo que aparece en

el caso en que se use la supervisión común, que es más peligroso que el anterior porque implica una posición activa de entorpecer frente a la posible transformación. Finalmente, aparece el efecto escafandra en el caso en que se apoye excesivamente la innovación, lo que genera condiciones de imposibilidades de expansión en el resto del sistema educativo.

Como se ve, la manera en que se resuelve esta articulación es vital, y uno de los puntos más polémicos a resolver. A esto se agrega que, como todo proceso, el de innovar o transformar la educación es dinámico y cualquiera que sea la estrategia que se adopte debe ser permanentemente analizada y ajustada para sortear las dificultades que vayan apareciendo.

c) Viabilidad material

Si bien la dimensión material nos resulta conocida ya que muchas veces se la usa como escudo para no cambiar, alegando una falta (muchas veces real) de recursos, acá queremos señalar que estas visiones generalmente la reducen solo a algunas de sus dimensiones y desconocen otras que, no por ser menos evidentes, son menos importantes.

La viabilidad material implica tener el financiamiento y el personal necesario para llevar a cabo una experiencia, pero también cuánto tiempo llevará,

Página 87

si se dispone o no de los materiales necesarios en tiempo y forma, si -contando con el financiamiento- éste llega a tiempo, etc. En términos generales, consideramos que existen tres órdenes de viabilidad material: los recursos humanos, los recursos temporales y los recursos materiales.

a. Los recursos humanos. Si bien en toda innovación están involucrados diferentes tipos de recursos humanos para hacerla posible, la importancia mayor recae en quienes están en contacto con los alumnos y los que dirigen las instituciones escolares donde se aplica la experiencia, o sea, por así decirlo, los que están en la trinchera. Es tradicional en este campo suponer que estos recursos humanos no se hallan preparados para enfrentar una innovación y que, debido a ello, requieren de alguna estrategia de capacitación o perfeccionamiento.

Al igual que en el caso de la participación, se registra también respecto de este tema una variación histórica en la manera de enfrentar el problema en América latina durante las últimas décadas. Se pueden reconocer dos grandes etapas: la primera de ellas define al docente como un actor pasivo al cual se le deben proveer diferentes elementos, y la segunda lo define como un actor protagónico al que se puede motivar a partir de diferentes estrategias.

La etapa del docente como actor pasivo comprende el modelo de los cursos o la capacitación específica previos al inicio de la experiencia, y el de los intentos de capacitación en servicio. En cualquier innovación se ha previsto inicialmente, a veces de manera adecuada y otras no tanto, impartir cursos a los docentes que participarían en ella. La idea es que con dicho procedimiento se garantiza que quienes van a aplicar la innovación estén instrumentados para ello. Esta creencia fue tan poco cuestionada que muchas veces se explicó el fracaso de una innovación por la ineficacia y sobre todo por la corta duración de los cursos previos.

Independientemente de su eficacia, el modelo de los cursos ad hoc presenta grandes inconvenientes, entre ellos, el de que resulta difícil de aplicar bien en forma masiva, tal como lo requieren las experiencias más generalizadas. Una solución para esto fueron

los esfuerzos que podrían encuadrarse como un “modelo especial de capacitación en servicio”, es decir, atender las necesidades del personal docente en el mismo momento en que debe desempeñarse en la experiencia.

Los intentos que clasificamos como de capacitación en servicio fueron

Página 88

diversos, pero en ellos se quiere incluir todas aquellas experiencias que generaron series de documentos de apoyo para el personal, que se convirtieron en verdaderos “cursos a distancia”. No son ajenos a este modelo muchos documentos curriculares - sobre todo los referidos a cambios de contenidos y de modelo curricular para los niveles inicial y primario- que se iniciaban con una serie de capítulos abultados que explicitaban las fundamentaciones filosóficas, pedagógicas y psicológicas. Constituyeron auténticos “manuales” para la información y capacitación rápida del docente en campos que tradicionalmente no estaban incluidos en su formación o cuya dinámica académica había sido notable y se podía prever que la mayoría de los profesores insertados en las escuelas no tenían un manejo mínimo de los nuevos enfoques y contenidos.

En estos mismos documentos, luego del desarrollo de los contenidos correspondientes para cada grado y para cada área, se incluían las “actividades sugeridas” con lo cual se completaban los “cursos a distancia” mencionados con los elementos prácticos que el docente debía saber para garantizar que la innovación planteada funcionara.

En la etapa siguiente, cuando se empieza a percibir al docente como actor protagónico, se centra el interés en el cambio de su actitud ya que se entiende que es una condición imprescindible para que se produzcan modificaciones en su práctica. Esto también tiene que ver con el surgimiento de la idea de profesionalización del rol docente según la cual corresponde a cada uno en el aula resolver situaciones únicas, que no pueden ser planteadas en su totalidad ni desde la formación docente ni desde la capacitación.

Esta etapa comprende también dos grandes modelos: los talleres docentes y el perfeccionamiento institucional. El primero resultó ser de una interesante eficacia individual, al extender su alcance a pequeños grupos, pero se mostró bastante inadecuado como estrategia para el reciclaje rápido y masivo del cuerpo docente como colectivo total. Por ello, a pesar de la proliferación de estas actividades propiciada por algunos organismos estatales y muchas instituciones privadas, los efectos a nivel del sistema educativo distaron mucho de ser generalizados.

La urgencia de las transformaciones amplias ha llevado a la etapa actual, en la que comienza a aparecer de manera cada vez más promisoriosa la apertura de ámbitos de perfeccionamiento institucional, lo cual implica transformaciones en el campo de la organización de la escuela y de la administración del sistema.

Página 89

Hay un reconocimiento de la necesidad de transformar las condiciones de aislamiento del trabajo del docente y de que la verdadera transformación y el mejoramiento de la calidad de la educación no serán posibles si no se incide, por un lado, en las actitudes y la formación del personal docente, y, por el otro, en las condiciones estructurales que enmarcan su trabajo.

Entre éstas, es una condición importantísima poder rever la legislación de base que regula la designación y ascenso de los profesores, la cual hasta el presente tiene connotaciones surgidas de los modelos más tradicionales de educar. En ese sentido, resulta muy necesario y urgente avanzar en la búsqueda de soluciones que permitan incorporar elementos que hacen a la profesionalización docente y desalentar prácticas

de seudocapacitación que buscan primordialmente un comprobante escrito (para que dé puntaje) sin garantizar que dé cuenta de competencias reales adquiridas.

b. Los recursos temporales. Al respecto del tiempo, no se debe olvidar que toda innovación requiere mucho tiempo, y que es necesario poder realizar un seguimiento conforme a cada una de las etapas de su realización. Los enfoques más clásicos de formulación de proyectos, en los que se enmarcan muchas veces las propuestas innovadoras, exigen la clara determinación del objetivo por lograr y la especificación de etapas en función de las cuales se deben evaluar resultados. Esto lleva, en la práctica, a pensar que, si no se consigue en un lapso determinado un resultado completo, se ha fracasado. Es decir, se termina esperando en educación lo que no es conseguible: la exigencia de resultados rápidos y completos.

Queremos decir que tenemos poca costumbre de detallar un proceso. Frente a una experiencia, se nos hace muy difícil poder reconocer los pasos intermedios del proceso de innovación. Por esto, obtener resultados ya provoca en general una ansiedad excesiva. Aun hoy, tanto los docentes como la opinión pública, enjuician cualquier cambio educativo al año siguiente de su puesta en práctica, como si ese tiempo fuera el adecuado para ver los resultados.

En resumen, se pide más a la realidad de lo que la realidad puede dar. Como resultado de ello, no se reconocen los pequeños avances y no se puede hacer un análisis en términos de tendencias. Esto ocurre, entre otras razones, porque generalmente, las evaluaciones no se hacen partiendo de criterios sustantivos, que tengan en cuenta los ejes fundantes de los procesos

Página 90

de transformación y permiten prever las lógicas resistencias. Tampoco se distinguen los aspectos secundarios, aquellos que -sin deformar la tendencia principal- pueden y deben ser diferentes en cada una de las unidades escolares, o en las distintas regiones, justamente para garantizar el éxito de la innovación.

Si la innovación es un proceso, manejar el tiempo es fundamental, lo que implica, por ejemplo, prever la secuencia, tener en cuenta cuál es la duración esperable de cada etapa, poder anticipar qué es lo que va a pasar. Ser capaz de entender por qué algo funciona, y por qué no funciona, y en cuánto tiempo se producirá la crisis; se trata, en palabras de Prawda, de poder “prevenir la catarata” (Prawda, 1989). Y, sin lugar a dudas, no hay crisis mejor enfrentada que la que se espera con los recursos adecuados y con una estrategia previa pensada.

En todo caso, resulta claro que para que una innovación muestre sus efectos hay que esperar el tiempo de la maduración del proceso. Eso no se puede forzar. Y también se debe tener en cuenta que la innovación se expande como una campana de Gauss, lo que quiere decir que, en un primer momento, nos vamos a encontrar con poca gente que la acepte, luego se sumarán algunos grupos de avanzada, y más tarde llegará a la mayoría. Pero siempre existirá un grupo resistente. Por otro lado, conviene recordar que, en el caso de las innovaciones educativas, las investigaciones realizadas destacan que el tiempo calculado para que una de ellas se generalice oscila entre 10 y 30 años.

c. Los recursos materiales. Los recursos materiales comprenden el flujo financiero requerido para apoyar la innovación, las instalaciones físicas (el edificio y su equipamiento) y los demás materiales sustantivos o de apoyo. Si bien hace un tiempo quienes se dedicaban a educación generalmente no tenían inclinaciones pragmáticas propias del manejo de los recursos materiales, esto está cambiando rápidamente. Lo

que quizá no está cambiando todavía es que la mayoría de las innovaciones den por sentado que los recursos materiales deben aparecer por el mero hecho de que lo que se quiere realizar es bueno.

Partimos de la base de que los recursos que se dedican a la educación no son suficientes, y por ello son condicionantes extremos; pero también es verdad que en algunas circunstancias resultan escasos al ser mal administrados. Esta es una cuestión clave a resolver en el ámbito educativo. Es importante

Página 91

considerar que, muchas veces, estos recursos también se generan. Y no estamos planteando para nada la privatización de la educación, sino cómo los recursos que existen en el sistema y están subutilizados o no se les dan todos los usos que podrían tener.

La construcción de la viabilidad material es un campo poco explorado, lo que resulta en una excesiva fragilidad de los procesos de transformación que están expuestos a los vaivenes de las decisiones económicas, tomadas fuera del campo educativo. La necesaria negociación con los sectores que toman las decisiones económicas y financieras está también obstruida por la escasez o inexistencia de información que permita estimar costos y beneficios relativos de las propuestas que se intentan.

Resumiendo, se puede decir que la etapa de implementación de la innovación es la etapa de las viabilidades. El campo de lo posible es justamente donde se juntan los tres "haceres": querer hacer, saber hacer y poder hacer.

Evidentemente en muchas ocasiones la viabilidad no está dada, pero es posible construirla. De allí que cobra tanta importancia la figura del portador de la innovación, a la que nos hemos referido en la etapa anterior. El verdadero innovador, o grupo innovador, se ocupa de generar las condiciones de viabilidad para avanzar con la innovación, para lo cual se ponen en juego una serie de estrategias, del tipo de las que siguen:

- construir el consenso como la única base firme para el cambio, incorporando prácticas de negociación para avanzar en logros progresivos;
- entender el cambio como un proceso que, partiendo de lo posible en un momento dado, debe ser continuo, para ir profundizándose constantemente;

Página 92

- incorporar suficiente capacidad técnica como para contar con las respuestas adecuadas en el momento adecuado;
- ser capaz de anticiparse a las resistencias, localizando los grupos desde los que partirán.

TERCERA ETAPA: LA EVOLUCIÓN DEL PROCESO INNOVADOR

Una vez implementada, cuando la innovación está en marcha, comienza la interrelación con el resto del sistema educativo, con las tradiciones, con las rutinas instaladas. Los tres procesos principales que pueden producirse en esta etapa son la consolidación, la burocratización y la interrupción. A diferencia de los componentes de las etapas anteriores, cuya importancia es que generan un impacto específico o condicionan procesos en la etapa posterior, en este caso se trata de diferentes cursos alternativos que toma la innovación a esta altura del proceso.

Para entender esta etapa, es necesario tomar en cuenta el hecho de que estamos

analizando el curso de acción de sistemas complejos, cuyos componentes están en permanente relación dinámica e interactúan también con componentes sociales por afuera de la institución escolar o del sistema educativo. Por lo que interesa precisar cuál es el sentido general de las relaciones externas a la innovación, o sea, cuál es el contexto.

Una innovación que se desarrolla en un contexto de transformación general del sistema educativo difiere mucho de una que lo hace en contextos de rutina generalizada. Una transformación educativa que solo toca a la educación tiene chances distintas de la que se desarrolla en un contexto de cambio general de la sociedad. Esto determina en gran medida el curso de acción posible.

- La consolidación se produce cuando la innovación se afianza y se enriquece.
- La burocratización existe cuando se erosiona la innovación en el proceso de transacción y hace que se transforme, manteniendo la forma pero no su contenido innovador. Es decir, la innovación existe formalmente, pero no en la realidad.
- La interrupción tiene lugar cuando media una disposición formal que determina que la experiencia deja de existir.

Página 93

Consolidar la innovación es el proceso en el cual se progresa de acuerdo con lo programado y se camina, enfrentando y resolviendo los problemas cotidianos esperables, hacia los resultados previstos. Supone un proceso permanente de búsqueda, monitoreo y evaluación, o sea, de toma de conciencia concreta de las acciones que se realizan. Implica un trabajo en equipo de controles cruzados mediante el cual se enriquezca la propuesta original a través del proceso del permanente aprendizaje grupal de resolución de problemas.

Durante la implementación y el desarrollo se producen una serie de diferentes transacciones en las que los diversos componentes de la experiencia van estructurando un modo de relacionarse con el resto del sistema educativo. Este modo de relación puede ser visto a través de la dicotomía aislamiento/no aislamiento. En contextos de rutina del sistema educativo, muchas experiencias de innovación recurrieron al aislamiento para protegerse y consolidar la experiencia. En estos casos, el aislamiento tiene un valor positivo, porque permite en gran medida que la innovación subsista y se consolide, al ser considerada como una excepción o como un caso especial. Pero, por otro lado, puede haber un aislamiento negativo, que desencadena o agrava las resistencias en contra de la innovación, y que puede terminar por hacerla desaparecer.

El eje aislamiento/no aislamiento parece desempeñar un papel importante en las oportunidades del desarrollo de la experiencia. Si la coyuntura política externa e interna al sistema educativo le es muy adversa (viabilidad político-cultural), la única posibilidad de continuar que tiene es aislándose y no difundiendo. Si la coyuntura externa es favorable y se ha negociado bien con los diferentes sectores de poder, la transformación se puede generalizar en tanto se prevean mecanismos constantes de retroalimentación, que, en general, suponen la ruptura del aislamiento.

El factor temporal desempeña aquí un papel importantísimo y en estas circunstancias interesa precisar qué es lo fundamental y qué lo accesorio, ya que en los ajustes y retroalimentaciones se deberá dar prioridad a aquellos aspectos que se entiendan como imprescindibles, mientras que se podrán hacer concesiones en los demás.

Cuando se intenta superar el aislamiento y establecer relaciones con el resto del sistema, aparece un intercambio que puede implicar la difusión o la absorción de dicha

experiencia, manteniendo ésta su apariencia formal.

Página 94

Se trata de proceso llamado de burocratización. Una innovación se burocratiza cuando se transforma en un “como si”. Se realizan formalmente las actividades diseñadas, pero el resultado no varía en relación con los productos tradicionales que se obtienen con los procedimientos clásicos.

Nuevamente adquiere importancia en este punto la posibilidad de tener en claro cuál es el sustento básico que da origen a la innovación, o sea, cuál o cuáles de los ejes fundantes de la calidad se está modificando con las acciones que se emprenden. Un adecuado monitoreo y seguimiento de estos aspectos dará la pauta de que la innovación se consolida o se burocratiza. En todo caso, como la innovación es un proceso, la toma de conciencia de que se está en el camino de la burocratización ofrece la posibilidad de volver a retomar la iniciativa y reinstalar la innovación. Ésta es una de las típicas crisis del proceso de innovar, donde el manejo del eje temporal da sus frutos en la medida en que se elaboren las estrategias adecuadas para enfrentarla y retomar el curso original.

El desarrollo de la innovación puede desembocar también en su interrupción. A veces etapa posterior a la burocratización, cuando se toma conciencia de que ya no existe innovación en la realidad, o bien se da en el curso del desarrollo. Según quién decide sobre la interrupción, ésta puede o no ser traumática para los actores o para la institución. Si es el resultado de resistencias externas, y es la autoridad quien la decide, probablemente desencadenará una situación conflictiva y problemática. Si, en cambio, la decisión surge como consecuencia de la voluntad de quienes están implementándola, aunque siempre produce consecuencias difíciles, reviste mucho menos traumatismo.

CUARTA ETAPA: LOS EFECTOS FINALES

Tal como ocurre durante el desarrollo de la innovación, los procesos de esta etapa también son alternativos, es decir, marcan cursos de acción por donde van encaminándose las innovaciones. Sus procesos típicos son:

- Difusión de la experiencia. La experiencia se generaliza y se expande.
- Sustitución. La experiencia se reemplaza por otra.
- Descrédito. Se abandona el proceso y se descrece de su potencialidad.

Cuando el desarrollo de la experiencia innovadora es positivo y se va enriqueciendo,

Página 95

crece y sus resultados empiezan a hacerse visibles. En este caso, comienza un proceso de difusión hacia los padres, al público en general y, sobre todo, a otras instituciones educativas. Este proceso se ve facilitado cuando el contexto de cambio es general y cuando la innovación se realiza en el marco de decisiones también generales, por ejemplo, en el curso de una transformación.

Para difundir la innovación son vitales los mecanismos de comunicación de que se dispone en el sistema educativo y en la misma institución innovadora. Un problema generalizado en el campo educativo es que las escuelas y los profesores se manejan habitualmente con la tradición oral para difundir las innovaciones, y tienen poca costumbre de registro formal de su trabajo. Por eso, es bastante frecuente que la

innovación exista con éxito pero no pueda difundirse por inexistencia de los mecanismos apropiados para ello.

En los casos en que las innovaciones se enmarcan en procesos más generales de cambio, como son las transformaciones del sistema educativo, es habitual que las autoridades de los ministerios generen los mecanismos de difusión y de incentivación de las innovaciones. Éstos asumen distintas formas. Una de ellas son los congresos o seminarios en los cuales se alienta a las escuelas a que presenten sus experiencias de innovación. Otra puede ser la existencia de alguna publicación periódica, como un boletín de comunicación de innovaciones o una revista en la que aparezcan noticias relativas a las que se llevan a cabo en las escuelas. Otra, finalmente, son los concursos de proyectos innovadores que pueden ofrecer un premio simbólico o determinan la posibilidad de financiar el proyecto innovador que la escuela presente.

Las innovaciones también se difunden gracias a los intereses profesionales individuales de los docentes y de los especialistas en el campo de la educación que, por un lado, pueden organizar desde lo privado estas reuniones, congresos, boletines u otras publicaciones, y, por otro, alimentan su existencia con su presencia o con el aporte que significa la compra del material que se ofrece. Esto termina generando un verdadero mercado donde determinadas innovaciones son alentadas por editoriales y otros intereses comerciales.

Las experiencias exitosas, una vez que se difunden, dejan de ser innovación en la medida en que se incorporan al funcionamiento normal del sistema

Página 96

educativo. Pero, como se ha señalado con anterioridad, la búsqueda de la calidad de la educación nunca termina. Una experiencia exitosa abre el espacio para la gestación de otra, y se produce de este modo una espiral positiva donde crece la sinergia para el cambio permanente. Este es un caso, positivo, de sustitución de innovaciones.

Pero también pueden darse casos de sustitución negativa. Como consecuencia de las ansiedades que generan los lentos resultados educativos, no sorprende que antes de que una innovación tenga oportunidad de presentar resultados sea sustituida por otra que, quizás, tampoco pueda llegar a presentar resultados, y se la sustituya por otra. Estamos en este caso también frente a una espiral de cambio, pero que no deja saldo positivo sino que genera anticuerpos y resistencias que deberán ser enfrentados si se quiere proceder nuevamente a emprender innovaciones.

Esta espiral negativa implica muchas veces el descrédito de la experiencia de innovación, cuando no el descrédito de la innovación en general, reforzando la idea de que lo mejor es seguir haciendo las cosas como hasta el momento ya que no vale la pena intentar ningún cambio. Con razón o sin ella, habitualmente como consecuencia de una mirada superficial, se desatan juicios negativos que resaltan los aspectos conflictivos que, como sabemos, siempre están presentes en toda innovación, y no se tienen en cuenta los positivos. No estamos significando con esto que todo cambio o toda novedad que se intente es siempre positiva. Solo hacemos hincapié en que en educación no estamos muy habituados a realizar evaluaciones objetivas y bien fundadas, lo que implica que habitualmente nos manejemos más bien con opiniones.

Los efectos de las innovaciones son importantes porque dejan huellas positivas y negativas en las escuelas y en el sistema educativo. La valorización de una innovación, o el descrédito de otra, generan condiciones a futuro para los cambios que vendrán. No es un secreto que el sistema educativo debe acelerar los cambios si quiere estar a la altura de lo que le demanda la sociedad del futuro. Un camino para hacerlo es instituir mecanismos de innovación permanente que vayan generando, con total naturalidad, las adecuaciones necesarias (Brunner, 2000).

Un esquema general de las etapas del proceso de la innovación es el siguiente:

Página 97

Primera etapa: génesis o gestación

- a. Las condiciones previas (prerrequisitos desencadenantes): 1. Detección de un problema o disfunción. 2. Existencia de una masa crítica de ideas.
- b. La brecha para innovar o ventana de oportunidad. 1. El elemento estructural: la relación de fuerzas abre la oportunidad; 2. El elemento coyuntural: se presenta un portador de la innovación.
- c. La elaboración de la propuesta de innovación: 1. Improvisación-no improvisación. Tiempos políticos o tiempos pedagógicos; Rigidez del ciclo lectivo escolar. 2. Participación-no participación: Participación tecnocrática, Seudoparticipación ampliada, Participación diferenciada según contexto institucional.

Segunda etapa: implementación o ejecución

- a. Viabilidad político-cultural (querer hacer): 1. Dimensión cultural: representaciones sociales. 2. Dimensión política: consensos.
- b. Viabilidad técnica (saber hacer): 1. Dimensión técnico-profesional. 2. Dimensión administrativo-organizativa.
- c. Viabilidad material (poder hacer): 1. Recursos humanos: Etapa del docente pasivo; Etapa del docente activo. 2. Recursos temporales: Desconocimiento del proceso de pequeños avances. 3. Recursos materiales: Instalaciones físicas y materiales; Mejor administración; Recursos extra.

Tercera etapa: evolución o desarrollo:

- a. Consolidación: 1. Aislamiento positivo: se refuerza. 2. Aislamiento negativo: se margina.
- b. Burocratización: 1. Se pierde el contenido y se mantiene solo la forma
- c. Interrupción: 1. Razones políticas. 2. Razones administrativas.

Cuarta etapa: efectos finales

- a. Difusión: Alimenta la espiral del cambio
- b. Sustitución: 1. Positiva: alimenta la espiral del cambio. 2. Negativa: interrumpe el proceso de cambio.
- c. Descrédito: Genera "anticuerpos" para futuras innovaciones.

Página 101

CAPÍTULO III

DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA INSTITUCIONAL. UN NICHOS DE OPORTUNIDADES AL SERVICIO DE LA INNOVACIÓN

INTRODUCCIÓN

Un cambio profundo entre el viejo paradigma y el que está actualmente en gestación se refiere al lugar de las escuelas dentro del sistema educativo. En el paradigma clásico,

las escuelas debían “obedecer” las órdenes emanadas de la autoridad, y la supervisión tenía la función de controlar que así fuera. Hoy ocurre todo lo contrario. Se estima que hay elementos de una institución escolar, en su organización, en los roles de sus integrantes y en el sentido de la tarea, que definen que la mayoría de sus alumnos aprendan y que los maestros y profesores recreen sus prácticas con apoyo y reconocimiento de la comunidad en la cual están insertos.

Hoy se considera que, a diferencia de cómo se gestionaba antes (obedeciendo) , la autonomía de la escuela, la mayoría de las múltiples decisiones que en ella se toman para cumplir con sus objetivos, son la condición necesaria para que se obtengan buenos resultados con los alumnos.

Esta nueva concepción ha originado un movimiento mundial que podría tener como lema “volvamos a la escuela como eje central del sistema educativo”. Este movimiento se manifiesta en la amplia profusión de experiencias de descentralización educativa, en la fuerte discusión actual sobre la conveniencia de los resultados que se logran, y en el interés de apoyar el

Página 102

“empowerment” de las escuelas como modo de que puedan ejercer una mayor autonomía. Este término significa dar poder a alguien o algo. Surge en el contexto de la transición de la democracia representativa a la democracia participativa como condición para que los sectores que no participan se animen a hacerlo.

Si bien la descentralización de los sistemas escolares tiene una evidente relación con la búsqueda de una mayor autonomía de las instituciones educativas, sin embargo, no es la condición que ha resuelto el problema, dadas las implicaciones políticas, históricas, culturales, pedagógicas y de concepción que conllevan los procesos desarrollados en este sentido. Quiere decir que la realidad ha demostrado que no siempre la solución para mejorar la educación es descentralizar. Más aún, si la descentralización no se hace bajo ciertas condiciones y de cierta manera, lo más probable es que no produzca resultados o quizá los empeore.

Es interesante revisar algunas cuestiones conceptuales (e históricas, en el caso de la Argentina) referidas a la descentralización, a por qué se consideran buenas escuelas o escuelas eficaces las que obtienen resultados satisfactorios con sus alumnos, y a la discutida cuestión de si estas características se alcanzan con mayor facilidad en un régimen centralizado o descentralizado. Esto permitirá establecer algunas relaciones entre la administración y la gestión de los sistemas y sus marcos de referencia, y las posibilidades de desarrollo de buenas escuelas; en otras palabras, enfatizar la relación de la autonomía con la reinención de los sistemas educativos que se viene planteando desde diversos ángulos.

Centralizar o descentralizar la administración de las cuestiones que son responsabilidad del Estado es de carácter netamente instrumental y está ligado a la distribución del poder en una sociedad. Esta tensión se ha manifestado desde el principio en la organización del Estado, con diferentes características según el proceso histórico. En América latina, aun en los países “federales”, la administración de los gobiernos ha sido centralizada, concebida para asegurar la igualdad jurídica de los ciudadanos y de los territorios, y derivada de la tradición centralista del gobierno español y de la Iglesia Católica, de fuerte influencia en la región.

Al ser la educación una parte de las actividades del Estado, los principales procesos de planificación ocurren por lo tanto dentro del campo estatal, lo que implica que allí se toman las decisiones centrales referidas a la educación. En esta área los estados centralizados promovieron una educación común. Con las conocidas diferencias, ésta se expandió por todo el territorio nacional brindando al ciudadano un mínimo de

formación e información.

Página 103

En ese momento, lo transformador y novedoso fue que hubiera una escuela aun en el rincón más alejado de cada país y que tuviera acceso a ella la mayor cantidad de personas.

El “Estado Educador” tuvo objetivos políticos y culturales. Como dice Cassasus, “la administración centralizada aparece ligada a la conservación de la identidad nacional, la integración social, la coherencia del sistema educativo, la equidad social y el mantenimiento de estándares de calidad válidos para todos” (Cassasus, 1994).

Dado el complejo desarrollo económico y social de nuestros diferentes países, en el marco de la crisis del Estado de Bienestar, durante las últimas décadas se han sucedido fuertes cuestionamientos tanto a la estructura como a las funciones que desempeña el sector educación dentro del Estado, y al Estado mismo. En el campo de la educación y de su planeamiento, el tema de la descentralización ha generado diversas discusiones promovidas por organismos internacionales que, a su vez, alentaron la toma de decisiones en países interesados en la reforma de su educación.

Los sistemas escolares fueron llegando a los límites de su capacidad expansiva. Desde el punto de vista de la demanda y de la capacidad financiera para atenderla, se trataba de gobernar con escasos recursos una red cada vez más extendida y compleja. La centralización del servicio educativo, progresista en su momento, se convirtió en una rémora para lograr calidad en los servicios y presentó serias dificultades económicas. El viejo paradigma evidenciaba problemas y apareció la descentralización como uno de los componentes del nuevo paradigma en el que se busca calidad educativa para todos.

En la década de 1980, extendiéndose hasta los años noventa, se desarrollaron en América latina procesos de descentralización de los sistemas educativos. Se han insertado en diferentes culturas políticas y su proceso ha sido heterogéneo. Se puede reconocer con anterioridad a estos desarrollos, la propuesta de micro planificación de los años setenta, de neto carácter administrativo, que proponía la centralización como el eje de cambio educativo; y también la propuesta de centralización del currículum de los años ochenta, de base pedagógica, que intentaba resolver las cuestiones de la descentralización meramente a través de la incorporación de contenidos regionales a la enseñanza. En la década de 1990 la perspectiva internacional, focalizada en la economía, ha contribuido a promover en la región un proceso descentralizador visto, fundamentalmente, desde el financiamiento de la educación.

Página 104

Lo cierto es que en todos los países de América latina, los estados nacionales son los que están propiciando, liderando y determinando los procesos de cambio educativo. El debate se ha especializado en cómo debe hacerlo, y también en cómo debe transformarse él mismo para poder cumplir claramente con las responsabilidades delegadas por la sociedad. Las transformaciones han avanzado a nivel macro (de los sistemas educativos) y a nivel micro, ubicando a la escuela con autonomía en el centro de las preocupaciones educativas, en gran medida influidas por la agenda mundial en educación.

Centrada la atención en las escuelas, en los años setenta comenzó un movimiento para identificar las más eficaces, en principio, a partir de estudios en los países anglosajones, y se transformó a partir de los años ochenta en un área diferenciada de estudio. Los resultados empezaron a ser integrados en modelos explicativos

elaborados.

El avance más importante fue que los datos evaluativos brindaron una serie de conceptos teóricos e instrumentos metodológicos que significaron un avance para comprender el rendimiento de los alumnos, que hasta ese entonces había sido abordado desde perspectivas reduccionistas que lo relacionaban básicamente con potencialidades del alumno y del profesor, sin tener en cuenta la escuela, espacio específico donde el proceso ocurre.

Estas investigaciones educativas demostraron que los patrones de comunicación y de trabajo cooperativo que determinan buenos resultados escolares están estrechamente influidos por la implementación de innovaciones. Así, la descentralización, en este caso, sería un elemento estructural que puede generar las condiciones que hacen posible insertar la innovación dentro del sistema educativo o de la institución escolar que se prepara a innovar.

Es la "brecha" que debe aprovecharse o generarse para que sea posible un proceso de innovación.

EL PAPEL DEL ESTADO EN EL DESARROLLO SOCIAL (Y POR LO TANTO EN LA EDUCACIÓN)

Con mayores o menores dificultades, los estados nacionales -sin desmedro de lo que hacen la sociedad civil y sus organizaciones- están propiciando, liderando y determinando los procesos de cambio educativo, por lo que son importantes algunas breves referencias al papel del Estado en los procesos de desarrollo y en la educación.

Página 105

El Estado define al órgano de síntesis y mando de la comunidad. La síntesis es de las fuerzas comunitarias, y no se logra sino en la medida en que el Estado posee, en cuanto órgano especializado, la capacidad, poderío y voluntad de desempeñar sus funciones. La existencia del Estado, su estructura, su dinamismo y hasta sus demás actividades, proceden de la función de mando, por la cual la comunidad se impone a las tendencias diversas de los grupos que la componen. El Estado manda en nombre de la comunidad y sus acciones retornan a la sociedad.

Aun en esta etapa de globalización de múltiples dimensiones, el Estado sigue siendo un estratégico agente de intervención en la mayoría de los procesos. Los contextos institucionales y regulatorios que brinda son extremadamente importantes para la sociedad, los trabajadores, la economía y las empresas. Hay fronteras, hay estados, hay leyes, hay reglas de juego institucionalizadas, y las seguirá habiendo en el futuro previsible (Castells, 1998).

En la actualidad, la comprensión de algunos aspectos del desarrollo social ha superado ciertas generalizaciones sesgadas y excesivamente simplistas como la que indica como negativo el papel activo del Estado y valoriza en exceso la economía de mercado pura. Entender lo que el mercado puede lograr no necesariamente implica no tener en cuenta lo que el Estado puede lograr, y que de hecho logra, ni una visión del mecanismo de mercado como factor de éxito independientemente de la política estatal.

En realidad, la formulación pragmática de políticas se ha inspirado tanto en el mercado como en el Estado y, de hecho también, en instituciones que no pertenecen a ninguna de las dos categorías. Los gobiernos pueden equivocarse, si son demasiado activos e intervencionistas, o por ser menos activos de lo necesario. No se trata de ver las "lecciones" en términos de confrontación con el Estado.

Estudios empíricos de experiencias de desarrollo exitosas muestran la importancia crucial que tiene para el campo económico la acumulación del capital en sentido

amplio, es decir, cuando se presta atención a lo que se designa como “capital humano”, ya que la acumulación explosiva y egoísta como enfoque adolece de varias limitaciones, relacionadas fundamentalmente con el descuido del bienestar y de la calidad de vida de los ciudadanos en el presente y en el futuro próximo. No es posible eludir una valoración de las terribles carencias que existen ahora mismo, en grandes grupos

Página 106

de población en nuestro país y en muchos otros del mundo, aunque haya una expectativa de beneficios para generaciones futuras más prósperas.

Un panorama alternativo ve el desarrollo como un proceso esencialmente amigable, centrado en ayudar a otros y a sí mismo, y esta ayuda puede provenir de la interdependencia de mercados, pero también de los servicios públicos que confieren a la gente mayor capacidad para ayudarse a sí mismos y a otros (Sen, 1996).

Esto requiere un análisis más detenido de la naturaleza y de los alcances de nuestras responsabilidades sociales hacia las diferentes generaciones (y hacia los diversos grupos dentro de cada una de ellas) y una especial atención a la prioridad de prevenir carencias, de las que se sabe que son desastrosas y absolutamente evitables.

Reconocer el papel de las cualidades humanas en la promoción y el sostenimiento del crecimiento económico no dice nada acerca de por qué se lo desea. En realidad implica considerar como objetivo último la expansión de la libertad humana para que la gente pueda vivir el tipo de vida que tiene motivo para valorar. De ahí que el papel del crecimiento económico para ampliar las oportunidades debe estar integrado a esa comprensión más básica y completa del proceso de desarrollo.

La importancia del ser humano y el papel del “capital humano” cambian su proyección temporal y deben distanciarse de la formulación dicotómica de las “opciones difíciles” en las cuales han estado centrados, o del enfoque de optimización del crecimiento económico. La educación y la salud van más allá de la productividad económica y del bienestar inmediato. La educación escolar así como la atención básica de la salud ejercen una influencia significativa en la fertilidad y en las tasas de mortalidad, por lo tanto, son importantes en el proceso de desarrollo y tienen fuerte impacto en el bienestar en el tiempo y en las libertades que disfrute la gente.

Si se considera que el desarrollo, en última instancia, equivale a la expansión de la capacidad de la gente para hacer las cosas que tiene motivos para valorar y elegir, no puede ser adecuado el enaltecimiento de los seres humanos como “instrumentos” del desarrollo económico. La expansión de las capacidades humanas, entonces, reviste una importancia tanto “directa” (su valor intrínseco y su papel como elemento constitutivo de la libertad, el bienestar y la calidad de vida) como “indirecta” (aumentar la productividad, elevar el crecimiento económico, cambios demográficos razonables) en el logro del desarrollo.

Página 107

Esto no es únicamente materia del fundamento de las teorías del desarrollo. Tiene una incidencia práctica significativa en la política pública. Mejores niveles de educación, de salud y otros factores inciden causalmente en las libertades efectivas que disfruta la gente. Este desarrollo social ayuda a vivir vidas más largas, libres y fructíferas, además del papel que desempeña en el crecimiento económico.

Esto no puede hacerse sin la función fundamental del Estado como promotor, fiscalizador y regulador. Pierre Fitoussi y Pierre Rosenvallon plantean un retorno del Estado, no solo como gestor precavido del presente, sino como productor de futuro,

como director del largo plazo que actúa en varias direcciones en la reconstrucción de la igualdad de oportunidades.

El nuevo papel del Estado es el reconocimiento de las nuevas formas de producir y distribuir los bienes sociales para acompañar, promover y organizar su realización; lucha contra la desocupación: con las diferentes variables posibles de aplicar, incluyendo la legalización de los circuitos para los empresarios pobres y los microcréditos; una política de inversión pública que dé los medios para actuar en educación, salud, seguridad que permita la construcción de un capital inicial para transitar mejor el porvenir; un sistema de protección social que esté más atento a la trayectoria biográfica de los individuos. (Fitoussi y Rossenvallon, 1997)

Se trata de recuperar el carácter público de las políticas sociales y de promover su integración con la economía. Los gobiernos deben aportar el máximo de recursos de origen fiscal, pero a la vez deben ser promotores de una política basada en la cooperación social. Es reconocida la capacidad organizativa de la sociedad latinoamericana como un capital social, pero es necesario construir una nueva institucionalidad que facilite otras formas de actuación entre lo gubernamental, lo privado y lo social.

EL NUEVO PARADIGMA: EL ESTADO RED

La descentralización es un fenómeno fundamentalmente político, va más allá del campo de la organización o de la pura administración. Evidencia

Página 108

las relaciones de poder entre los diferentes niveles de una organización, en este caso de la estructura del Estado, y por ello, también es una variable del campo de la teoría de la organización.

Desde el punto de vista político-administrativo, la descentralización se refiere a la existencia de varias unidades territoriales que deciden con el centro y además tienen varios niveles de decisión diferenciados. Una organización está centralizada cuando el poder de decisión se concentra en su nivel más alto, del que se desprende una estructura piramidal, y los diversos escalones que la forman son instancias estrictamente ejecutivas. En la organización política de un Estado, la autonomía local es considerada como el mayor nivel de descentralización, es decir, el reconocimiento de los municipios como primer escalón de decisión."

En esa línea no parece ser suficiente la existencia de un poder compartido con distintos niveles de la organización, ni siquiera lo es distribuir el poder de decisión entre el Estado y otros entes intermedios como estados federados, regiones, departamentos, provincias, etc. La realidad indica diferentes grados de concreción: desde la existencia de poderes centralizados, pero con tendencias descentralizadoras, hasta la existencia de una máxima autonomía local compatible con la unidad nacional (Puelles Benítez, 1993).

Ahora bien, el problema de la descentralización es fundamentalmente político y está ligado a la organización territorial del poder del Estado. Los pueblos eligen una organización centralizada o descentralizada por razones fundamentalmente histórico-políticas, y esto se ve reflejado en la Constitución de cada uno. En consecuencia, la descentralización educativa no puede separarse de la constitución política del Estado.

Existe una línea estructurante en la organización histórica del Estado en cada país, ya que "cabe recordar que la descentralización está motivada por factores de carácter político que impulsan los cambios en la distribución regional de los poderes públicos" (Carciofi, 1996). En ese orden, según la orientación política de un Estado, hay dos

formas de organización territorial: la que responde a las estructuras del Estado unitario y la del Estado federal; en ambos casos, en la realidad no son uniformes en su funcionamiento y se dan con diversos grados de centralización o descentralización según las tensiones existentes.

La educación centralizada constituye el modelo predominante en países

Página 109

de diferentes características tanto desde el punto de vista económico, como desde el de sus estructuras políticas y sociales. La cuestión fundamental es que la orientación política de la Constitución suele establecer una estructura de los poderes del Estado que apenas permite flexibilidad en la política territorial. Algunos países mantienen la centralización con absoluto rigor (muchos del área africana, la mayoría de los árabes, la mayoría de Asia y Oceanía, algunos países europeos, Bolivia, Paraguay, Ecuador, etc.); otros, que tienen un sistema centralizado, presentan ciertas tendencias hacia la descentralización (es el caso de numerosos países latinoamericanos, de Portugal, Francia, y un número escaso de países de África, Asia y Oceanía).

Desde el punto de vista de la organización educativa, suelen tener un ministerio que forma parte del Gobierno y es el responsable de la política educativa nacional. Los niveles administrativos se articulan en diferentes escalones territoriales -regiones, departamentos o provincias- pero tales unidades son representantes del poder central, responsables de decisiones que se toman en dicho nivel y están controlados por delegados. Las unidades territoriales básicas no tienen competencias sustantivas en educación.

Los estados federales son minoría a nivel mundial. Los estados miembros que se reconocen en una Constitución federal, generalmente, han conseguido también que se les atribuya la responsabilidad de la educación. Son países en los cuales la educación aparece centralizada en los estados miembros (provincias, lander, estados, etc.) sin que ni las unidades territoriales menores dentro de ellos ni la Federación que las reúne tengan competencias importantes en ese campo.

En pocos países funciona realmente una estructura federal que dé todas las competencias a los estados miembros y que, al mismo tiempo, promueva una descentralización en otras unidades territoriales menores. Unir una auténtica tradición federal con otra municipal es poco frecuente. No se trata solo de una historia desarrollada de determinada manera, sino también de tener una Constitución y una práctica política que posibiliten la federal y la comunal. Estados Unidos y Suiza son claros exponentes de este modelo. Responden también al modelo federal Australia, la República Federal Alemana, la Argentina, Brasil. Sin embargo un autor caracteriza al proceso de la siguiente manera: "falta de definición de objetivos, elevada diferenciación espacial en lo tocante a las decisiones y al ritmo del proceso de desmoralización, una precaria articulación entre los niveles de gobierno y una

Página 110

marcada influencia de factores coyunturales, accidentales y locales" (de Mello e Souza, 1993).

Todos estos movimientos no ocurren sin conflicto. Es importante destacar las tensiones derivadas de las fuerzas centrífugas y centrípetas que se expresan en todo modelo organizativo, incluidos los educativos. Países con tradición de organización centralizada -caso francés- desarrollan tendencias descentralizadoras dadas sus necesidades actuales y, a la inversa, países como en el caso estadounidense, de fuerte tradición federal y comunal, se ven en la necesidad de centralizar aspectos de su

política educativa. No hay modelos puros, y no hay uniformidad ni dentro de la centralización ni dentro de la descentralización.

La descentralización es fundamentalmente una opción política, bien porque se quiera acceder a formas rigurosas de descentralización -de cesión de poder por parte del gobierno central-, bien porque se trate de medidas correctoras de la centralización -medidas de desconcentración o de delegación-. En el primer caso el camino obligado es el de la reforma constitucional o el de la aplicación real de los mecanismos constitucionales favorecedores de la cesión de competencias; en el segundo, más propio del campo administrativo, las medidas correctoras no podrán remontar la oposición de las fuerzas centrípetas si detrás de ellas no existe una auténtica voluntad política. (Puelles Benítez, 1993)

Un caso paradigmático de un Estado centralizado que tuvo que promulgar una ley para promover la autonomía de las escuelas" con el objetivo de mejorar la educación es Portugal. Dadas las políticas educativas adoptadas en 1986, con la nueva Ley de Educación y el desarrollo de la reforma gradualista y multidimensional que se instaló entre 1988 y 1995, en 1989 se promulgó una ley que da a las escuelas la gestión financiera de su presupuesto con determinados requisitos a cumplir. En este caso, hubo decisiones de política educativa expresadas en la intervención sobre las normas existentes al generar un conjunto de nuevas leyes. El sistema llevaba un siglo con otra forma de organización. Una opción de política tan diferente significó niveles de concertación importantes y reformulación de los marcos de referencia de funcionamiento.

Lo paradójico en la experiencia de Portugal -pero que no por extra

Página 111

resulta infrecuente- es que se promueve el autogobierno, la autonomía de las escuelas, pero no se ha planteado el cambio concomitante en la administración.

En la actualidad existe una tendencia mundial de relegitimación de lo local así como también del federalismo y lo regional. Al decir de Castells (1998), los gobiernos locales y regionales presentan un mayor potencial de flexibilidad para adaptarse y negociar con los flujos globales y, fundamentalmente, mantienen una relación mucho más fluida con sus ciudadanos. Se produce un movimiento de descentralización de las instituciones del Estado, en parte, al responder a reivindicaciones locales y regionales, pero, en parte también, por un esfuerzo consciente de los Estados de encontrar fórmulas alternativas a la ineficacia de ciertos aspectos de la centralización y a la crisis de legitimidad expresada por los ciudadanos. Esto requiere mecanismos de coordinación entre los distintos niveles institucionales, el Estado Red, cuya caracterización ocupa actualmente parte de la agenda mundial en lo que se refiere a la reforma del Estado.

Según estas nuevas conceptualizaciones, el Estado Red es la forma política que permitiría la gestión cotidiana de la tensión entre lo local y lo global.

LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA ARGENTINA

Como se ha visto, "se puede decir que no hay modelos buenos o malos de descentralización, sino modelos producto de un conjunto de factores que inciden en la manera de organizar un Estado o un sistema educativo" (Puelles Benítez, 1993). Son importantes los aspectos históricos y políticos porque son los que condicionan particularmente la organización de la vida de un pueblo; la educación constituye una parte importante en esta organización y su desarrollo.

En efecto, en la Argentina, durante el período de reorganización política, el desarrollo de un sistema educativo público para todo el país tuvo como objetivo primordial generar

el sentimiento de pertenencia a una identidad común. La diversidad de culturas presentes, fortalecida por el desmembramiento federal de los años veinte a los cincuenta, se vio reforzada a fines del siglo XIX por el aluvión de inmigrantes europeos. Fue necesario entonces consolidar un Estado fuerte y centralizado que pudiera

Página 112

operar en todo el territorio nacional.

En lo relativo al manejo de la educación, la Constitución de 1853 regula la distribución de responsabilidades entre el gobierno central y los gobiernos de provincia. Ratificada por la de 1994, otorga a las provincias la responsabilidad de asegurar la educación primaria (artículo 5) y al Congreso Nacional, la función de “dictar planes de instrucción general y universitaria y sancionar leyes de organización y base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales, que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y de la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de la universidades nacionales”. Es evidente la existencia de contradicciones y superposiciones entre el Estado nacional y los provinciales en la organización del sistema educativo que, por supuesto, se reflejan en el marco jurídico, el que ha ido variando desde un primer movimiento de centralización hacia uno segundo de descentralización.

Las provincias tenían en su territorio escuelas de todos los niveles y modalidades pero con pertenencia a las dos jurisdicciones: nacional y provincial. El origen de esta situación se debe a que, en 1884, la ley 1420 organizó el sistema educativo con tendencia federal pero con marcados componentes centralistas; situación que se profundizó con la promulgación de la ley 4874 (Ley Láinez de 1905) por la que el gobierno nacional podía crear escuelas en los territorios provinciales.

En la etapa de industrialización y sustitución de importaciones (1930- 1955) se redefinieron en muchos aspectos las relaciones entre el Estado central y las provincias, de tal modo que abrió el espacio para el inicio de los procesos de transferencia de los servicios educativos de la Nación a las provincias. Según distintos autores, este proceso se dio en tres etapas. Los esquematiza de manera clara Hirschberg (1995) siguiendo a Aguerrondo (1990): En 1956, en la primera etapa, la transferencia que concreta solo con 23 escuelas de la provincia de Santa Cruz. En la Conferencia de Ministros de Educación de 1957 se dicta una resolución por la cual se solicita la transferencia de establecimientos, puesto que los ministros “estiman alcanzado

Página 113

el momento de asumir los deberes y responsabilidades que la constitución les impone”. En 1968 se realizan seis convenios de transferencia de los cuales se ratificaron únicamente tres: Buenos Aires, La Rioja y Río Negro.

A partir de 1970 el Estado nacional no pudo crear escuelas de su jurisdicción en territorios provinciales pues se sancionó la ley 18.586 que derogó la Ley Láinez. Las provincias solicitaron un ámbito de concertación que concluyó con la creación del Consejo Federal de Cultura y Educación, en 1972, integrado por todos los ministros provinciales y el equivalente de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, y presidido por el ministro de la Nación.

En 1978, el Gobierno nacional mediante la ley 21.809 transfiere a las provincias la totalidad de los establecimientos de nivel primario, tanto común como de adultos. Los

gobiernos provinciales firmaron convenios de aceptación, si bien la iniciativa tuvo como móvil prioritario la reducción del gasto público y no los principios de la descentralización. Lo que se privilegió fue el interés central por sobre el provincial.¹⁴ “Así como en 1905 el Estado nacional instaló en los territorios provinciales sus escuelas desconociendo el texto constitucional, en 1978 recurre a este texto para justificar la transferencia” (Aguerrondo, 1990).

Los gastos educativos provinciales se incrementaron un 69% en 1978 y un 30% más en 1980. Se generaron obstáculos en el manejo de los recursos humanos y en el mantenimiento de los edificios escolares, si bien las investigaciones no demuestran diferencias en cuanto a la retención, la repitencia o la relación docente/alumno, después de la transferencia. Un problema importante originado en ella fue la destrucción del sistema nacional de estadística educativa. La crisis económica y la falta de equipamiento técnico y personal especializado en las provincias produjeron una ruptura en el proceso de relevamiento, sistematización y difusión de la estadística educativa.

La transferencia sin articulación con otras políticas parece haber contribuido a profundizar al menos cuatro problemas que se esperaba contribuyera a resolver (Braslavsky, 1995): criterios organizacionales y administrativos provinciales a menudo burocráticos y distantes de los establecimientos educativos; fortalecimiento de mecanismos clientelares en la base del sistema; incremento de costos sin un claro mejoramiento de la calidad de los servicios, y dificultad para promover la participación

Página 114

de las comunidades educativas.

La segunda etapa tiene como característica un mayor protagonismo de las funciones del Consejo Federal de Cultura y Educación y la disolución del hasta entonces organismo central de la conducción de la política educativa, el Consejo Nacional de Educación. En las provincias se dio importancia al área educativa al crearse secretarías y ministerios separados, allí donde no existían (Chaco, MCBA, Tierra del Fuego, entre otras). Algunos gobiernos provinciales adoptaron el sistema de Consejos Provinciales de Educación, constituidos por representantes del Gobierno, de los docentes y la comunidad. En varias provincias se pusieron en marcha experiencias de descentralización, cuando se crearon instancias intermedias de gestión educativa como los distritos, regiones o zonas, con competencias administrativas y en algunos casos pedagógicas. Se crearon unidades de planeamiento y se integraron equipos técnicos especializados en diferentes niveles.

Algunas constituciones provinciales se reformaron e incluyeron la descentralización y la regionalización como estrategia política para democratizar y hacer más eficaz el sistema. Varias provincias iniciaron procesos de reforma curricular y de diseño de sus propios lineamientos curriculares: Misiones, Buenos Aires, La Pampa, Tierra del Fuego, y Capital Federal, en 1986; Córdoba en 1987 y, por último, San Luis, Río Negro, Santa Fe, Chubut, Formosa y Mendoza.

En 1988 se sanciona la ley 23.458 de transferencia que reconoció el esfuerzo financiero que habían hecho las provincias al recibir las escuelas primarias, la mayoría con problemas de infraestructura y con dotaciones incompletas (Senén González, 1994).

En 1989, en la tercera etapa, el gobierno democrático puso en marcha un nuevo traspaso de servicios a las provincias que incluía, esta vez, los establecimientos de nivel medio, los de nivel superior y la educación privada. Si bien esta transferencia era continuidad de la ya iniciada, también se dio en un marco de reforma del Estado y como salida a la crisis de financiamiento- to provocada por la hiperinflación de

1989/1990. Consistió en el traspaso a las 23 provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires de 3578 establecimientos medios, técnicos y privados subsidiados y de 86.374 cargos docentes. Los primeros convenios se firmaron durante 1992, y la última en concretar fue la provincia de Buenos Aires en enero de 1994. El proceso estuvo avalado por la ley 24.049 que definió un sistema de pre-coparticipación

Página 115

de recursos fiscales para financiar el costo de la transferencia a las provincias. Con ella el Estado nacional pretendía atender la calidad de la prestación educativa de todo el país y asumía el compromiso de acompañar a las distintas jurisdicciones a través de asistencia técnica y financiera.

Se inició una etapa que tenía por objetivo articular y coordinar las tendencias de transformación que se venían realizando en las provincias de modo de contribuir a la constitución de un sistema educativo federal. El proceso desarrollado culminó con la sanción de la Ley Federal de Educación (1993) que proponía insertar el proceso de transferencia de escuelas nacionales en una profunda transformación educativa que no solo redefiniría las relaciones entre Nación y provincias, sino también los aspectos curriculares e institucionales. La política fue reconvertir la tendencia a la fragmentación, en una doble faz: de recreación de un centro activo dinamizado por el Estado nacional y de fortalecimiento de una autonomía productora de calidad.

LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA BASE: LAS BUENAS ESCUELAS

Este movimiento general hacia la descentralización de los sistemas nacionales que hemos reseñado en términos amplios y descripto en el caso argentino, fue acompañado por un interés cada vez mayor por la descentralización en la base del sistema, es decir, en las escuelas, ya que estaba claro que las nuevas reglas de juego implicaban una mayor independencia para sus componentes junto con un incremento de las tareas y de las responsabilidades de gestión.

Guiomar Ñamo de Mello denominó revolución copernicana al movimiento iniciado en varios países para ubicar a la escuela con autonomía en el centro de las preocupaciones educativas, como una respuesta al poder de las burocracias que, en distintas instancias del sistema educativo, entorpecen y limitan la libertad de acción de las unidades escolares (Senén González, 1994).

Se comenzó a promover en los países, con diferentes características según cada uno, una organización descentralizada en la que el poder de decisión fuera compartido por uno o varios niveles de la organización, para obtener más fácilmente buenos resultados como institución escolar: que todos

Página 116

los alumnos aprendieran lo que define el currículum como aprendizajes socialmente válidos.

Escuelas eficaces y mejoramiento de la escuela

Los primeros estudios para identificar las escuelas eficaces pusieron el foco en el escenario donde se producen estos procesos de enseñanza-aprendizaje: la propia institución educativa, y contribuyeron al desarrollo de otras investigaciones, discusiones y programas de mejora de la escuela. Aunque con posterioridad hubo una valoración crítica de la primera generación de investigaciones, éstas sin embargo, dieron aportes

destacados que permitieron luego profundizar la importancia de las buenas escuelas para el rendimiento educativo.

La polémica gira entorno a los criterios de éxito escolar. Las definiciones más aceptadas refieren como buena escuela aquella que es capaz de obtener porcentajes similares de logros educativos en los alumnos provenientes de distintas clases sociales. La variedad de experiencias de aprendizaje, las relaciones interpersonales, la estructura organizativa de la enseñanza eran difíciles de implementar en un principio. El uso de instrumentos más sensibles a las variaciones entre escuelas aparecieron en los estudios de segunda generación, que avanzaron en la identificación de los procesos e interacciones educativas.

Un grupo de ellos relaciona los mejores niveles de rendimiento con altas expectativas de los profesores, la flexibilidad de los agrupamientos y actividades educativas, evaluaciones con efectos correctores sobre el programa, liderazgo académico y administrativo del director, participación de los padres (Rutteren Inglaterra, 1979; Brookover, 1979; Purkey y Smith, 1983). Posteriormente, aparecieron también indicadores nuevos como el equilibrio de la autonomía del profesor y el sentido cooperativo del trabajo docente.

Si bien es difícil una relación definitiva y también ponderar el peso de cada una de las características de las buenas escuelas debido a la diversidad de indicadores y métodos utilizados en los estudios, Edmonds (1982) refirió cinco componentes de las escuelas eficaces fácilmente identificables:

1. Liderazgo académico del director de la escuela, atento a la calidad de la enseñanza.

Página 117

2. Altas expectativas de todos los profesores sobre las posibilidades de aprendizaje de todos los alumnos, concretadas en el logro, por lo menos, de los contenidos mínimos.

3. Atmósfera ordenada, segura y estimulante facilitadora de la enseñanza y el aprendizaje.

4. Énfasis en la adquisición de habilidades básicas.

5. Evaluación y seguimiento de los aprendizajes, utilizados para mejorar las propuestas.

Otros estudios agregan datos más pormenorizados: buen uso del tiempo en el aula, involucramiento de los padres, directores con experiencia como profesores, autonomía de la escuela para contratar a los profesores. El aspecto más interesante de todo esto es que diferentes investigadores, que parten de supuestos y métodos distintos, llegaron a conclusiones semejantes.

Concomitante con las investigaciones sobre escuelas eficaces (school effectiveness research), en los mismos países, otros grupos de profesionales y docentes trabajaban desarrollando innovaciones escolares que mostraban la posibilidad de mejorar resultados educativos, lo que constituyó el movimiento de mejora de la escuela (school improvement). En el libro *Las escuelas eficaces. Claves para mejorar la enseñanza* (Reynolds, 1998) están planteadas las discusiones entre las dos líneas de trabajo, junto con un intento de promover aún más la confluencia de sus aportes, que, en gran medida a partir de los años noventa, ya han efectivizado en programas de intervención muchas autoridades educativas de estos países, tomando los aportes de ambas líneas. El núcleo de las controversias parece hallarse en la diferencia entre el enfoque y los objetivos primarios de cada una. Los estudios sobre escuelas eficaces tratan

fundamentalmente de detectarlas y describirlas. Por tal razón, los conocimientos generados por dichas investigaciones necesitan adaptaciones antes de ser aplicables en el ámbito escolar, porque la meta principal es adquirir conocimientos y no generar programas de mejora. El enfoque del movimiento de mejora de la escuela basa su interés en descubrir los procesos internos que producen este efecto. Por tal razón, el conocimiento sobre mejora en la escuela es práctico en cuanto a su origen, y su utilización no se ata a rígidas normas metodológicas. Se centra en procesos e intenta descubrirlos mediante la descripción de casos. Pretende brindar a los agentes de

Página 118

cambio la instrumentación necesaria para llevar a cabo las mejoras.

En América latina, la autonomía escolar como estrategia privilegiada para construir buenas escuelas irrumpe en la agenda social en la década de 1980 y comienza a generalizarse en la de 1990, llevada de la mano por la gran influencia de los planteos neoliberales que se entronizan en el debate educativo.

Los hallazgos más importantes

En la discusión actual acerca de cómo producir el cambio de la educación, una dimensión importante se refiere a la necesaria complementariedad entre las estrategias de innovación de arriba-hacia-abajo y las de abajo- hacia-arriba. Sin embargo, la evidencia parece ser que con las primeras se han conseguido pobres resultados a diferencia de lo que se observa en las buenas escuelas: un alto consenso de lo que los alumnos pueden aprender; un contexto que estimula a los profesores a reflexionar sobre su práctica y un trabajo planificado en conjunto.

La combinación de los dos enfoques que se han reseñado (escuelas eficaces y mejora de la escuela) parece señalar que, considerando que la escuela es una organización socialmente construida, es indispensable pasar de la imagen estática de las buenas escuelas a imágenes dinámicas sobre procesos y funciones. Se trata de la búsqueda necesaria de la integración de los indicadores empíricos con las conceptualizaciones del cambio organizativo y la innovación educativa para saber hacer.

Esta visión conjunta ha permitido que Purkey y Smith (1983) señalaran nueve dimensiones generales, como contexto en el que operan cuatro procesos:

Página 119

FACTORES (CONTEXTO):

1. Democracia en la gestión
2. Liderazgo
3. Estabilidad del personal
4. Programas organizados y coordinados
5. Formación del profesorado
6. Compromiso y apoyo de los padres
7. Reconocimiento público del aprovechamiento académico
8. Máximo tiempo de aprendizaje
9. Apoyo oficial a los otros factores

PROCESOS (CULTURA):

I. Planificación colaboradora
y en la toma de decisiones y relaciones colegiadas

II. Sentido de la comunidad

III. Metas claras, expectativas comunes y compartidas

IV. Orden y disciplina

Estas dimensiones y procesos definen una fuerte cultura organizativa que se caracteriza porque entre maestros y profesores hay un alto grado de convergencia hacia las prioridades educativas, metodologías y expectativas con respecto al rendimiento de los alumnos. Las diferencias entre una escuela y otra se encuentran en la compleja red de valores, normas, roles y actitudes de los procesos de planificación y coordinación educativas que generan una u otra elección en las metodologías.

En este contexto, adquieren significado los aportes de los estudios sobre las organizaciones. La cultura escolar es dinámica, activamente construida, sostenida y modificada por sus miembros mediante procesos de negociación en la que existe la influencia social. A su vez, los estudios sobre innovaciones educativas brindan aportes teóricos y metodológicos para comprender la cultura escolar.

En realidad “puede decirse que este modelo de gestión profesional, y el tipo de cultura correspondiente, responden a una visión de la institución como un sistema político, en el que coexisten la colaboración, el compromiso, la competencia, la indiferencia, las diferencias, la oposición y la concertación” (Frigerio, 1992).

Página 120

Hay conceptos explicativos que permiten relacionar la tarea individual del profesor con una cultura escolar diferente, y a nivel metodológico brindan herramientas para hacer operativos variables y procesos. Es posible establecer una relación entre las variables personales y organizativas sobre el supuesto de que los individuos adaptan su comportamiento, actitudes y creencias al contexto social en que se desenvuelven.

La escuela orienta la construcción de significados y creencias y da sentido a la acción de alumnos y profesores. La interpretación del ambiente da razones a sus conductas haciéndolas significativas. Esencialmente generan un sentido de pertenencia y un conjunto de valores y normas compartidos por sus miembros. A su vez, esa fuerte cultura organizativa genera una coordinación de esfuerzos.

Estos vínculos culturales eliminan la ambigüedad, fortalecen el consenso y ofrecen incentivos para pertenecer a la escuela y construirla. Existen también vínculos estructurales, como los procedimientos que permiten controlar responsabilidades y conductas de los integrantes de la institución. Estos son la discrecionalidad o influencia personal en las decisiones sobre la enseñanza y las normas. Los vínculos personales nacen de la interacción en el trabajo.

Los estudios han demostrado que los patrones de comunicación e interdependencia están estrechamente influidos por la implementación de innovaciones.

Para avanzar en la innovación, el análisis y la reflexión sobre los factores que hacen que una escuela sea una buena escuela deben generar un plan de acción, que dedique tiempo a la construcción de una cultura colaborativa en un proceso de planificación dinámico y continuo. Así como también es importante la formulación de los indicadores propios que permitan el seguimiento específico, además del uso de indicadores estandarizados. En otros términos, decir que promover innovaciones en una institución escolar es incentivar la construcción de una cultura fuerte que permita que ella se construya a sí misma como una buena escuela donde los alumnos aprenden, los

profesores y maestros disfrutan y profundizan la enseñanza, y los padres y la comunidad están involucrados de alguna manera. El plan de acción, plan de desarrollo escolar, o el planeamiento estratégico- situacional de la institución son esenciales para lograr una buena escuela, además de la necesaria profundización de lo que sucede en el aula.

Página 121

LAS "BUENAS ESCUELAS" EN LA ARGENTINA: SUS INDICADORES

Desde hace tiempo existe en la Argentina una clara preocupación por mejorar las escuelas. Aunque data de mucho tiempo antes de la sanción de la Ley Federal de Educación, ésta marcó sin duda un hito en la apertura de la brecha innovadora, que está siendo aprovechada por muchas instituciones, algunas que iniciaron con anterioridad sus procesos de cambio, y muchas otras que han visto a partir de ella la posibilidad de innovar.

Un avance interesante que muestra lo potente que resulta la interrelación entre la estrategia de arriba-hacia-abajo y la de abajo-hacia-arriba se evidencia en el trabajo realizado en nuestro país por el programa Nueva Escuela de Promoción del Cambio Institucional del Ministerio de Cultura y Educación.⁸ En el marco de este Programa, cuya tarea se centraba en promover el cambio de las escuelas, se desarrollaron sendas investigaciones dirigidas a determinar los cambios reales ocurridos en las instituciones a partir de la aplicación de la Ley Federal de Educación. El diseño de investigación comparaba escuelas con logros excelentes, escuelas promedio y escuelas sin buenos resultados, y su objetivo era determinar qué rasgos caracterizaban las buenas escuelas.

A partir de esta realidad y de otras investigaciones ya existentes, el Programa definió los siguientes indicadores como signos de una buena escuela, que se resumieron en el "Decálogo de la Buena Escuela", que fue devuelto a las instituciones en uno de los números de la revista Zona Educativa.

DECÁLOGO DE LA BUENA ESCUELA

1. Promueve un clima asentado en valores del trabajo y la democracia, que incrementa las oportunidades de aprendizaje.
2. Define metas precisas centradas en el aprendizaje de los alumnos.
3. Define expectativas positivas, desafiantes y no discriminatorias en relación con la formación y las posibilidades de los alumnos.
4. El equipo directivo funciona dinamizando al conjunto de la comunidad escolar, tiene un liderazgo profesional y democrático.
5. Utiliza el tiempo y el espacio destinado a la enseñanza intensa y variablemente según las necesidades.
6. Promueve que los alumnos utilicen una gran variedad de materiales de aprendizaje a través de actividades diversas.

Página 122

7. Todos los docentes y el personal de apoyo se capacitan permanentemente de acuerdo con un plan institucional.
8. Desarrollan una cultura de la evaluación registrando y ponderando avances y retrocesos.
9. Promueve una convivencia democrática con oportunidades para opinar,

escuchar y disentir respetuosamente.

10. Alienta y facilita la participación de los padres y la colaboración y complementación con otras instituciones del medio sociocultural.

En esa misma Dirección se realizó un estudio muy interesante a partir de los resultados obtenidos por los alumnos y las alumnas en las pruebas de lengua y matemática, y en los demás ejercicios administrados por el Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación realizado en 1998, así como a partir de ejercicios ad hoc administrados durante el transcurso de la investigación, que incluyó además un índice para evaluar la capacidad autonómica de gestión de una institución escolar.

Reseña al respecto Braslavsky: Los resultados de la investigación permiten formular la hipótesis acerca de la existencia de una asociación parcial entre la capacidad autonómica de los establecimientos educativos y la calidad educativa: promueve la dimensión formativa de la calidad al generar una experiencia de aprendizaje democrático y se constituye en condición facilitadora pero no suficiente de la dimensión instructiva. Su influencia sobre los logros básicos de aprendizaje se encuentra mediatizada por condiciones socioeconómicas y culturales, dinámicas de trabajo institucional y características de los actores que superan el ámbito de la gestión escolar. (Braslavsky, 1999)

Página 123

CONCLUSIONES

El mejoramiento de la capacidad de gestión institucional para generar innovaciones y obtener buenos resultados con los alumnos, precisa de la convergencia de esfuerzos entre iniciativas de las escuelas y de las políticas públicas promovidas por los organismos provinciales y nacionales.

Debe seguir planteándose cómo mejorar el funcionamiento de las organizaciones, de las instituciones, de los ministerios nacionales y provinciales (reformas del Estado de segunda generación), pero también es preciso promover nuevas estrategias educativas para las unidades escolares.

Las intervenciones en este sentido deben tener en cuenta que cada escuela es diferente; por lo tanto, la estrategia más recomendable es aquella que promueve la planificación colaborativa y el trabajo coordinado en que se involucren las personas tanto en la implementación como en la toma de decisiones.

Las propuestas de cambio e innovación que parecen contar con mayor probabilidad de éxito son las que consideran a la institución, en su conjunto, como unidad de análisis y sujeto de intervención. Es importante que la escuela tenga metas claras, consensuadas y públicas como base de su quehacer.

Evidentemente las buenas escuelas detectadas y promovidas por diversos tipos de intervenciones sostienen la confianza pública en el sistema educativo, no solo como tal, sino como posible garante para disminuir las desigualdades sociales.

Los modelos de intervención deben incluir evaluaciones sistemáticas que permitan avanzar en: documentar con mayor precisión la estabilidad de los perfiles que hacen buenas las escuelas así como también los que las deterioran; profundizar en los resultados escolares y en las características diferenciales entre los alumnos, y brindar estrategias más ajustadas que permitan tomar mayor información sobre las personas, las actividades y los contextos.

Fin del libro