



2008 - Volumen 6, Número 4

**Número Monográfico:
El Rol del Estado en la Eficacia y
Mejoramiento**



<http://www.rinace.net/reice/numeros/vol6num4.htm>

REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación

La REICE es una publicación oficial de la Red Iberoamericana de Investigación sobre Cambio y Eficacia Escolar.

Dirección:

F. Javier Murillo Torrecilla

Coordinación Editorial:

Verónica González de Alba

Consejo Directivo:

Elsa Castañeda (Colombia)

Santiago Cueto (Perú)

Eduardo Fabara (Ecuador)

Mariano Herrera (Venezuela)

Marcela Ronán (Chile)

Josu Solabarrieta (España)

José Zilberstein (Cuba)

Margarita Zorrilla (México)

Consejo Científico:

Félix Angulo Rasco (U. Cádiz, España)

Manuel E. Bello (UPCH, Perú)

Rosa Blanco (Unesco)

Antonio Bolívar (U. Granada, España)

Nigel Brooke (U.F. Minas Gerais, Brasil)

Isabel Cantón (U. de León, España)

Ricardo Cuenca (IEP, Perú)

Guillermo Domínguez (U. Complutense, España)

Inés Dussel (FLACSO, Argentina)

Maria Echart (FIEL, Argentina)

Gerardo Echeita (U. Aut. de Madrid, España)

Tabaré Fernández (U. de la República, Uruguay)

Maria Eugénia Ferrão (UBI, Portugal)

Cecilia Fierro (UIA, México)

Juan Enrique Froemel (Min Educación, Qatar)

Pablo Gentili (LPP-UERJ, Brasil)

Marielsa López (CICE, Venezuela)

Mario Martín Bris (U. Alcalá de H., España)

Orlando Mella (U. de Uppsala, Suecia)

Sergio Martinic (PUC, Chile)

José F. Lukas (U. País Vasco, España)

Christopher Martín (Fundación Ford)

Elena Martín (U. Aut. de Madrid, España)

Mercedes Muñoz-Repiso (CIDE, España)

Joaquín Paredes (U. Aut. de Madrid, España)

Fernando Reimers (Harvard University, USA)

Magaly Robalino (Unesco)

Luis Rigal (CIPES, Argentina)

Nacarid Rodríguez (UCV, Venezuela)

Guadalupe Ruiz (U. Aut. Aguascalientes, México)

Juana M^a Sancho (U. de Barcelona, España)

Sylvia Schmelkes del Valle (CINVESTAV, México)

J. Francisco Soares (U.F. Minas Gerais, Brasil)

Rosa M^a Torres (I. Fronesis, Ecuador)

Alexandre Ventura (U. de Aveiro, Portugal)

© Derechos Reservados RINACE 2008



ÍNDICE

Editorial

Rol de Estado en la Eficacia Escolar y en la Mejora de la Escuela	1
<i>Gonzalo Muñoz Stuardo</i>	

Artículos/Artigos

Investigación en Efectividad y Mejora Escolar: ¿Nueva Agenda?	5
<i>Alejandro Carrasco Rozas</i>	
La Reforma Esperada: Una Educación para Todos y para Cada Uno	36
<i>Roberto Barrientos Mollo</i>	
Rol del Estado y de Agentes Externos en el Mejoramiento de las Escuelas: Análisis en torno a la Experiencia Chilena	47
<i>Gonzalo Muñoz y Xavier Vanni</i>	
El Rol del Estado en la Eficacia y Mejora de la Educación: ¿Hacia una Imposición Ideológica?	69
<i>Diego Durán Jara</i>	
La Investigación Iberoamericana de Eficacia Escolar: ¿Qué nos Dejó a los Cubanos?	80
<i>Paul Torres Fernández</i>	
La Enseñanza Media en Uruguay: Cuatro Problemas Estructurales y Tres Líneas de Política para su Rediseño Institucional	98
<i>Agustín de la Herrán, Celiano García y Ana Imaña</i>	
Propostas Estatais Voltadas à Avaliação do Ensino Superior Brasileiro: Breve Retrospectiva Histórica do Período 1983-2008	127
<i>María Teresa Fernández Nistal y Ana María Tuset Bertrán</i>	
Análisis Comparado de Experiencias de Introducción de las TIC en el Aula. El Rol del Coordinador Tecnológico y su Impacto en el éxito de las Políticas Públicas	149
<i>Agustín de la Herrán, Celiano García y Ana Imaña</i>	



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

Gonzalo Muñoz Stuardo

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



INVESTIGACIÓN EN EFECTIVIDAD Y MEJORA ESCOLAR: ¿NUEVA AGENDA?

Alejandro Carrasco Rozas

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

<http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol6num4/art1.pdf>



A partir de la reciente publicación del *International Handbook of School Effectiveness and Improvement* –editado por Tony Townsend, investigador norteamericano y figura del área de escuelas efectivas a escala mundial–, este comentario discute tanto sobre la dirección que esta tomando la investigación en efectividad y mejora escolar (IEM) como la potencial contribución de una nueva agenda de mejoramiento escolar a las políticas educativas destinadas a los sectores menos privilegiados de la población. Esto interesa pues luego de casi tres décadas de sostenida expansión, la IEM se ha consolidado como un género distintivo al interior de la amplia gama de sub-disciplinas del campo de estudio denominado investigación educacional. Sin ir más lejos, al inicio de esta década sus principales exponentes afirmaron que, dada la magnitud del conocimiento producido y su marcada influencia a nivel de política y práctica, la investigación en efectividad y mejora ya cumplía con los requisitos suficientes para ser considerada una ‘ciencia normal’ (Teddlie y Reynolds, 2000). En ese marco, el *International Handbook of School Effectiveness and Improvement* (en adelante el Handbook) ofrece una actualizada revisión de los debates contemporáneos que toman lugar no sólo al interior del denominado ‘paradigma’ de la efectividad sino también en su periferia. En términos generales, el Handbook es una publicación de 998 páginas y 51 capítulos que, escrito por destacados y autorizados investigadores tanto del área de la efectividad como del mejoramiento escolar, ofrece detallada discusión del conocimiento de base de la disciplina. Es a su vez temáticamente amplio pues además del tradicional foco en factores escuela-aula y logro académico, incorpora artículos que examinan la relación entre reforma educativa y mejora así como otros que se internan en distinciones más finas en torno al complejo vínculo entre contexto escolar y escuela. Asimismo, el lector encontrará en los artículos una aproximación a la diversidad de enfoques metodológicos que actualmente se emplean para abordar los problemas educativos, desde modelos multinivel a etnografía, estudio de casos o seguimiento de cohortes, o la combinación de ellos a través de diseños multi-método. Por otro lado, en continuidad con el *Internacional Handbook of School Effectiveness Research* (Teddlie y Reynolds, 2000), se incluye el estado del arte de la IEM a escala mundial. Para ese fin, el Handbook (2007) ofrece secciones enteras al desarrollo del área en otros continentes escritas por autorizados investigadores locales. Para ello la publicación contempla secciones sobre Norteamérica y Latinoamérica –donde destaca el capítulo de Javier Murillo sobre efectividad escolar y el de Beatrice Ávalos sobre mejora– incorporando también una completa revisión sobre el área en Europa, Asia, Australasia, África y Medio Oriente. En este punto, salta a la vista lo tedioso que podría resultar absorber una publicación de esta magnitud. Afortunadamente, el lector es didácticamente orientando con un capítulo introductorio de Tony Townsend donde se ofrece una síntesis de cada uno de los 51 capítulos (*20 Years of ICSEI: The impact of School Effectiveness and School Improvement on School Reform*, cap. 1:3). Con similar propósito, Townsend ofrece un capítulo de cierre donde ambos campos son analizados respecto a sus desafíos para la siguiente década (*School effectiveness and improvement in the twenty-First Century: Reframing the future*, cap. 51:917).

El propósito de este comentario es ofrecer algunas pistas del debate contemporáneo sobre investigación en efectividad y mejora que el Handbook cuidadosamente aborda. Naturalmente no es posible detenerse en los 51 capítulos ni dar un vistazo al estado del arte de la disciplina en los diferentes continentes. En efecto, sintetizar una publicación de esta complejidad requiere echar mano a algún criterio, que mientras resguarde un necesario balance, también ofrezca al lector un punto de vista más allá de lo estrictamente descriptivo. Con ese propósito en mente, y con particular atención al caso de Inglaterra, este comentario intenta enfatizar las reservas que hoy en día existen en la discusión educacional anglófona tanto sobre el actual desarrollo del paradigma de la efectividad como respecto a su disminuida vigencia para contribuir a nivel de política y práctica. Se ha optado por estructurar este comentario en tres partes. Primero, una

mirada a los debates internos del paradigma de la IEM vistos desde la perspectiva de algunos de sus principales exponentes. Segundo, una discusión más extensa sobre los planteamientos de la denominada agenda contextualizada de mejoramiento que, inspirada en el conocimiento producido recientemente por una vertiente de la sociología de la educación, se ha constituido en una tradición crítica del paradigma de la IEM. Por último, un breve comentario sobre dos de los artículos dedicados a América Latina, ello con el propósito de examinar la IEM Latinoamericana en el contexto de una agenda investigativa que, al menos en el mundo anglófono, ha iniciado un proceso de revisión. Desde luego, conviene prevenir al lector que naturalmente este es sólo un limitadísimo esbozo de un debate bastante más amplio que el formato de este comentario impide profundizar.

1. EFECTIVIDAD Y MEJORA ESCOLAR: DISCIPLINAS EN TENSIÓN

Un primer elemento que destaca tiene que ver con la diferencia explícita que establece el Handbook entre dos disciplinas que si bien nacen de la mano, han tendido a divorciarse. En efecto, a diferencia del Handbook 2000, el Handbook 2007 las incluye separadamente en su título, probablemente a fin de ilustrar su creciente autonomía. Ese intento fue explícito a mediados de los 90' una vez que numerosos proyectos de mejoramiento –que buscaban llevar a la práctica los hallazgos de efectividad escolar (EE)– concluyeron sobre la debilidad del conocimiento producido por EE para guiar procesos de cambio (ver por ejemplo Gray y Wilcox, 1996; Stoll y Fink, 1996; Stoll y Myers, 1998; Gray, Hopkins, Reynolds, Wilcox, Farrell y Jesson, 1999). El Handbook al respecto ofrece al lector una completa revisión de la evolución de ambas áreas especialmente para el Reino Unido (*Growing Together: Schools Effectiveness and School Improvement in the UK*, L. Stoll and P. Sammons, cap. 11), Estados Unidos (*A Quarter Century of School Effectiveness and School Improvement research in the United States*, C. Teddlie y S. Stringfield, cap. 8) y los Países Bajos (*Educational Effectiveness and Improvement: The Development of the Field in Mainland Europe*, B. Creemers, cap. 12). A partir de estas revisiones, a *grosso modo*, se advierte que mientras la rama de EE continúa con un foco explícito en el estudio de un conjunto de factores que explican las diferencias de efectividad entre escuelas, el enfoque de mejora, en cambio, se detiene en los procesos escolares, se ocupa de la capacidad para cambiar, estudia las diferentes trayectorias de mejoramiento que muestran las escuelas en el tiempo e incorpora una definición de calidad educativa que expande el foco en pruebas estandarizadas que ha tradicionalmente caracterizado a la línea de efectividad escolar.

Adicionalmente, el Handbook ofrece dos artículos que en buena medida ilustran los marcados contrastes que últimamente se advierten entre ambas disciplinas. Uno escrito por John MacBeath, destacado investigador del área de mejora escolar y otro por David Reynolds, figura de la efectividad. Vale la pena detenerse en estos artículos pues ambos ilustran con claridad la discusión existente en el interior de sus respectivos campos.

El artículo de Reynolds (*School Effectiveness, School Improvement and the Accountability and Standards Agenda – An European View*, cap. 26) si bien refuerza su visión sobre el futuro promisorio del campo de la EE, ofrece a la vez un diagnóstico menos auspicioso en torno a la creciente pérdida de credibilidad pública del área y los límites de políticas estandarizadas y mecanismos de *accountability* para impulsar el mejoramiento de las escuelas. Esta oposición de los términos para dar cuenta del desarrollo de la EE ilustra, a lo menos, el sentido de alerta que existe respecto al lugar que la EE podría ocupar próximamente dentro de la investigación educacional.

Respecto a su futuro promisorio, Reynolds destaca lo que denomina una permanente esfera de influencia de la disciplina, a nivel de política y práctica, tras haber instalado en el imaginario público un conjunto de visiones que inspiran los procesos de cambio educativo. Reynolds detalla dichas visiones: la consolidación en el imaginario de la importancia de los factores escolares sobre los factores de contexto para dar cuenta de las diferencias de efectividad entre escuelas; la instalación de una cultura de *accountability* al interior de los sistemas educativos como resultado del énfasis en el efecto-escuela; la promoción de modelos de buenas prácticas como base de los procesos de cambio escolar; argumentos contra el pesimismo promovido por ciertas tradiciones sobre la supuesta limitada capacidad de la escuela para hacer la diferencia, y por último, la construcción de indicadores para medir y comparar los resultados educativos del sistema escolar. Sin embargo, mientras Reynolds ve en aquellas visiones una sustantiva y consolidada contribución a nivel de política y práctica a escala mundial, otros tienden a ver los elementos fundantes que dan forma a un enfoque estrictamente positivista, que se expresa en su reduccionismo para abordar los problemas educativos actuales, al sobrestimar las reales posibilidades que tendrían las escuelas menos privilegiadas de mejorar (extenderé este punto en la segunda sección).

Paralelamente, el diagnóstico menos auspicioso que Reynolds ofrece –en base a su vasto conocimiento del campo– se relaciona con dos aspectos de extraordinaria importancia para la relación entre investigación educacional y política: el limitado impacto que los hallazgos de la efectividad han tenido en las políticas educativas de otros países desarrollados, y, la pérdida de influencia de la EE sobre las políticas educativas del Reino Unido.¹ A este respecto, Reynolds hipotetiza sobre tres razones que podrían explicar lo que denomina el ‘fracaso’ de las recomendaciones concretas de política que hiciera el enfoque de la efectividad escolar en los 90s y la baja legitimidad actual que tendría la disciplina entre formuladores de política y actores locales. Una primera razón, señala, es la tendencia a ignorar la importancia del contexto local resultando en la creación de políticas excesivamente genéricas.² Segundo, el excesivo énfasis en factores a nivel escuela en perjuicio del aula. Tercero, la subestimación de la importancia que tiene, como motor de cambio, la variación de las prácticas al interior de las escuelas. Fundamentalmente, explica que el paradigma de la efectividad tuvo durante los 90s una comprensión ‘simplista’ respecto al cambio escolar. Bajo el uso de factores genéricos, continua Reynolds, las ‘políticas educativas y los programas de mejoramiento escolar a través del mundo han tendido a crear programas universales que tratan a todas las escuelas de manera similar’ (Reynolds, 2007:477).³ Reynolds subraya, en una suerte de inusual *mea culpa*, que la razón tras ello estaría en los límites del conocimiento producido por esta tradición investigativa una vez introducido a nivel de práctica. Reynolds explícitamente señala:

El uso de una base de conocimiento de poca sofisticación y desarrollo, que caracterizó a la disciplina desde mediados y hacia finales de los 90s, y que fue usada por políticos y formuladores de política para producir y apoyar iniciativas, explica por qué estas iniciativas tuvieron resultados de baja sofisticación...donde se usaron directamente estas herramientas de política “one size fits all” fue inevitable que se generaran políticas que posteriormente fracasaron. (Reynolds, 2007:478)

¹ Esto contrasta al fuerte impacto que tuvo durante todos los 90s la EE. Ese rol preponderante a nivel de política se vio reflejado, por ejemplo, en la creación de la Ofsted y de la Unidad de Estándares y Efectividad dentro del Departamento de Educación inglés, en la creación de Marcos de Actuación que guiaron los procesos de inspección de la Ofsted, acciones inspiradas en las recomendaciones del enfoque de efectividad escolar (Tomlinson, S., 2005 y Whitty, G., 2002, explican esta conexión).

² Sin embargo, la definición de ‘contexto’ que utiliza el paradigma de la efectividad es aún bastante controversial. Al respecto ver pie de página 17.

³ Esta y todas las restantes citas del texto, originalmente en inglés, son una traducción libre del autor.

Aunque este diagnóstico resulta llamativo al provenir de uno de los líderes de la disciplina, en otros círculos esta crítica ya constituye un lugar común.⁴ Reynolds, sin embargo, permanece optimista respecto del campo como disciplina científica. En singulares términos para referirse a las posibilidades futuras que tendría el paradigma de recobrar su importancia a nivel de política y práctica, concluye:

La tragedia de la situación es que la investigación de efectividad y mejora escolar, en los últimos 5 o 6 años, ha probablemente sido capaz de conceptualizar y generar bastante más y poderosas herramientas que pueden otorgar opciones para mejorar el desempeño educativo. La creación de iniciativas de mejoramiento contextualmente variado, el foco a nivel de enseñanza y aprendizaje más que a nivel escuela y la claridad respecto la importancia de usar como motor de mejora la variación de efectividad intra-escuela, son todas ahora poderosas y sofisticadas estrategias de mejoramiento... Sin embargo, la investigación de efectividad y mejora escolar ha sido desacreditada en la mente de formuladores de políticas y actores locales dada su histórica asociación con políticas que han fracasado. (Reynolds, 2007:483)

Por otra parte, John MacBeath (*Improving School Effectiveness: Retrospective and Prospective*, cap. 4:57) nos ofrece un análisis sobre los aprendizajes y futura agenda de la investigación en mejora escolar. Lo hace sobre la base de una revisión del influyente estudio ISEP que él mismo lideró.⁵ Sobre esta base, MacBeath ofrece un análisis retrospectivo de los hallazgos que permanecen vigentes y de las lecciones a futuro que pueden esbozarse tras una década de estudios similares en el área. El autor destaca cuatro puntos. Primero, subraya la vigencia de procesos genuinos de auto evaluación sobre procesos de mejora. Ello, en un contexto donde se ha generado fuerte evidencia en torno al escaso apoyo a los procesos de mejora que poseen modelos de inspección que sólo auditan y prescriben. Segundo, los procesos de auto evaluación, para que lleguen a buen término, deben ser direccionados. El estudio mostró en este sentido el rol clave que jugó el apoyo experto a las escuelas sobre la base de una modalidad de intervención acuñada el 'amigo crítico' (de alta complejidad pues demanda un alto nivel de expertiz a fin de lograr un balance entre binomios a veces opuestos, como por ejemplo, apoyo y exigencia, afirmación y crítica, guía y autonomía, entre los fundamentales). Tercero, sigue vigente la constatación de que las escuelas no son uniformemente efectivas. Algunas lo son en unas dimensiones más que en otras y viceversa. Cuarto, un importante hallazgo fue el fuerte impacto que posee la desventaja social sobre la adquisición del lenguaje –y en menor medida en cálculo– y del significativo efecto de las actitudes hacia el aprendizaje de estudiantes desventajados. Este hallazgo, relata, estimuló la creación y seguimiento de un programa integral de reforzamiento del aprendizaje en escuelas desventajadas ('club de tareas, estudio dirigido, extra apoyo al estudio, programa de cuidado de niños luego jornada escolar, programas creativos para reforzar relación escuela-hogar'). Aunque estas iniciativas mostraron un efecto positivo sobre el progreso escolar y las actitudes hacia el aprendizaje, es claro que 'hicieron poco para contrarrestar la inestabilidad económica y social que corre fuera de las escuelas' (MacBeath, 2007:61). Fundamentalmente, concluye

⁴ Wrigley (2004, 2006), por ejemplo, ha sintetizado la serie de límites que muchos investigadores educacionales anglófonos ven en la efectividad escolar en tanto paradigma científico. Los ha definido como un conjunto de 'anomalías', que se expresan en los problemas epistemológicos, metodológicos y teóricos del paradigma para dar cuenta particularmente de las persistentes brechas educativas y bajos desempeños de escuelas desventajadas. La dificultad para abordar estas anomalías, durante ya casi treinta años de 'ciencia normal', argumenta Wrigley, estaría tras la aparición de perspectivas que en su reemplazo permitan comprender y apoyar los procesos educativos en contextos desventajados.

⁵ El ISEP, *Improving School Effectiveness Project*, fue realizado en colaboración por la Universidad de Strathclyde (Glasgow) y el Instituto de Educación de la Universidad de Londres. Fue realizado en la segunda mitad de los 90s en un intento por replicar para Escocia los estudios fundantes de efectividad realizados previamente en el Reino Unido, en particular, el de Reynolds *et al.* (1989) para Gales y los de Rutter *et al.* (1979) y Mortimore *et al.* (1988) para Inglaterra. Específicamente, el estudio ISEP analizó 80 escuelas primarias y secundarias durante dos años generando datos de distinta naturaleza: seguimiento de cohortes de logro, análisis multinivel, encuestas de actitudes a una muestra de niños, cuestionarios al universo de profesores, encuesta a muestra de padres y un estudio de casos en sub-muestra de escuelas. El artículo detalla la manera en que se combinaron -para su análisis- datos de naturaleza diversa así como también hallazgos sobre el seguimiento de programas de mejoramiento que el proyecto también incluyó.

MacBeath, el ISEP arrojó una dosis de cautela sobre la tendencia a sobre enfatizar el efecto-escuela que hiciera el paradigma de la efectividad durante la primera parte de los 90s. Al respecto, MacBeath sostiene: 'el proyecto fue capaz de mostrar inequívocamente que las escuelas pueden hacer una diferencia pero que significativamente son los profesores los que la hacen. Sin embargo, fue igualmente evidente que las escuelas no puede hacer toda la diferencia.' (MacBeath, 2007:63).

Sobre esa base, MacBeath extiende su argumentación en torno al limitado efecto del conocimiento aportado por el paradigma de la efectividad al éxito de las políticas educativas y otros proyectos de mejoramiento especialmente focalizados en la población más desaventajada. Luego, MacBeath extrema el argumento sobre los límites de la enseñanza en sociedades con patrones estables de desigualdad socioeconómica.⁶ Como resultado, MacBeath constata que 'pese a un conjunto de bien estructuradas y financiadas reformas educacionales, durante los 90s ha aumentado la brecha de desempeño académico entre los estratos sociales del Reino Unido.' (MacBeath, 2007:69).

Como salida, MacBeath sostiene que el mejoramiento de escuelas que concentran estudiantes de origen desaventajado requiere, entre otras acciones, apoyo multisectorial por parte de los gobiernos pero articulado a nivel escuela, abrir las escuelas a la comunidad local, fuerte intervención con programas de reforzamiento pedagógico y de actitudes, ampliar indicadores de calidad y metodologías de progreso escolar, otorgar mayor autonomía a las escuelas para estructurar la secuencia curricular según el progreso diferenciado de sus estudiantes, entre otras iniciativas. Pero no obstante su importancia, MacBeath remata:

Pese al mejorado acceso a la educación que hemos logrado para la población más joven, las iniciativas diseñadas para reducir la brecha continúan siendo frustradas por factores que se encuentran fundamentalmente fuera de las escuelas...Si hemos aprendido algo desde los estudios de efectividad y mejora, es que la educación impartida en la escuela, tal como la conocemos, ha sido y será incapaz de cerrar la brecha entre los estudiantes de mejor y más bajo desempeño, entre aquellos de mayor privilegio socioeconómico y los menos privilegiados, y entre los de mayor y menos desventaja. Esto no es para fomentar la desesperación, sino más bien, es un urgente llamado por revitalizar la búsqueda de nuevas opciones. (MacBeath, 2007:70)

En este punto ya podemos sacar en limpio algunas distinciones entre la tradición de la efectividad y mejora escolar. De un lado, el lector puede constatar que asoma en la investigación de mejora escolar un renovado enfoque respecto a la centralidad del contexto social para analizar el proceso educativo y cambio escolar. En efecto, recientes estudios en escuelas desventajadas elaborados por el área de mejora comienzan a conceptualizar las instituciones escolares más allá del mero uso de factores de efectividad (MacBeath, Gray, Cullen, Frost, Steward y Swaffield, 2007; Harris, James, Gunraj y Clarke, 2006; Clarke, 2005). Esto no ha sido espontáneo sino resultado del aprendizaje proveniente del trabajo empírico realizado durante esta década. Harris y Chapman argumentan al respecto:

Ya que todo apunta a que en el largo plazo el patrón de desigualdad educativa permanecerá, sostener una política de mejoramiento basada en modelos estandarizados que combinan accountability, presión y

⁶ A fin de ilustrar con qué aspectos de la vida social deben lidiar a diario las escuelas, MacBeath detalla en su artículo una serie de datos sobre los patrones de desigualdad de la sociedad británica, inequidades en la distribución de patologías, cuadros depresivos, adicciones, diferencias calidad vivienda, empleo precario, segregación urbana, descomposición familiar, violencia de barrio, entre otras, llamando la atención sobre la concentración de esos patrones en la vida de los estudiantes de las escuelas de menor desempeño. La preocupación de MacBeath está claramente asociada al hecho que Inglaterra es el país más desigual de los países de la OECD y tiene alrededor de un 30% de sus niños en situación de pobreza (www.esrc.ac.uk).

responsabilización a nivel local como mecanismo para forzar el desempeño, parece ser inapropiado. En escuelas ubicadas en contextos adversos, es probable que estos mecanismos tiendan a exacerbar el problema y no a solucionarlo. En cambio, la evidencia sugeriría que son necesarias estrategias que consideren el contexto, con iniciativas localmente articuladas, que empalmen con las condiciones prevalecientes en las escuelas, que construyan capacidad interna...Tendrán escaso éxito iniciativas de mejora escolar que descuiden la inherente diversidad y variabilidad existente entre las escuelas. (2004:429)

Contrariamente, este giro ha permanecido generalmente ausente en la investigación de efectividad escolar donde se tiende a definir la escuela como una entidad cuasi-autónoma, aislada de la sociedad, cuya inercia interna impediría introducir buenas prácticas como 'metas claras', 'visión', 'expectativas altas', 'foco curricular', 'monitoreo del progreso alumnos', 'buen ambiente aprendizaje', todas prácticas que las posiciones más *ortodoxas* de la efectividad, sostienen, *explicaría* el desempeño diferencial de las escuelas y estarían a la base de modelos de intervención de política.⁷

En suma, una línea argumental plausible en torno al trabajo de Reynolds y MacBeath, destacaría la convergencia en el diagnóstico que ambos tienen –aunque con matices– respecto al limitado impacto que ha tenido el conocimiento base del paradigma de la efectividad en el éxito de políticas de intervención particularmente en escuelas que atienden a población desventajada. Sin embargo, este planteamiento no es nuevo. A principios de esta década, tras sintetizar la investigación inglesa disponible sobre diez años de reformas educativas, dos importantes figuras de la investigación educacional británica concluyeron que 'una crítica particular al trabajo de mejoramiento escolar, es que esta perspectiva ha tendido a exagerar el punto hasta el cual escuelas individuales pueden desafiar desigualdades estructurales.' (Mortimore y Whitty, 2000:21).⁸

2. HACIA UNA AGENDA CONTEXTUALIZADA DE MEJORAMIENTO ESCOLAR

Por otro lado, destaca la incorporación en el Handbook de dos artículos escritos por autores que se distancian del paradigma de la efectividad y mejora para abordar la relación entre calidad educativa y desventaja. Mientras el primer artículo de Ira Bogotch, Luis Miron y Gert Biesta (*"Effective for What, Effective for Whom?": Two Questions SESI [school effectiveness and school improvement] Should Not Ignore*, cap. 6:93) problematiza los límites teóricos y epistemológicos del concepto de efectividad, en el segundo Martin Thrupp, Ruth Lupton y Ceri Brown (*Pursuing the Contextualisation Agenda: Recent Progress and Future Prospects*, cap. 7:111) ofrecen argumentos en favor de lo que han denominado una *agenda contextualizada de mejoramiento* que intenta alimentar una agenda de política educativa que contribuya efectivamente a mejorar las oportunidades educativas de los menos privilegiados. Aunque a primera vista la decisión del Handbook de incluir los argumentos de sus críticos parece audaz, a juzgar por la dirección que ha tomado el debate educativo en los países anglófonos, dar cuenta de los límites de la IEM constituye a esta altura una pieza ineludible de la discusión. En efecto, en el capítulo introductorio,

⁷ Sin embargo, esta noción de 'explicación causal' ha sido fuertemente desafiada. Ver pie de página 14.

⁸ Mortimore y Whitty provienen de diferentes campos de estudio. De ahí la importancia que ha tenido esta publicación. Peter Mortimore es investigador del paradigma de la efectividad y mejora, Geoff Whitty sociólogo de la educación. Ambos han dirigido el Instituto de Educación de la Universidad de Londres, el primero durante la segunda década de los 90s, el segundo la primera década del 2000.

Townsend explica las razones del Handbook para incorporar a investigadores que han sido críticos al paradigma de la efectividad.⁹

El artículo de Bogotch, Miron y Biesta extiende y renueva argumentos ya introducidos por otros especialistas (Angus, 1993; Ball, 1998; Morley y Rasool, 1999; Slee y Weiner con Tomlinson, 1998;¹⁰ Wrigley 2004, 2006; para una ilustración empírica ver Gewirtz, 1998 y Lupton, 2005, 2006). Desde un plano teórico, los autores discuten sobre los límites del concepto de efectividad, que tiende a conceptualizar las instituciones escolares en código de déficit, a reducirlas a una entidad abstraída de su sustrato histórico y social, tendiendo a naturalizar los fenómenos de desigualdad y poder que no sólo circundan sino también estructuran la acción de las escuelas, otorgando por esta vía fundamentos para la individualización y privatización de los problemas educativos. Más específicamente, los autores ofrecen una serie de argumentos para enfatizar que la relación entre enseñanza y aprendizaje no puede ser entendida como una relación causal. Esto, al recordarnos que el aprendizaje por naturaleza es fundamentalmente un acto simbólico. Y estaría en este sentido mediado por un conjunto de factores además de la enseñanza. Bajo la pregunta 'efectividad para qué', los autores intentan llamar la atención sobre la importancia que tiene a nivel de investigación, política y práctica, tener presente que la noción de enseñanza efectiva posee sólo una connotación instrumental, es explicativamente limitada y conceptualmente desprovista de un principio sustantivo sobre educación y pedagogía.

Desde una óptica similar, aunque otorgando mayor atención a la relación entre mejoramiento y política educativa, el artículo de Thrupp, Lupton y Brown ofrece una síntesis de los límites que caracterizarían al paradigma de la IEM, en particular, la conceptualización restringida de la compleja relación de las escuelas con sus contextos sociales, económicos y políticos, la consecuencia que esto tiene en términos de política educativa y las ventajas que ofrece una perspectiva contextualizada.¹¹ Los autores desarrollan dicha discusión en dos secciones separadas, una dedicada al enfoque de efectividad y otra al de mejora. Respecto al primer enfoque, señalan que aunque históricamente casi todos los estudios de efectividad escolar confirman la limitada influencia de los factores escuela y el impacto fundamental de la familia sobre el aprendizaje, esta última relación generalmente permanece inexplorada ya que, inmediatamente después de constatar dicha relación, esta tradición tiende a concentrarse exclusivamente en la relación entre factores escuela y logro académico. Por contraste, Thrupp y colegas destacan el punto de inflexión que ha tenido la investigación en mejora escolar en términos de ampliar el foco de análisis para comprender las dinámicas de mejoramiento escolar en contextos de desventaja. Efectivamente, a inicios de esta década, John Gray, investigador del enfoque de mejora escolar, en respuesta directa a las críticas de Thrupp (1999) sobre la descontextualizada agenda de esta línea de trabajo, concedió: 'La respuesta honesta es que no sabemos realmente cuánto más difícil les resulta mejorar a escuelas que atienden a comunidades en desventaja porque mucha de la investigación en mejora escolar ha ignorado esta

⁹ Townsend reseña la invitación a debatir que hizo la AERA (American Educational Research Association), en su conferencia anual del 2000, a los mayores exponentes del paradigma de la efectividad y algunos de sus críticos. La publicación de los artículos especialmente escritos para esa ocasión fueron publicados en *Journal of School Effectiveness and School Improvement* (Thrupp, 2001a; Slee y Weiner, 2001; Teddlie y Reynolds, 2001). A raíz de ese debate, la controversia continuó (Thrupp, 2001b; Reynolds y Stringfield, 2001; Teddlie, 2002; Thrupp, 2002) y ha tendido a encontrar puntos de encuentro en este Handbook.

¹⁰ Hay disponible una versión en español: Slee, R. y Weiner, G. con Tomlinson, S. (Eds.) (2001) *¿Eficacia para quién? Crítica de los movimientos de las escuelas eficaces y de la mejora escolar*. Madrid: Akal.

¹¹ En rigor, el uso de los autores del término 'contextualizar' no significa, por ejemplo, a nivel de política 'focalizar' o 'especificar', más bien es un término sociológicamente inspirado para relevar el rol que a nivel de práctica juegan procesos más amplios de desigualdad o poder y, en este sentido, enfatizar la importancia que tiene a nivel de investigación dar cuenta de la complejidad existente en los procesos escolares.

dimensión –que es más difícil, sin embargo, parece incuestionable’ (2001:33).¹² Alrededor de esa época, otro importante investigador de la tradición de mejora escolar apuntó: ‘Existe ahora fuerte evidencia de base que sugiere que iniciativas tales como administración local de la escuela, inspección externa, foco en desarrollo organizacional o más evaluación docente afecta sólo indirectamente el logro académico...asimismo aunque el foco en enseñanza y aprendizaje es necesario, es también una condición insuficiente para el mejoramiento escolar’ (Hopkins, 2001:4-5).

En otras palabras, el proceso de cambio escolar en escuelas desaventajadas posee una complejidad que no ha sido cuidadosamente estudiada, ni es necesariamente facilitado por políticas a nivel de gestión y evaluación de desempeño. Para completar el cuadro, el giro de esta tradición puede capturarse en las conclusiones de un reciente estudio que exploró procesos de mejoramiento en contextos de vulnerabilidad social:

La investigación en efectividad escolar ha consistentemente mostrado que entre un 8-15% de la diferencia en logro entre escuelas se explica por lo que en realidad la escuela hace, esto es, por sus condiciones internas, más que por la variación de la composición de su matrícula. Es decir, el contexto socioeconómico es una enorme e indisputable fuerza que forma las aspiraciones y el resultante logro académico de jóvenes y niños en áreas desventajadas. La dominante respuesta política [sin embargo] ha sido sugerir que se trataría de un problema interno a la escuela...La reticencia de adaptar políticas de mejora considerando los factores contextuales es en parte explicado por el miedo a que esto pueda usarse como excusa y explicación de malas prácticas al interior de la escuela...Aunque esto es debatido, permanece el hecho que muchos programas y políticas para escuelas en contextos difíciles, se han concentrado en la solución de problemas internos ignorando los factores contextuales que conforman dichos problemas. (Harris y McGregor, 2006: ix, mis itálicas)

Sin embargo, a juicio de Thrupp y colegas, si bien el giro del enfoque de mejora escolar es promisorio, de momento ambas tradiciones aún ofrecen insuficiente problematización de la noción de ‘contexto’, enfatizando a este respecto la importancia de trabajar aún más en esta dirección (Thrupp *et al.*, 2007; Thrupp y Lupton, 2006). En este punto, vale la pena extender las reservas de los autores hacia el paradigma de efectividad y mejora especialmente respecto sus limitaciones en términos de política educativa.

En primer lugar, al respecto se señala que el paradigma de la IEM ‘neutraliza’ las características específicas de la población escolar que vive en situaciones de desventaja social y económica. El foco en modelos de factores efectivos neutralizaría los micro-efectos que produce sobre la enseñanza la pobreza, la vulnerabilidad emocional, situaciones de riesgo sociofamiliar, un rango de dificultades de aprendizaje, la segregación urbana, la violencia que circunda el hogar, la segmentación social de las escuelas, relevando hasta el límite la independencia que la gestión escolar y la pedagogía supuestamente tendría de aquellos micro-efectos. Si bien naturalmente existen diferencias en términos de prácticas entre escuelas y al interior de ellas (lo que la escuela ‘agrega’), se ha tendido a sobre enfatizar estas diferencias en el sentido de que este paradigma ha aislado de su análisis el influjo que posee el efecto combinado de

¹² Enseguida, investigadores del área de mejora iniciaron proyectos para comprender las dinámicas de mejoramiento en desventaja. Un ejemplo destacado es el seguimiento de escuelas participantes de la iniciativa SfECC (Schools Facing Exceptionally Challenging Circumstances), lanzada en el año 2001 por el gobierno laborista, que otorgó apoyo a 600 escuelas secundarias en desventaja social. Este tipo de iniciativas se han extendido a nivel primario y pre-escolar (www.standards.dfes.gov.uk/sie/si/SfECC/).

una diversidad de factores contextuales sobre la variabilidad de las prácticas escolares.¹³ Enseguida, como resultado, las escuelas de menor desempeño son simplemente catalogadas como 'inefectivas', conclusión a la que se arriba concentrándose exclusivamente en prácticas de gestión y enseñanza, sin que hayan sido explorados empíricamente los mecanismos generativos que explican la imbricada naturaleza de dichas prácticas. Esta arquitectura analítica propia de la IEM es denominada por los autores una conceptualización por *default* de la escuela, donde si bien nominalmente se enfatizan los diferenciales de vulnerabilidad socioeconómica, inmediatamente después de esa constatación simplemente se asume que todas las escuelas están pobladas por estudiantes que poseen niveles más o menos equivalentes en sus aptitudes lingüísticas (por ejemplo en su desarrollo fonológico previo), alumnos que están en condición óptima para enfrentar el aprendizaje desde el punto de vista emocional, social y físico, en fin, estudiantes que viven en hogares y barrios que en promedio ofrecen un ambiente más o menos estimulante y que están en sintonía con las demandas de la escuela.

En segundo término, es fundamentalmente dicha neutralización de las características propias de la población escolar más desventajada, la que lleva al paradigma de la IEM a ofrecer un conocimiento limitado respecto las necesidades de aprendizaje y de apoyo específicos que poseen estos estudiantes para progresar académicamente así como también de los problemas concretos que caracteriza la gestión escolar y los procesos instruccionales en contextos de menor privilegio.

En términos de política educativa, los autores subrayan que este enfoque ha simplificado al límite la complejidad de la enseñanza en pobreza, alimentando políticas educativas del tipo *one size fits all*, que operacionalmente son difundidas bajo la noción de 'buenas prácticas de efectividad escolar'. La dificultad estaría en el hecho que dichas prácticas provienen comúnmente de escuelas modelo, y que por lo mismo pueden dar cuenta mínimamente sobre los desafíos de la enseñanza y gestión en el conjunto del sistema. Desde esta perspectiva, subrayan los autores, el mal desempeño de las escuelas más desaventajadas estaría asociado, se afirma, a la desviación que tendrían sus prácticas respecto de aquellas que han sido testeadas como exitosas.¹⁴ Consecuentemente, sobre ese supuesto, las políticas de algunos países anglófonos en las últimas dos décadas han intentado introducir a gran escala dichas 'buenas prácticas', que aunque testeadas en contextos de excepcionalidad, pasan a constituir una suerte de 'ideal regulatorio' del sistema escolar. Esto ha facultado al Estado a exigir su implementación y a pedir cuentas de su incorporación a través de un conjunto de mecanismos de *accountability*. Esto ha llevado a que las escuelas sean objeto de una fuerte presión para implementar prácticas que no necesariamente conectan ni con sus problemas específicos ni con las necesidades de sus estudiantes, dificultando de este modo sus procesos de mejora, especialmente el de aquellas escuelas que concentran a la población de mayor vulnerabilidad socioeconómica.¹⁵

¹³ Este planteamiento proviene de una serie de estudios tanto de los autores como de otros investigadores que ha dado lugar al denominado efecto del *school mix* sobre el proceso escolar (ver por ejemplo Brown, Riddell y Duffield, 1996; Thrupp, 1995, 1999; Lauder *et al.*, 1999; Lupton, 2004).

¹⁴ Ese supuesto tendría limitaciones metodológicas, por ejemplo, al ver equivalencia entre correlación y causalidad. Esto ha sido advertido desde dentro del paradigma por autores como Coe y Fitz-Gibbon (1998), Goldstein y Woodhouse (2000) y Luyten *et al.* (2003). Una discusión al respecto fue presentada por el autor en el I Congreso Iberoamericano de Efectividad Escolar, ponencia publicada en *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación* (2007) 5(5e), pp. 291-299.

¹⁵ Visto desde un plano teórico, esto es parte de una nueva modalidad de relación entre Estado, mercado y escuela que caracteriza al actual modo de provisión educativa en algunos sistemas educativos, donde el 'paradigma de la efectividad' ha jugado un rol clave, al proveer una base científica al conjunto de estándares demandados desde el Estado a las escuelas, al margen las circunstancias específicas y posibilidades concretas que éstas tienen para alcanzarlos. Mientras el Estado pide cuentas, al mismo tiempo retrae –y *condiciona*– su apoyo e introduce en paralelo

Sin embargo, existen dudas sobre el alcance que tendrían estos planteamientos críticos, en particular, desde el punto de vista de las rutas alternativas que ofrecen a nivel de política y práctica. Desde luego, aunque las reservas de la sociología de la educación hacia el paradigma de la efectividad han sido bien fundamentadas, teórica y empíricamente, menos articulada ha sido una aclaración del modo en que una línea contextualizada de investigación educacional podría ofrecer una agenda concreta en términos de política educativa. El artículo de Thrupp y colegas ofrece una aproximación a dicho límite, avanzando un paso más allá de las tradicionales propuestas en esta área, que ven generalmente como única vía a la reducción de la desigualdad educativa, la reducción de la desigualdad socioeconómica a nivel de toda la sociedad.

En primer término, señalan los autores, una perspectiva de *mejoramiento contextualizado* estudia la compleja interrelación entre un rango de características contextuales y las respuestas de las escuelas a esos desafíos concretos. Ello, con el propósito de comprender la real naturaleza de su trabajo, sus necesidades específicas asociadas y las potenciales líneas de apoyo que podrían dibujarse para las escuelas que atienden a la población de mayor desventaja. El artículo ofrece una síntesis de estudios que han trabajado bajo esta línea. En ellos generalmente se utiliza como base de análisis las características relevantes de la composición social de la matrícula (nivel de pobreza, estructura familiar, magnitud de niños con dificultades de aprendizaje), de sus barrios aledaños (criminalidad, turbulencia social), además de características de la posición de la escuela en su contexto local (posición de mercado, tipo apoyo autoridad local). Por ejemplo, los autores esbozan detalles de un estudio en 306 escuelas primarias realizado en una provincia de Inglaterra (Hampshire Project) con diseño mixto y longitudinal (2004-2007) que estudia el impacto de un rango de factores contextuales sobre las dinámicas del proceso escolar a diferente nivel: grupo de pares, procesos instruccionales y dinámicas organizacionales. Básicamente, el estudio espera ofrecer recomendaciones de intervención para diferentes *clusters* de escuelas que estén en sintonía y se ajusten a sus problemas comunes.¹⁶

Consecuentemente, respecto a la potencial contribución de una agenda contextualizada al diseño de políticas de apoyo, los autores plantean que en vistas a ofrecer conocimiento contextualmente circunscrito, la investigación sobre mejora escolar en desventaja debiese producir *modelos contextualizados de prácticas*. En abierta objeción al reduccionismo de modelos genéricos de buenas prácticas, los autores plantean que la investigación en mejora escolar debiese tender a crear modelos adaptables a *clusters* de escuelas que poseen relativamente similares características contextuales. De este modo, esto podría contribuir al diseño de intervenciones que en lugar de 'neutralizar' las diferencias entre escuelas, logren empalmar con las necesidades específicas de las poblaciones escolares que atienden y las de sus directivos y profesores. A la larga, esto ayudaría a que las escuelas sean debidamente equipadas, apoyadas, orientadas, provistas de cuadros profesionales diversos y de soporte para enfrentar las desafíos específicos que toma la enseñanza. Sofisticado conocimiento sobre diferentes *clusters* de

esquemas de competencia como mecanismo para fomentar principios de 'calidad', 'diversidad' y 'elección', lo que en conjunto se ha denominado un modelo de 'des-regulación regulada' (Ball, 1998: 145). Una aplicación de esta perspectiva para el caso Latinoamericano en Falabella (2007).

¹⁶ En términos generales, el estudio *Hampshire Project* trabaja a tres niveles, primero, utilizando bases de datos creadas a nivel nacional caracteriza los tipos de composición social de la matrícula, edad, características del barrio, movimiento entre escuelas de los estudiantes, posición de la escuela dentro dinámicas de mercado educativo local; en segundo término, a través de una encuesta (n=11793) examina las características socioeconómicas de los estudiantes (educación de los padres, situación y tipo de empleo, prácticas y actitudes de la familia, espacios de juego, recursos educativos en el hogar), por último, incorpora una fase etnográfica con una sub-muestra de 12 escuelas examinando procesos a nivel escuela, aula, y subgrupos dentro del aula. Todo ello, a fin de bosquejar, en determinados *clusters* de escuelas, variados patrones que toma el proceso escolar.

escuelas ayudaría a introducir innovaciones a nivel de financiamiento, progresión del currículo, organización del aula y de diseños organizacionales a nivel escuela. En suma, *interdisciplinariedad* y *contextualización* serían parte esencial de una nueva agenda de investigación y política en mejoramiento educativo.¹⁷

Paralelamente, los autores son enfáticos en alertar sobre los peligros que una mala comprensión de una agenda contextualizada podría acarrear en términos de equidad educativa. Por ejemplo, que la atención más explícita a las dificultades que posee la enseñanza en contextos desaventajados se traduzca en una excusa para sostener bajas expectativas sobre el progreso que cada estudiante puede alcanzar, o para promover una atención desigual basada en estereotipos sociales, raciales o culturales.

En lo esencial, los autores intentan subrayar que una agenda contextualizada de mejoramiento escolar contribuiría al diseño de políticas educativas de mayor sensibilidad a las demandas de apoyo existentes a nivel local. Permitiría dar soporte efectivo a la acción de las escuelas, en lugar de abstraerlas de su dominio de práctica específico por medio de metas que las distraen de sus problemáticas permanentes. A su vez, la producción de conocimiento contextualizado, contribuiría a promover modelos tanto de asignación de recursos como de evaluación del desempeño de las escuelas más equitativas, así como mejores respuestas a las necesidades particulares de la población escolar que vive en situación de desventaja social y económica. Por consiguiente, en oposición a una conceptualización por *default* de las escuelas y a respuestas políticas genéricas basadas en prácticas efectivas, la adopción de una agenda de esta naturaleza tendría como objetivo producir conocimiento menos neutral respecto a las reales características que explican las diferencias de efectividad entre escuelas.

Por último, conviene mencionar que estos dos artículos no deben ser vistos como una contribución aislada. Al contrario, son la puerta de entrada a una crítica más amplia de la que ha sido objeto el paradigma de la IEM desde diversas ramas de la investigación educativa en el mundo anglófono. Desde este punto de vista, el Handbook acerca al lector a los debates educacionales que circundan la ortodoxia de la efectividad, haciéndolo incluso a riesgo de problematizar sus propias bases como disciplina.

3. LATINOAMÉRICA Y LA ORTODOXIA DE LA EFECTIVIDAD

Respecto a los artículos que tratan sobre Latinoamérica, destacan entre otros el de Javier Murillo (*School Effectiveness Research in Latin America*, cap. 5:75) y Beatriz Ávalos (*School improvement in Latin America: Innovations over 25 Years (1980-2006)*, cap. 10:183). Mirados en conjunto, ambos ilustran la vigencia e influencia que ha ejercido en la región la corriente más ortodoxa de la investigación en efectividad escolar proveniente de los países anglófonos.¹⁸

¹⁷ Este planteamiento sobre modelos de prácticas contextualizadas desafía una regla básica del enfoque de la efectividad que, a fin de hacer expedito el propósito de 'generalización' que posee la disciplina, plantea explícitamente que la investigación de escuelas efectivas debe *evitar* la excesiva incorporación de variables de contexto, no más allá de los tradicionales índices de nivel socio-económico y tipo de provisión (Teddlie y Reynolds, 2000:421). A contracorriente, Thrupp y colegas señalan que la sofisticación sociodemográfica actual permite crear tipologías de contextos escolares y salvaguardar el objetivo de mediana-generalización que esta a la base de cualquier política de intervención. Asimismo, subrayan, los fuertes patrones de desigualdad social, las complejas dinámicas de segregación urbana y las gradientes de segmentación educativa provocadas por los actuales cuasi-mercados educativos, que en conjunto afectan el proceso y cambio escolar, hacen necesario la creación de conocimiento sobre mejoramiento educativo sobre la base de un conjunto de disciplinas como la pedagogía, demografía, geografía, antropología social, psicología social, sociología, psicopedagogía y psicología infantil.

¹⁸ Una excepción es el artículo de Claudia Jacinto y Ada Freytes (*Coming and Going: Educational Policy and Secondary School Strategy in the Context of Poverty – Latin America Case studies*, cap. 46:859,) que, desde una perspectiva distinta, analiza las ventajas y dificultades de políticas

El artículo de Murillo ofrece una detallada caracterización de la investigación en efectividad escolar en Latinoamérica. Para ello se vale de una clasificación de los estudios más significativos realizados en la región según financiamiento y propósito. Murillo hace notar los contrastes del desarrollo del campo entre Latinoamérica y los países anglófonos, denominando a estos últimos el ‘pez grande’. Al respecto, Murillo nos señala que habría una ‘mutua ignorancia’ desde el punto de vista de la relación que ha existido entre los investigadores de ambas regiones. De un lado aduce razones idiomáticas para dar cuenta del desinterés de los países anglófonos sobre lo que acontece en Latinoamérica. De modo inverso, Murillo plantea que el ‘pez chico’ no se interesaría lo suficiente en lo que hace el ‘pez grande’. Especialmente, argumenta, por lo debatible que resulta la creencia en la universalidad de los hallazgos de la efectividad encontrados en el primer mundo. El resultado final es lo que denomina la dinámica de la ‘mutua ignorancia’.

Sin embargo, convendría añadir que esa mutua ignorancia es bastante más asimétrica de lo que Murillo esboza. Por contraste a una supuesta indiferencia del ‘pez chico’, el término ‘asimétrica’ busca subrayar el hecho que la investigación Latinoamericana de efectividad ha seguido fielmente las metodologías, supuestos y enfoques de las versiones más ortodoxas del paradigma anglófono de la efectividad. El mismo Murillo esquemáticamente reseña que el tipo de estudios de efectividad –y evaluaciones internacionales– que se han producido en Latinoamérica han puesto principalmente foco en la identificación de factores de efectividad –a nivel escuela y aula– vinculados a logro académico.¹⁹ Aunque Murillo (2007:84) recalca que lo distintivo de la investigación Latinoamérica serían los hallazgos sobre la precariedad de la situación docente (condiciones de trabajo, calidad de la formación inicial y continua, bajos salarios, escaso tiempo proporcionado para preparar la enseñanza, extensión jornada de trabajo), estos hallazgos, aunque importantes, han desafortunadamente permanecido en la periferia, dando un lugar más gravitante a la noción genérica de ‘enseñanza efectiva’. Descontado este último rasgo distintivo, Murillo constata que los estudios Latinoamericanos no han ido más allá y han encontrado casi exactamente los mismos factores de efectividad hallados en los países anglófonos; esto es, importancia del clima del aula, metas compartidas, liderazgo, expectativas, monitoreo, y así. Adicionalmente, si se permite llevar el argumento al extremo, una revisión cuidadosa de los nueve estudios de efectividad que menciona Murillo, especialmente de los diseños metodológicos que utilizan, del lenguaje conceptual que emplean para leer los datos que obtienen, en fin, de las reiteradas referencias que hacen a los trabajos clásicos de la efectividad para modelar sus propias conclusiones, el lector no tardará en reparar que comúnmente tienden a replicar la arquitectura de la investigación en efectividad escolar más ortodoxa proveniente del mundo anglosajón. Desde este punto de vista, los temores que expresa Murillo en torno a lo discutible que sería un apego irrestricto al accionar del ‘pez gordo’ parecen confirmarse.

Otra característica que Murillo señala como propia del desarrollo del área en Latinoamérica es su supuesta hibridización conceptual, o más precisamente, la naturaleza ‘contradictoria’ de los enfoques que emplea. Murillo sostiene este argumento sobre la base de un conjunto de estudios cuyo marco de análisis

y programas educativos de Argentina (*Políticas y estrategias mejoramiento oportunidades jóvenes*, Buenos Aires, IIPE), Chile (*Liceo para Todos*, Mineduc) y Uruguay (*Políticas y estrategias mejoramiento oportunidades jóvenes*, IIPE) implementados en escuelas que educan a adolescentes de alta vulnerabilidad social y económica. El artículo ofrece aprendizajes para una agenda educativa contextualizada en la región.

¹⁹ La preponderancia del paradigma de la efectividad más ortodoxo en la investigación educacional de la región no sólo se restringe a investigación en efectividad propiamente tal, también se expresa en trabajos que, con el propósito de alimentar las políticas educativas de nuestra región, sintetizan los hallazgos de la efectividad reportados tanto en el mundo anglófono (Brunner y Elacqua, 2004) como en IberoAmérica (Martinic y Pardo, 2003) comúnmente sin someter a escrutinio proposiciones que, en palabras de Murillo, no necesariamente poseen validez universal.

va desde la frontera de la producción hasta el uso del sociólogo francés Pierre Bourdieu. Así, su planteamiento daría cuenta de un carácter distintivo de este campo con respecto a los países anglófonos donde los bordes de las disciplinas que cohabitan al interior de la investigación educativa están más delimitados. Sin embargo, teniendo como base los estudios que Murillo menciona, hay indicios para plantear que junto a esta 'contradicción' en el tipo de enfoques en uso, existiría de manera más predominante una suerte de 'colonización' del área, tanto por parte de economistas de la educación así como sobretodo por investigadores que si bien poseen un origen disciplinariamente diverso tienden por igual a adherir a la corriente más ortodoxa de la efectividad proveniente del mundo anglófono. Esta colonización se expresaría en la naturaleza de la mayoría de los estudios de la efectividad: con foco principalmente en la relación entre factores a nivel escuela genéricamente definidos y logro académico en pruebas estandarizadas. A su vez, se expresaría, en la ausencia de reflexión teórica para problematizar tanto el impacto de los contextos socioeconómicos e institucionales sobre la gestión escolar y enseñanza así como en torno a los efectos de reformas educativas estandarizadas empleadas en contextos desventajados. En este sentido, no es del todo claro en qué tipo de investigación Murillo advierte el uso de autores como Bourdieu para dar pie a aquel 'contradictorio' uso de enfoques. A este respecto, si bien es cierto que muchos estudios de la efectividad incorporan a Bourdieu, lo hacen sólo en sus secciones introductorias, ya sea para recalcar lo que se ha denominado el 'pesimismo' o 'determinismo' sociológico que caracterizaría el análisis educativo bourdieuriano o, alternativamente, para mencionar la importancia de la relación entre capital cultural y educación. Pero más allá de eso, hasta ahora en Latinoamérica, particularmente en la investigación en efectividad escolar, no se advierte el uso de la teoría de la práctica de Bourdieu para formular estudios ni para problematizar teóricamente el análisis de datos, como se ha venido haciendo últimamente en la investigación educativa de otras regiones (ver por ejemplo Grenfell y David, 1998; Reay, 2004; Reay, Arnot, David, Evans y James, 2004). Fundamentalmente, el punto que intento subrayar, es que la hibridación conceptual de la investigación de la efectividad vista en el uso de Bourdieu, resultaría a lo menos peculiar, en el sentido de que las implicancias que posee el uso del análisis relacional de los campos sociales de Bourdieu, va exactamente en la dirección opuesta a los supuestos epistemológicos sobre los que se funda el paradigma de la efectividad. En definitiva, es plausible aventurarse a sugerir que la mayoritaria presencia de investigadores ortodoxos de la efectividad, la débil teorización y, como correlato, la ausencia de una supuesta diversidad de enfoques, ha llevado a la IEM en Latinoamérica a tomar una posición más o menos descontextualizada para estudiar y conceptualizar los problemas que enfrentan las escuelas más vulnerables de nuestras sociedades.

Un tercer elemento distintivo que Murillo atribuye a la investigación educativa Latinoamericana es la centralidad que tendrían los temas de equidad. Como el autor muy bien afirma, ello es clave en contextos de alta desigualdad social, pobreza y relativa inestabilidad sociopolítica. Sin embargo, aunque indudablemente existe una genuina preocupación al respecto, esto no ha tendido a traducirse ni en diseños de investigación ni en una problematización teórica que permita entender la compleja relación entre pobreza, desigualdad y mejoramiento escolar.²⁰ En este sentido, generalmente la tónica más bien ha sido la presencia de estudios que tienden a utilizar una aproximación a los procesos de mejora escolar

²⁰ Por el contrario, ha existido acogida en la comunidad de investigadores de la efectividad, a trabajos que plantean, por ejemplo, que 'la educación en pobreza no difiere esencialmente de la educación del resto de los niños' (Eyzaguirre, 2004:259), pasando por alto el conjunto de circunstancias económicas, sociales, emocionales e institucionales que, interactuando combinadamente, transforman la enseñanza en estos contextos en una tarea de mayor complejidad.

donde las diferencias socioeconómicas, institucionales y culturales son neutralizadas. Es ilustrativo el hecho que la mayoría de los nueve estudios, que Murillo señala se encuentran entre los de mayor importancia para la región, han estudiado escuelas efectivas emplazadas en contextos de pobreza, donde siguiendo la gramática de la efectividad más tradicional, han comúnmente otorgado escasa atención a los mecanismos generativos que hacen distintiva la gestión escolar y pedagogía en contextos de desventaja. A partir de ello, sobre la base de la excepcionalidad, han creado modelos de buenas prácticas que pasan a constituir la *norma* de lo que las políticas educativas deben entender –y exigir– como educación de calidad. A la larga, esto ha impedido generar una base de conocimiento sobre la cual ofrecer respuestas públicas a las necesidades específicas –y considerando las limitaciones– que poseen las escuelas desventajadas.²¹ Desde luego, una de las principales razones que podrían dar cuenta de esta tendencia es el hecho que los investigadores Latinoamericanos han tendido a estar influidos por una investigación de efectividad escolar desarrollada en países anglófonos durante los 80s y 90s que, como hemos visto, mostró una reducida atención a temas de equidad, o, en otras palabras, fue hasta hace un par de años, contextualmente restringida.

Por otro lado, el artículo de Ávalos da cuenta de la infancia del área de mejora escolar en la región. Ávalos reporta que existiría una ausencia del campo en tanto área de estudio así como una falta de autonomía respecto la agenda que establece el Estado. Por otro lado, en el artículo de Ávalos puede distinguirse el tipo de enfoque que han tendido a utilizar los estudios sobre mejora y reforma en la región. Al dar cuenta de un conjunto de programas de mejoramiento direccionados desde el Estado, las razones que a juicio de Ávalos explicarían su relativo fracaso, serían casi exclusiva responsabilidad de los agentes locales. Una primera causa sería la falta de ajuste entre reforma y escuela, es decir, sería un asunto de implementación y engranaje. Una segunda causa, en lo que coincide con Murillo, sería la situación de precariedad de los docentes Latinoamericanos. Sin embargo, una tercera causa estaría, señala Ávalos, en la falta de ‘voluntad’ para producir y empujar el cambio que muestran docentes y directivos. Ávalos concluye subrayando la importancia que posee para el futuro de los programas de mejoramiento tomar más seriamente los hallazgos de estudios en escuelas de excelencia ubicadas en contextos de pobreza. A juicio de Ávalos, la lista de factores que arrojan dichos estudios ‘explicarían’ el mejor desempeño educativo de esa minoría de escuelas y señalarían el camino que futuros programas de mejoramiento debiesen seguir. Sin embargo, hace menos énfasis en la probable influencia que ejerce sobre el éxito de las reformas educativas, no sólo distintos tipos de desigualdad que afectan el proceso escolar sino también –especialmente para países como Chile– los particulares desafíos que enfrentan el conjunto de escuelas que atienden una altísima concentración de alumnos desventajados, efecto en buena medida de un sistema escolar organizado a través de cuasi-mercados (Valenzuela, Bellei y de los Ríos, 2008).

²¹ Naturalmente hay excepciones a dicha tendencia. En el caso de Chile, ver por ejemplo: Asesorías para el Desarrollo y Santiago Consultores (2000); PNUD-Asesorías para el Desarrollo (2004); Román (2004).

4. ¿NUEVA AGENDA?

Mirando en perspectiva, es tarea del lector evaluar hasta qué punto una agenda contextualizada de mejora hace sentido en nuestra región. Desde luego, conviene no perder de vista que debates de esta naturaleza tardan incluso décadas en tomar forma. Es claro que la temporalidad del debate educacional rara vez coincide con la urgencia de los problemas educativos.

Mientras tanto, el Handbook incorpora el creciente debate sobre los límites que presentaría la base actual de conocimiento del paradigma de la efectividad para alimentar la política y práctica educativa en contextos de desventaja. Adicionalmente, el Handbook familiariza al lector con una agenda contemporánea de investigación en mejora escolar, que otorga atención a los efectos de los contextos sociales y económicos sobre el accionar de las escuelas, con el propósito de producir conocimiento para la elaboración de modelos y políticas contextualizadas de intervención.

Este comentario ha planteado que hoy en día se tiende a coincidir –aunque naturalmente con importantes matices– en torno a lo infructuoso que ha resultado introducir políticas educativas de mejora escolar por la vía de la extensión universal de modelos de buenas prácticas, diseñadas sobre la base de factores claves de efectividad escolar. Dicha constatación, nos comunica el Handbook, toma fuerza especialmente respecto políticas orientadas a escuelas que atienden a la población más vulnerable de la población. Coincidentemente, en una crítica a los modelos de reforma basados en alta estandarización de prácticas pedagógicas, modelos uniformes de mejoramiento y liderazgo directivo, Andy Hargreaves (2008:15) ha sostenido recientemente que la futura agenda de reforma educacional estará marcada por un tránsito gradual, que va desde la actual era de la *estandarización*, a una que el autor denomina la era de la *post-estandarización* en la manera de actuar a nivel de política y práctica. Bajo esa óptica, el Handbook ofrece a los investigadores Latinoamericanos algunas distinciones para reflexionar sobre los supuestos y mensajes que subyacen a un paradigma en revisión.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Angus, L. (1993). The Sociology of School Effectiveness. *British Journal of Sociology of Education*, 14(3), pp. 333-345.
- Asesorías para el Desarrollo y Santiago Consultores (2000). *Evaluación del Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Básicas de Sectores Pobres P-900*. Santiago: Ministerio de Educación de Chile.
- Ball, S. (1998). Educational Studies, Policy Entrepreneurship and Social Theory. In Ball, S. (2006) *Education Policy and Social Class*. London and New York: Routledge.
- Ball, S. (2003). The Teacher's Soul and the Terrors of Performativity. *Journal of Education Policy*, 18(2), pp. 215-228.
- Brown, S., Ridell, S., and Duffield, J. (1996). Possibilities and problems of small scale studies to unpack the findings of large studies of school effectiveness. In J. Gray, D. Reynolds, C. Fitz-Gibbon, and D. Jesson (Eds.) *Merging Traditions: The Future of Research on School Effectiveness and School Improvement*. London-New York: Cassell.
- Brunner, J.J. y Elacqua, G. (2004). *Factores que inciden en una educación efectiva. Evidencia*

- internacional*. Santiago-Chile: Universidad Adolfo Ibáñez.
- Clarke, P. (ed.) (2005). *Improving Schools in Difficulty*. London: Continuum.
- Coe, R. and Fitz-Gibbon, C. (1998). School Effectiveness Research: criticisms and recommendations, *Oxford Review of Education*, 24(4), pp. 421-438.
- Eyzaguirre, B. (2004). Claves para la educación en pobreza. *Estudios Públicos*, 93.
- Falabella, A. (2007). Des-centralización en Educación: Relaciones de Amor-Odio con el Estado. *Docencia*, 31, pp. 11-21.
- Gewirtz, S. (1998). Can all schools be successful? An exploration of the determinants of school 'success'. *Oxford Review of Education*, 24(4), pp. 439-457.
- Goldstein, H. and Woodhouse, G. (2000). School Effectiveness Research and Education Policy. *Oxford Review of Education*, 26(3 y 4), 353-363.
- Gray, J. y Wilcox, B. (1996). *Good school, Bad School: evaluating performance and encouraging improvement*. Buckingham: Open University Press.
- Gray, J., Hopkins, D., Reynolds, D., Wilcox, B., Farrell, S. and Jesson, D. (1999). *Improving Schools: Performance and Potential*. Buckingham: Open University Press.
- Gray, J. (2001). Introduction: building for improvement and sustaining change in schools serving disadvantaged communities. In M. Maden (Ed.) *Success Against the Odds: Five Years On*. London: Routledge Falmer.
- Grenfell, M., and David, J. (Eds.). (1998). *Bourdieu and Education: Acts of Practical Theory*. London: Routledge.
- Hargreaves, A. (2008). The coming of post-standardization: three weddings and a funeral. In C. Sugrue (Ed.), *The Future of Educational Change. International Perspectives*. London and New York: Routledge.
- Harris, A., and Chapman, C. (2004). Towards differentiated improvement for schools in challenging circumstances. *British Journal of Educational Studies*, 52(4), pp. 417-431.
- Harris, A. and McGregor, J. (2006). Foreword. En: Harris, A., James, S., Gunraj, J., Clarke, P. and Harris, B. *Improving Schools in Exceptionally Challenging Circumstances*. London: Continuum.
- Harris, A., James, S., Gunraj, J., Clarke, P. and Harris, B. (2006). *Improving Schools in Exceptionally Challenging Circumstances*. London: Continuum.
- Hopkins, D. (2001). *School Improvement for Real*. London: RoutledgeFalmer.
- Lauder, H., Hughes, D., Watson, D., Waslander, S., Thrupp, M., Strathdee, R., et al. (1999). *Trading in futures: Why markets in education don't work*. Buckingham and Philadelphia: Open University Press.
- Lupton, R. (2004). *Schools in Disadvantaged Areas: Recognising Context and Raising Performance* (CASE paper 76). London: Centre for Analysis of Social Exclusion London School of Economics and Political Science.
- Lupton, R. (2005). Social justice and school improvement: improving the quality of schooling in the poorest neighborhoods. *British Educational Research Journal*, 31(5), pp. 589-604.

- Lupton, R. (2006) Schools in Disadvantaged Areas: Low Attainment and a Contextualised Policy Response. In H. Lauder, Brown, P., Dillabough, J.A., and Halsey, A.H. (Ed.), *Education, Globalization y Social Change*. Oxford: Oxford University Press.
- Luyten, H., Visscher, A. and Witziers, B. (2005). School effectiveness research: from a review of the criticism to recommendations for further development. *School Effectiveness and School Improvement*, 16(3), pp. 249-279.
- MacBeath, J., Gray, J., Cullen, J., Frost, D., Steward, S. and Swaffield, S. (2007). *Schools on the Edge: Responding to Challenging Circumstances*. London: Paul Chapman.
- Martinic, S. y Pardo, M. (2003). Aportes de la investigación educativa Iberoamericana para el análisis de la eficacia escolar. In F. J. Murillo (Ed.), *La Investigación sobre Eficacia Escolar en Iberoamérica. Revisión Internacional sobre Estado del Arte*. Bogotá: Convenio Andrés Bello.
- Mortimore, P. and Whitty, G. (2000). *Can school improvement overcome the effects of disadvantage?* London: Institute of Education University of London.
- PNUD-Asesorías para el Desarrollo (2004). *Sistematización y evaluación del Plan de asistencia técnica a escuelas críticas de la Región Metropolitana*. Santiago: Ministerio de Educación-Chile.
- Reay, D., Arnot, M., David, M., Evans, J., and James, D. (Special Issue Editorial Group). (2004). Editorial: Pierre Bourdieu's sociology of education: the theory of practice and the practice of theory. *British Journal of Sociology of Education*, 25(4), pp. 411-413.
- Reay, D. (2004). 'It's all becoming a habitus': beyond the habitual use of habitus in educational research. *British Journal of Sociology of Education*, 25(4), pp. 431-444.
- Reynolds, D. and Teddlie, C. (2001). Reflections on the critics, and beyond them. *School Effectiveness and School Improvement*, 12(1), pp. 99-113.
- Román, M. (2004). Enfrentar el cambio en escuelas críticas urbanas: una mirada a la realidad y posibilidades chilenas. *Persona y Sociedad*, XVII(3), pp. 145-72.
- Slee, R. and Weiner, G. (2001). Education Reform and Reconstruction as a Challenge to Research Genres: Reconsidering School Effectiveness Research and Inclusive Schooling. *School Effectiveness and School Improvement*, 12(1), pp. 83-98.
- Stoll, L., and Fink, D. (1996). *Changing Our Schools: Linking School Effectiveness and School Improvement*. Buckingham: Open University Press.
- Stoll, L., and Myers, K. (Eds.) (1998). *No Quick Fixes. Perspectives on Schools in Difficulty*. London: Falmer Press.
- Stringfield, S. (2002). Science making a difference: let's be realistic! *School Effectiveness and School Improvement*, 13(1), pp. 15-29.
- Teddlie, C., and Reynolds, D. (2000). *The international Handbook of School Effectiveness Research*. London and New York: Falmer Press.
- Teddlie, C., Stringfield, S., and Reynolds, D. (2000). Context issues within school effectiveness research. In C. Teddlie, and Reynolds, D (Ed.). *International Handbook of School Effectiveness Research* (pp. 160-185). London and New York: Falmer Press

- Teddlie, C., and Reynolds, D. (2001). Countering the critics: responses to recent criticisms of school effectiveness research. *School Effectiveness and School Improvement*, 12(1), pp. 41-82.
- Thrupp, M. (1995). The School Mix Effect: the history of an enduring problem in educational research, policy and practice. *British Journal of Sociology of Education*, 16(2), pp. 183-203.
- Thrupp, M. (1999). *Schools Making a Difference: Let's be Realistic! School mix, school effectiveness and the social limits of reform*. Buckingham: Open University Press.
- Thrupp, M. (2001a). Sociological and political concerns about school effectiveness research: time for a new research agenda. *School Effectiveness and School Improvement*, 12(1), pp. 7-40.
- Thrupp, M. (2001b). Recent School Effectiveness Counter-critiques: problems and possibilities. *British Educational Research Journal*, 27(4), pp. 443-454.
- Thrupp, M. (2002). Why meddling is necessary: A response to Teddlie, Reynolds, Townsend, Scheerens, Bosker y Creemers. *School Effectiveness and School Improvement*, 12(4).
- Thrupp, M. and Lupton, R. (2006). Taking school contexts more seriously: The social justice challenge. *British Journal of Educational Studies*, 54(3), pp. 308-328.
- Tomlinson, S. (2005). *Education in a post-welfare society*. Maidenhead: Open University.
- Valenzuela, J. P., Bellei, C. y de los Ríos, D. (2008). *Evolución de la segregación socioeconómica de los estudiantes chilenos y su relación con el financiamiento compartido*. Santiago: FONIDE-Ministerio de Educación de Chile.
- Whitty, G. (2002). *Making Sense of Education Policy: Studies in the Sociology and Politics of Education*. London: SAGE.
- Wrigley, T. (2004). 'School effectiveness': the problem of reductionism. *British Educational Research Journal*, 30(2), pp. 227-244.
- Wrigley, T. (2006). Schools and poverty: questioning the Effectiveness and Improvement paradigms. *Improving Schools*, 9(3), pp. 273-290.



LA REFORMA ESPERADA: UNA EDUCACIÓN PARA TODOS Y PARA CADA UNO DE ELLOS

Roberto Barrientos Mollo

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

<http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol6num4/art2.pdf>



Tirano cruel es el tiempo, pasa irremediamente para todos. No se puede volver atrás, por lo que las decisiones mal tomadas quedan grabadas por mucho tiempo en la vida de las personas y en la vida de los países. Del tipo de decisión de tomemos podemos llegar a generar mayores injusticias o hacer del mundo un lugar mejor para vivir. Generar los espacios necesarios para que las personas puedan desarrollarse plenamente o hacer generar espacios para obstaculizar o mutilar su despliegue y crecimiento personal. De allí la importancia de las reformas bien hechas, sean a pequeña escala o a gran escala, sean en un centro educativo o en un gobierno.

Hoy en día detrás del imperativo de las reformas está la economía y los derechos humanos. En primer lugar el derecho de cada persona a una educación digna, es decir, del más alto nivel y que le permita desarrollarse como persona, contribuir a la sociedad y adquirir habilidades que le permitan ser competitivo en la sociedad hodierna. Y a nivel macro está en juego el destino de las naciones, guiar a un país de condiciones menos humanas a condiciones más humanas.

Esta situación se torna apremiante en países donde las diferencias y brechas son muy grandes, donde podemos encontrar abismos casi insalvables entre ciudadanos de un mismo pueblo. Brechas sociales, económicas y culturales. De allí la gravedad de las decisiones tomadas en materia de política educativa. Puesto que sus repercusiones serán no pequeñas para la vida de las personas.

Las decisiones y acciones para mejorar la educación son el tema de este trabajo. Evito usar el término calidad educación, puesto que se ha convertido en la palabra talismán que es enarbolada, cual cliché, cuando se quiere proponer una idea, muchas veces mal entendida dada su amplitud semántica. Ha sido usada muchas veces como herramienta de manipulación dada la carga valórica que tiene.

Toda acción tiene una idea o conjunto de ideas detrás. Lo que llamamos una teoría, que busca ser un conjunto de ideas que dan sentido a la realidad y permiten actuar sobre la misma (Fullan, 2008). Por lo que es importante conocer las acciones que han venido realizando los estados para mejorar sus sistemas, buenas prácticas gubernamentales en educación, pero más importante es analizar y descubrir qué ideas sobre cómo actuar han estado detrás de esas reformas.

El presente trabajo hace un seguimiento a las estrategias y teoría de la acción que han estado detrás de dos importantes reformas en las que han estado inspiradas directamente en las teorías de la acción de Michael Fullan y Michael Barber. Se busca, a fin de cuentas, exponer los últimos avances en una teoría del cambio que nos permita mejorar sistemas educativos.

Quisiera analizar en la primera parte, el compromiso moral que nos mueve a luchar una reforma a gran escala. Y en segundo lugar debatir sobre la posibilidad o no de las reformas a gran escala exitosas, en tercer lugar quisiera pasar a analizar dos casos exitosos de reforma del sistema: la Estrategia Nacional de Lectura y Escritura del Reino Unido y la Estrategia de Ontario en Canadá. Ambas exitosas, y que dejan muchos aprendizajes para los estudiosos del cambio educativo, pero sobre todo para políticos y tomadores de decisión. Y para finalizar a manera de síntesis deseo presentar los elementos que dichos aprendizajes han ido generando y se empiezan a reflejar en una teoría de la acción para un cambio del sistema.

1. UNA EDUCACIÓN PARA TODOS Y PARA CADA UNO

¿Hasta dónde puede llegar efectivamente, y no sólo en el discurso, los sistemas educativos? ¿Cuál es el nivel de éxito que pueden tener? ¿Es aceptable un 25 % de éxito en las actuales¹ condiciones, 30 % haciendo esfuerzos loables? ¿Y por qué no al 90 o 95%? Sin caer en la demagogia sino en el sano realismo². ¿A qué tienen derecho los alumnos? En opinión de algunos:

La nueva misión de las escuelas es alcanzar el 95% de éxito. Y el objetivo ya no es solo lograr puntajes en evaluaciones en Comunicación y matemáticas. Se trata de aprender a aprender, se trata de ser pensadores y aprendices independientes. Se trata de resolver problemas, de saber trabajar en equipo, conocimiento del mundo, adaptabilidad y confort en un sistema mundial de tecnologías, conflicto y complejidad. Se trata de la alegría de aprender. Se trata del placer de producir a partir de lo que uno aprende en todas las facetas del trabajo y de la vida (Fullan, Hill, y Crévola, 2006:6,7)

El éxito educativo hoy en día reviste nuevos desafíos y dimensiones. Sin embargo es posible tomar decisiones que generen como consecuencias en pocos años cerrar brechas de aprendizajes y dar cumplimiento al tan anhelado derecho de aprender (Darling-Hammond, 2001). El sueño de una educación que ofrezca calidad a todos los niños y que les permita llegar al máximo desarrollo personal posible, es la aspiración de todos los sistemas educativos. El recorrido que se debe seguir para alcanzar esta aspiración es todavía un enigma para algunos. Las preguntas acerca de cómo iniciar un cambio tiene ya diversas respuestas, cómo implementarlo es entrar al terreno de la complejidad, y hablar de la continuación y sostenibilidad de propuestas de mejora es pasar al terreno de la incertidumbre total, puesto que nadie puede manejar la cantidad de variables que se dan en un esfuerzo de continuación de una propuesta de mejora.

Como podemos ver la meta del sistema educativo de hoy en día es mucho más amplia y diversa. Lo que uno debe preguntarse es acerca de la viabilidad o factibilidad de dicha misión. Así como de las razones por las que todos debieran alcanzar dicho nivel de éxito.

1.1. La aspiración de la equidad educativa

El derecho a una educación de calidad es un derecho reconocido hoy en día universalmente, al menos en el discurso (Assembly y Nations, 1948; ONU, 2006), a pesar de los esfuerzos denodados de algunos (Tomasevski, 2002, 2003). De este se desprende el tema de la equidad educativa que nos lleva a preguntarnos, si esta es posible ¿Es posible que la educación logre eliminar diferencias y barreras existentes desde hace varios lustros en la sociedad?

Se piensa en la escuela como un espacio para que todos los ciudadanos, luego de tener una educación según sus necesidades, puedan tener acceso a las mismas opciones laborales, sociales y culturales.

¿Es una utopía la escuela equitativa? ¿Quién tiene mayor poder de influencia: la escuela o la sociedad? ¿O es que se da un proceso de retroalimentación entre las mismas? De la respuesta que demos a estas preguntas podremos mirar con esperanza los desafíos actuales. Dado que si sólo creemos que la escuela

¹ 24, 5% de logro en el nivel esperado en la Evaluación Nacional de Estudiantes 2007 del Perú en Comprensión Lectora. Sin hablar del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) en el que tan sólo el 8,41 % de los alumnos de toda Latinoamérica y el Caribe llegan al nivel IV (LLECE, 2008). Los resultados en el área de Lógico Matemático son aún menores.

² Un reconocido analista educativo del Perú criticaba las metas del presidente de la república de subir un 14 % el nivel de logro proponiendo que debiera llegarse a un 100%. Comentario aparentemente basado en la equidad, pero sin ninguna base científica, dado que no existe evidencia en el mundo de la posibilidad de dicho salto en logro de aprendizajes en un tiempo tan corto. Por lo que califico este tipo de ideas como demagógicas al no estar sustentadas en evidencias.

es la reproductora (Bourdieu y Passeron, 1998), fiel imagen de los problemas de la sociedad, su función simplemente sería la de perpetuar las desigualdades, como afirmara el informe Coleman (1966)³ y solo nos quedaría invertir en las familias y esperar a que el nivel socioeconómico mejore y genere mejoras en aprendizajes ¿ Es posible la ruptura de este círculo vicioso? Creemos que sí. Creemos que la escuela y el estado sí pueden hacer la diferencia si es que actúa con una adecuada y dinámica teoría de la acción.

Entonces una política educativa debe estar nutrida de un sano optimismo o digámoslo mejor de un optimismo dramático, que reconociendo las inequidades inexistentes, está convencida de las posibilidades de la escuela como forjadora de una nueva sociedad. Es decir la educación equitativa es posible. Ello implica un replanteamiento de las políticas así como han venido dándose, como bien lo comentan Lopez (2005), De Ketele (2004), Peña (2004) y Labaree (1997). Por ejemplo si queremos que haya una educación verdaderamente equitativa implica aceptar ciertas desigualdades, que son necesarias para el logro de la primera. Es el caso del gasto por alumno que no se hace en función al contexto y necesidades locales y personales, sino simplemente de manera igualitaria. Lo que actualmente se genera y viene generando son una gran cantidad de inequidades, igualdades injustas.

Se ha venido centrando los esfuerzos en un tipo de equidad, es la equidad de acceso, mas no la equidad de beneficios pedagógicos, en la equidad de producción y la más importante la equidad de los productos de la escuela, es decir los resultados a largo plazo. Por lo que podemos decir que el estado ha venido trabajado el derecho al acceso, el derecho a la disponibilidad, en el papel se ha ofrecido el derecho a la permanencia, favoreciendo la adaptación del sistema a los diversos contextos culturales, mas no el derecho a la calidad, dado que no se ha dado la obligación de aceptabilidad.

Pero a muchos gobiernos no les conviene realizar reformas reales, es aleccionador el comentario de CArnoy respecto a la "pantalla de cambio" de la descentralización como fenómeno bastante difundido en Latinoamérica y otros países:

No es accidental que las reformas educativas en los veinte años pasados se hayan enfocado a la descentralización, la privatización, la reforma del plan de estudios, nuevas pedagogías y la participación de los padres. Éstas son reformas relativamente baratas, generan una gran energía y satisfacen las demandas políticas de que algo debe hacerse para mejorar la educación. Desde luego, lo único que ellos no hacen es mejorar el bienestar de los niños que necesitan mayor ayuda. No quiero decir que estas reformas son parte de una conspiración para evitar el verdadero cambio, pero a no ser que se ejerza presión política para hacer algunos cambios significativos, una mayor equidad educativa es posible, pero no de manera que cause mayor equidad económica y social (Carnoy, 2005)

A lo que podríamos añadir que muchos gobiernos no invierten realmente porque existe un supuesto generalizado de que los cambios en educación no se llegarán a ver en una legislatura.

Dado lo anterior podemos decir que el acceso a una educación de calidad deja de ser un asunto tecnoeconómico, como es la generación de la mano de obra calificada del mañana, para ser un asunto de derechos humanos. Es decir, no sólo interesa que todos los alumnos logren el máximo de sus capacidades y posibilidades por razones de tipo productivo sino, y ante todo, por razones de tipo ético y moral. Podemos decir que es un tipo de injusticia el no recibir una educación calidad. Por lo que los esfuerzos de

³ Se puede revisar el interesante análisis de Néstor Lopez (2005). Equidad educativa y desigualdad social: desafíos a la educación en el nuevo escenario latinoamericano. IPPE-UNESCO. Buenos Aires-Argentina.

toda sociedad en ofrecer lo mejor a cada uno de sus ciudadanos, es un acto de justicia y así mismo un acto de eficiencia económica.

De allí la importancia del debate constante por repensar el sistema educativo, repensar la escuela y la profesión docente. Por lo que podemos decir que es de suma importancia la discusión sobre la posibilidad o viabilidad de una reforma a gran escala.

2. EL REGRESO DE LAS REFORMAS A GRAN ESCALA

"La presión por la reforma ha aumentando, pero aún no en la realidad" (Fullan, 2000:7)

¿Cuándo hablamos de una reforma a gran escala? Fullan en un artículo titulado "El regreso de las reformas a gran escala" (2000) sustenta la diversidad de tipos y que establecer un criterio uniforme es complicado, pero que podemos hablar una reforma a gran escala una intervención que va dirigida a no menos de 50 colegios y más de 20 000 alumnos, y puede bien ser esta a nivel distrital, estatal o nacional.

Antes de la segunda edición de *Los Nuevos Significados del Cambio Educativo* (2002) la propuesta de Fullan era avanzar a pesar del sistema. Después de tomar conciencia de una reforma a tres niveles (Barber y Fullan, 2005) resulta siendo mucho más efectiva para cambio duraderos es que concluye que "la infraestructura global importa".

Además empieza a crecer convicción creciente de que es posible, con una estrategia adecuada que tome en cuenta todos los avances, experiencias y teoría generada de los estudios de eficacia y mejora escolar, el cambio a gran escala.

Por lo que basados en la evidencia de reformas a gran escala con resultados exitosos y no solo en un caso sino en dos países. Realizadas con similares teorías de cambio es que podemos llegar a decir que no se trata de suerte de coyuntura, sino que un conjunto de ideas para la acción adecuadas pueden generar los efectos deseados a gran escala cerrando brechas no pequeñas. A continuación pasaremos a analizar dos casos en los que se subió la vara y se cerró la brecha de aprendizajes a nivel nacional: El caso de la reforma del Reino Unido y la reforma que se viene llevando a cabo en Ontario.

3. NATIONAL LITERACY AND NUMERACY STRATEGY (REINO UNIDO)

Algo muy interesante ocurrió en el Reino Unido en el año 1997 al 2000. Se pudo realizar una mejora drástica de los aprendizajes en un periodo corto de tiempo después de cerca de 50 años de estancamiento en dichos logros (Barber, 1994)⁴. Es por ello que pasamos a analizar dicha experiencia y los elementos que estuvieron detrás.

En 1995 triunfa en las elecciones el partido laborista liderado por Tony Blair. El mismo en uno de sus discursos iniciales hace la promesa de mejorar la educación y de que sus tres prioridades serían:

⁴ Barber realiza un interesante análisis de los logros de aprendizajes en el Reino Unido en los últimos 50 años en Barber, M. (1994). *Power and Control in Education 1944-2004*. *British Journal of Educational Studies*, 42(4), 348-362.

Educación, educación y educación, lanzando una vezada condición, si no existía una mejora en los próximos dos años pondría a disposición su cargo. La propuesta en sí no fu muy distinta a muchas promesas políticas que apuestan por la educación.

El cambio se empezó a ver en los resultados académicos. En el año 1996 el 63% de niños y niñas de sexto grado de primaria lograba un nivel satisfactorio de comprensión lectora y escritura⁵, 5 años después en el 2002, el número de niños y niñas en el nivel satisfactorio sube al 75%. Un logro sorprendente si recordamos que estamos hablando de un país con una población de 60 millones de habitantes. En Matemáticas el incremento fue de 62 a 71 puntos porcentuales. Logro no menos sorprendente que el anterior.

Michael Barber, profesor del Instituto de Educación de Londres fue uno de los intelectuales y ejecutores de la reforma, ocupó el cargo de, Jefe del consejo de asesores del Primer Ministro. Sus reflexiones y análisis de lo realizado se puede revisar en *Large-Scale Reform Is Possible* (2000b) y en *High expectations and standards for all* (2000a). Tuvo a su cargo no sólo el guiar la reforma en educación sino también en áreas clave como salud, seguridad ciudadana y transportes. Áreas prioritarias en el gobierno de Blair, con objetivos específicos de trabajo como se muestra en la tabla 1.

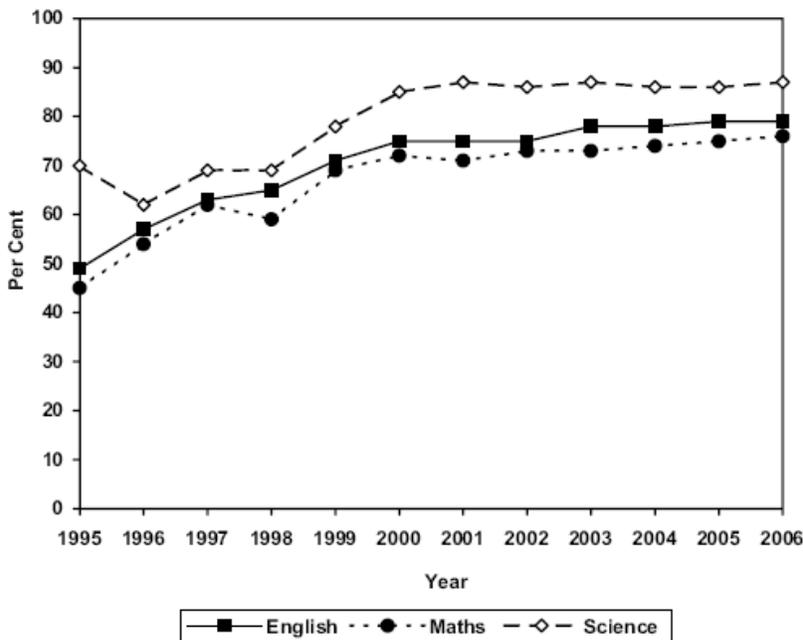
TABLA 1. ÁREAS PRIORIZADAS EN EL PRIMER GOBIERNO DE BLAIR

Salud	Mortalidad por ataque al corazón
	Listas de espera
	Tiempos de espera
	Accidentes y emergencias
Educación	Estrategia en matemática y lenguaje en 11 años
	Matemática y lenguaje para 14 años
	Ausentismo escolar
	Finalización de 5 temas de avance
Seguridad	Total de crímenes y otros delitos por tipología
	Probabilidad de ser víctima
	Ofensas a la justicia
Transportes	Congestión vehicular
	Puntualidad de los trenes

En el gráfico 1 se ilustra el notable crecimiento durante los años 1997 al 2000, para después aparecer una meseta (*plateau*). Elevar cerca de 20 puntos porcentuales en un sistema educativo y sostenerlo es bastante complicado, de allí la importancia de analizar la estrategia que se realizó para llegar a esta.

⁵ Respecto a porqué es la Lectura y las Matemáticas uno de los indicadores de éxito de un sistema educativo, es por la abundancia de estudios y trabajos que proponen que las habilidades lectoras y matemáticas son fundamentales para el despliegue y desarrollo de las personas en el siglo XXI, serán determinantes del éxito o el fracaso de un sistema, junto con la tan necesaria alfabetización emocional. Se puede ver el interesante proyecto DESECO de la OCDE (Rychen y Salganik, 2002).

GRÁFICO 1. ALUMNOS QUE LOGRAN EL NIVEL IV O MÁS



FUENTE: DfES, National Curriculum Assessments at Key Stage 2 in England (Provisional, 2006), National Statistics First Release SFR 31/2006, (London, DfES, August 2006).

Según Michael Barber se dio una coyuntura que favoreció una oportunidad de cambio. Elementos de la oportunidad fueron:

- Una voluntad política sostenida efectiva
- La aplicación del conocimiento existente sobre estrategias de mejoramiento
- La capacidad de aprender y refinar constantemente

3.1. Una voluntad política sostenida

Los elementos de dicha intencionalidad política fueron:

3.1.1. Prioridad

Cuando asume el gobierno Tony Blair fue explícito en su intención de priorizar el tema educativo en su gobierno. Llegó a decir "Nuestras tres prioridades son: Educación, educación y educación".

La política y el gobierno de un país tiene muchas necesidades por lo que es muy complicado mantener un grupo de prioridades por mucho tiempo. Complicado, pero posible. Como se hizo en los años del primer gobierno de Blair.

3.1.2. Fondos

Inversión de cerca de 7 mil millones de dólares. Fondos focalizados en los temas que se han priorizado.

3.1.3. Expectativas

Existía una alta y sana expectativa sobre la posibilidad del cambio.

3.1.4. Epistemología Étnica

El alineamiento del sistema como clave para el cambio del mismo, como está propuesto en la reforma a tres niveles (Barber y Fullan, 2005) .

3.1.5. La aplicación del conocimiento existente

Se aprovecharon todos los aprendizajes de experiencias anteriores: Rendición de cuentas (*accountability*) por los resultados, altas expectativas, claridad de prioridades, sistemas efectivos de desarrollo profesional docente, metas específicas en el marco de una estrategia global. Todos estos elementos debidamente alineados.

La capacidad de aprender y refinar constantemente.

3.1.6. La capacidad de aprender rápidamente

Los "sistemas pensantes" como se llaman hoy en día, deben poseer una característica peculiar y es la aprender continuamente y cambiar según las necesidades.

Algunas acciones concretas que resalta Fullan en los Nuevos Significados del Cambio Educativo (2002):

1. Se creó una oficina destinada para ello: La *Nacional Literacy Office* en doce oficinas regionales, lo mismo se hizo para matemáticas
2. Se establecieron 600 coordinadores de Matemática y Lectura en todos los niveles de las LEA (*Local Education Authority*⁶)
3. Cada centro educativo que tuvo 1 hora diaria más de matemáticas y Comunicación de Lunes a Sábado.
4. Se desarrollaron materiales curriculares de alta calidad
5. Recursos adicionales, la NLS recibió 60 millones de libras esterlinas en 1998, 1999 y a 67 millones en el 2000.
6. Contrató a un evaluador externo para que evalúe el proyecto
7. Un sistema de intervención oportuna y recuperación para aquellos alumnos que se van quedando rezagados.
8. Desarrollar un programa de desarrollo profesional diseñado con el objetivo de permitir que cada maestro de la escuela primaria pueda aprender, comprender y usar las prácticas que han sido probadas como las mejores en estas áreas del currículo.
9. Diversificación del contenido obligatorio del currículo en los demás cursos.
10. Una reforma en el currículo de formación de los centros de formación docente que forme a profesores de primaria en el que los futuros profesores estén preparados para dictar una lección diaria de matemáticas y otra de comunicación.
11. Implementación de clases de refuerzo fuera del horario de clases a trabajar en las tardes, fines de semana y durante las vacaciones para todos aquellos niños que necesiten ayuda adicional.

⁶ Las LEA son las unidades de administración educativa local más cercanas a la escuela.

Una acción que es necesario subrayar es la generación de un fondo de 40 millones de euros para la compra de renuncias de directores. Al ser el liderazgo clave en la reforma se necesitaban personas idóneas para la implementación de la misma y no había tiempo para esperar el retiro o cambio de actitud de los mismos.

En un posterior análisis de Fullan parte del éxito de la propuesta fue el trabajo que se hizo en función a la rendición de cuentas y los incentivos, pero faltó reforzar en el aspecto del desarrollo de una capacidad de construir para hacer más sostenible la reforma o de generación de comunidades de aprendizaje.

En esa línea dicho autor en el año 2002 planteaba que la reforma ideal estaría basada en tres elementos importantes: La rendición de cuentas (*Accountability*), un sistema adecuado de incentivos y la generación de comunidades de aprendizaje. En esa misma línea el autor propone que una reforma de impacto debiera priorizar en la Rendición de cuentas los primeros dos años y después pasar al fortalecimiento y desarrollo de Comunidades Profesionales de Aprendizaje (*Professional Learning Communities*). En la figura siguiente se muestran dichos elementos.

FIGURA 1. ELEMENTOS DE UNA REFORMA (FULLAN, 2002)



En el 2008 Fullan afina el tema de la rendición de cuentas, ofreciendo las siguientes recomendaciones acerca de lo que debió hacerse:

1. Los rankings en Inglaterra fueron una mala idea, se debió trabajar:
 - Ayudando a las escuelas a compararse ellas mismas consigo mismas
 - A compararse con similares, *"apple with apples"*
 - Ayudar a la escuela a examinarse en función estándares externos
2. Consensuar metas con los distritos.
3. Estar centrados en la capacidad de construir, ayudando a los distritos a identificar lo que hacían bien o mal.

Sería interesante poder mostrar toda la documentación sobre trabajo sistémico y sistemático que se realizó, la alineación en todos los niveles, desde los niveles más altos de manera "que presidentes, primeros ministros, gobernadores, premieres y sus equipos necesitan establecer una coalición de líderes los que están constantemente construyendo una capacidad del sistema en función a la mejora de resultados" (Barber y Fullan, 2005), hasta la escuela y el aula.

3.1.7. El Plateau

De los aprendizajes de la experiencia británica, nos queda una duda, ¿Por qué si fue tan exitosa la propuesta desde el año 2001 se generó un estancamiento en los logros hasta el 2006? Lo que se llama meseta o *plateau*. En una comunicación personal con Fullan y Barber coinciden en que el problema fue que no se mantuvo el foco centrado en los aprendizajes por más años. Es decir, se creyó que ya se habían alcanzados logros aceptables y que el sistema iba a seguir avanzando solo, por lo que se podía trabajar otras áreas importantes. Por lo que como veremos en el caso de Ontario, en el segundo periodo electoral de MacGuinty se continuó la focalización en aprendizajes. Por lo que podemos decir que para el éxito sostenible es importante no ceder a distractores y urgencias, sino mantener el foco en aprendizajes por más tiempo del que se cree.

Dado lo anterior podemos decir que las reformas de impacto en un periodo electoral son posibles, que es posible actuar en el día a día pensando en el largo plazo. A continuación la experiencia en la que Michael Fullan directamente fue el guía y acompañante de la reforma.

4. LA ESTRATEGIA DE ONTARIO

Otro caso interesante de éxito de una reforma vertical y horizontal, es lo que se ha llamado “La Estrategia de Ontario”, en Canadá. En la que se dio y se viene dando una sinergia de esfuerzos *Top-down* y *Bottom-up*. Ontario es una provincia⁷ en la que se ha implementado lo que muchos soñamos algún día realizar en nuestros países: unidad de propósito, acuerdo entre todos los entes de poder y la sociedad, alineación, metas claras, apoyo y sostén continuo, asignación de los recursos necesarios, etc.

Las mejoras fueron sorprendentes como se puede ver en el gráfico 2 que muestra los avances en lectura. Mejoras que continúan al presente.

GRÁFICO 2. NÚMERO DE ALUMNO EN NIVEL SUFICIENTE EN LECTURA EN EL NIVEL 4 O SUPERIOR



⁷ La provincia en Canadá es el equivalente a los estados federados de Estados Unidos, y a las regiones o departamentos en algunos países con un alto grado de autonomía.

4.1. Descripción de Ontario

Ontario tiene cerca de 2 millones de niños en escuelas públicas y 12,7 millones de habitantes. Tiene cerca de 5000 escuelas y una extensión de 400 000 millas cuadradas. Con un población docente de 120 000, de los cuales casi todos están sindicalizados.

Ontario posee una autonomía casi total respecto de las otras provincias. La legislación es prácticamente absoluta. Se gobierna por un Premier que tiene las potestades de un presidente de la república. El actual premier es Dalton McGuinty, que ha sido reelegido para el periodo 2008-2011. McGuinty invitó a Michael Fullan años antes de las elecciones del 2003 a acompañarlo en el diseño e implementación de la reforma en educación. Fullan es desde el 2003 al presente asesor del Premier en temas educativos.

Un dato interesante es que por primera vez que se le invita a Michael Fullan a dirigir y acompañar una reforma en su propia tierra, después de que por décadas países enteros y estados de todo el mundo han inspirado sus reformas en las ideas de Michael Fullan.

4.2. Los principios base

Una convicción que está detrás de los últimos trabajos de Fullan es que en toda reforma es necesario tener claro qué es lo esencial, cuáles son los principios sobre los que se construyen todos los demás. Son los principios base o fontales.

En el ámbito de las habilidades dichos principio son importantes, al punto de que si no se ha logrado un dominio básico en los mismos hasta los 11 años, condiciona seriamente aprendizajes posteriores.

Los principios fontales serían tres: (Fullan, 2005).

1. Una alfabetización en comunicación y matemáticas⁸
2. Dicha alfabetización se pueden lograr coordinando con las otras materias
3. Una alfabetización emocional, así como es importante "alfabetizar" o introducir a los niños y niñas en el mundo de lo letrado y el mundo de los números, es importante también alfabetizar las emociones. Esto es enseñar a categorizar lo que uno siente y lo que sienten las otras personas. Enseñar la empatía⁹. Son interesantes las iniciativas que se vienen desarrollando en Canadá en ese sentido (Gallese, 2003; Gordon, 2001, 2002).

4.3. Componentes

En función a esos principios fundantes es que se desarrolló una estrategia de trabajo que tuvo como ejes los siguientes componentes: la generación de un periodo de paz y estabilidad, la reducción del tamaño de clase, la creación de la Secretaria de Comunicación y Matemática, Metas negociadas, Capacidad de construir, Recurso para la mejora y apoyo, Presión positiva, Reforma a tres niveles: escuela, distrito y comunidad.

⁸ Reconocidas también por uno de los más importantes estudios sobre competencias del Futuro Rychen, D. S., y Salganik, L. (2002). Definition and Selection of Competencies (DeSeCo): Theoretical and Conceptual Foundations. Strategy Paper: an Overarching Frame of Reference for a Coherent Assessment and Research Program on Key Competencies—www. deseco. admin. ch.

⁹ Fullan analiza y comenta el exitoso caso de Mary Gordon que creadora del programa *The Roots of Empathy* en Canadá que inició con unas pocas escuelas y que ahora trabaja con cerca de 800 de todo Toronto, el programa consiste tener sesiones con los bebés y padres para un entrenamiento para el desarrollo de inteligencia emocional. El programa ha pasado por varias evaluaciones externas evidenciando resultados como la reducción del acoso escolar, violencia y así como una mejora del rendimiento académico.

4.3.1. Paz y estabilidad

El asunto del sindicato fue el primer tema a tratar, la anterior legislatura se había caracterizado por luchas y enfrentamientos entre los directores con el sindicato y los profesores. Una de las acciones de Dalton McGuinty previas al inicio de su legislatura fue el sentarse a dialogar con el sindicato de docentes y después de meses de negociación se consiguió firmar en junio del 2004 un documento con 122 acuerdos con el sindicato en los 72 distritos, que garantizara paz y estabilidad para la reforma.

Otro tema crucial que se constituía en distractor de la labor tanto para el docente como para el director, era el tema de la burocracia existente, no se trataba de desaparecerla, sino de disminuirla de manera que el director o docente pueda concentrar sus energía hacia actividades de mejoramiento de la enseñanza.

4.3.2. Secretaría de Comunicación y Matemática¹⁰

Para poder alinear y enfocar energías es recomendable que los tomadores de decisión sean parte de un mismo equipo de trabajo de mejora de aprendizajes. Por lo que en Noviembre del 2004 se crea dentro del Ministerio de Educación de Ontario una Secretaría de aprendizajes, como un nuevo órgano dentro. Este órgano tenía cerca de 50 personas trabajando en él¹¹ y tenía la función de hacer avanzar los otros 5 componentes: Metas negociadas, la capacidad de construir, recurso para la mejora y apoyo, presión positiva, reforma a tres niveles: escuela, distrito y comunidad. Muchos de los miembros fueron reclutados de los diversos distritos, por su liderazgo educativo.

A la cabeza de la misma estaba Avis Glaze (*Chief Student Achievement Officer*) una renombrada docente, con mucha experiencia en el sector y sobretodo respetada por el gremio y los docentes.

La Secretaría buscaba y busca ser un nexo entre el gobierno y las escuelas, así mismo busca ser un espacio de alineación de esfuerzos de todos los tomadores de decisión. La Secretaría evita ser un ente rector desconectado de lo que sucede en las escuelas y se caracteriza por ser vertical y horizontal al mismo tiempo, estando siempre en contacto con los docentes y la más alta jerarquía.

Las funciones de la secretaría fueron:

- Negociar las metas anuales en alfabetización y matemática por distrito
- Proveer consejo y apoyo en la implementación distrital y escolar de los planes y estrategias
- Sostener con recursos, financiamiento y otras acciones que conlleven a facilitar o fomentar la capacidad de aprender unos de otros entre escuelas y distritos...
- Indagar continuamente y recolectar evidencias para mejorar la propia acción
- Difundir y compartir la investigación sobre enseñanza eficaz
- Construir un trabajo en conjunto con los directores de los consejos, los profesores, las federaciones, las facultades de educación y otras organizaciones.

Entre las diversas actividades que la secretaría realizó y viene realizando están:

1. Desarrollo profesional docente

Se han venido ofreciendo una amplia cantidad de recursos y apoyo técnico a los docentes.

¹⁰ Cfr. <http://www.edu.gov.on.ca/eng/literacynumeracy/moreinfo.html>

¹¹ Actualmente cuenta con 80 personas.

Desde cursos de capacitación intensivos en épocas de verano, foros regionales de enseñanza de las matemáticas, manuales de ayuda para profesores nuevos, mentores y directores. Se lanzó un programa de formación con nuevas propuestas para la acción directiva que llegando a 1300 directores.

El 2006 se lanzó el programa *School on Move*¹², está basado en la propuesta de Fullan de *Lateral Capacity building* o Capacidad de construir lateral (Earl y Lee, 2000; Floden, Goertz, y O'Day, 1995). El programa consiste en elegir unas 23 escuelas de las más exitosas, en base a algunos criterios como los más altos rendimientos en las evaluaciones provinciales, los docentes han formado comunidades de aprendizaje. En el documento se ofrece el perfil de la escuela y sus logros, para que en el caso de una escuela esté interesada en aprender de ella coordine con la directora, para un encuentro.

2. Una webcast¹³

La generación de un webcast que busca ser un espacio de interconexión y aprendizaje entre docentes de toda la provincia de Ontario centrado en el debate sobre el cómo lograr altos estándares en los estudiantes. Se invita mensualmente expertos de todo el mundo para que den una conferencia sobre un tema de Lectura-escritura, matemática o equidad que está disponible en cualquier momento vía internet.

3. La revista Inspire

La Secretaría también edita la revista Inspire¹⁴, el *Journal of Literacy and Numeracy for Ontario*, una revista que está centrada en difundir las últimas investigaciones respecto a la mejora de la Lectoescritura y Matemática.

4. La *Ontario Focused Intervention Partnership* (OFIP)

En la primera parte se discutió el tema de la equidad, en ese sentido la OFIP¹⁵ representa una muestra de una educación equitativa. Dar más a quienes más lo necesitan. La OFIP consiste en fondos destinados para escuelas divididas según sus necesidades. El año 2006 el gobierno invirtió 16 millones de dólares para apoyar a 1100 escuelas que tienen problemas de alcanzar altos estándares. Es decir se les da más a quienes necesitaban más. En mi opinión la OFIP da cumplimiento a la recomendación que nos hacía unas líneas más arriba Carnoy (2005).

En los estudios de eficacia escolar se muestra como el criterio socioeconómico es casi determinante del éxito académico, en este caso se trató, con éxito ciertamente, de revertir esta relación.

Algunas estrategias de mejoramiento que financió y financia OFIP son:

1. Bloques horarios sin interrupciones para Matemática y Lectura
2. Un equipo de mejoramiento escolar que se reunía regularmente para revisar información de la escuela y planificar los próximos pasos.
3. Un mecanismo de monitoreo regular para el desarrollo y avances de estudiantes específicos.

¹² Ver <http://www.edu.gov.on.ca/eng/literacynumeracy/schoolMove.html>

¹³ Ubicado en el sitio http://www.curriculum.org/secretariat/literacy_en.shtml

¹⁴ Ver www.inspirelearning.ca

¹⁵ Ver <http://www.edu.gov.on.ca/eng/literacynumeracy/ofip.html>

4. Una estrategia para generar capacidad de construir para el staff de la escuela para mejorar la efectividad de la enseñanza.
5. Una herramienta común de evaluación para grados de primaria y secundaria, que se usó en todas las escuelas OFIP
6. Recursos adecuados para asegurar un completo programa de lectura
7. Reorganización de los horarios de la escuela y del aula.
8. Una cultura escolar que haga que el mejoramiento escolar sea una prioridad de toda la escuela
9. Capacitación docente y capacidad de construir para profesores y directores alineados con el *School Effectiveness Framework* y el plan de mejoramiento que fortalece las prácticas de enseñanza.
10. Involucración de padres y compromiso de la comunidad.

5. Tutores y acompañamiento

Acompañamiento para los estudiantes en dificultad. Se contrataron 1 775 tutores para los 54 consejos escolares en el 2004.

Luego se ha invertido más de 3 millones de dólares para apoyar a los consejos escolares de 2005-2006 y 2007-2008 para formar y contratar a más de 3500 estudiantes egresados de la secundaria como tutor para estudiantes de la escuela primaria.

La Secretaría en el periodo 2007-2008 ha ofrecido también 3 millones de dólares más para OFIP.

6. El Desarrollo del carácter

Es una iniciativa que busca el desarrollo de ambientes escolares en que todas las personas - estudiantes, maestros, administradores y personal de apoyo – se traten unos a otros con atención y respeto.

7. El School Effectiveness Framework

Es un marco de indicadores de calidad educativa. Una especie de acreditación con la diferencia que el evaluador del distrito escolar que visita la escuela lo que hace es ayudar a mejorar los planes de mejora y ofrecer todo su apoyo para el mismo más que ser un juzgado para la mismo.

8. Ontario Statistical Neighbours (OSN)

La Secretaría busca con esta oficina, generar una nueva y atractiva herramienta de investigación que ayuden a los comités y las escuelas utilizar los datos para mejorar el rendimiento de los estudiantes.

Además se ha dado la creación de un muy interesante espacio llamado *What Works?* (¿Qué es lo que funciona?) donde se analizan casos exitosos de mejora escolar¹⁶.

¹⁶ No tiene relación con What Works Clearinghouse de la Secretaría de educación americana, que analiza casos exitosos de eficacia docente, siguiendo preferencialmente diseños experimentales ver <http://www.whatworks.ed.gov/>.

4.3.3. Tamaño de la clase

Respecto al tamaño de clase, se tenían cerca de 30 alumnos o más en los salones de clase, se propuso que se redujera a 20. Meta no lograda aún en el 2007 y replanteada en el 2008¹⁷. La premisa subyacente es que con un menor número de alumnos el profesor podría responder de manera más efectiva.

4.4. La combinación de presión y soporte

Se utilizó un sistema de evaluación de bajas consecuencias, es decir, el resultado de las evaluaciones tenía un fin informativo, como se ha dicho. No se hacían rankings, sino se ofrecía propuestas de comparación entre escuelas similares- Fullan lo llama compara "manzanas con manzanas"-, pero estas evaluaciones permiten conocer cuáles son las escuelas necesitadas de un mayor apoyo y sostenimiento. Se realizó un análisis de las causas de la situación de dichas escuelas y se ofreció todo el apoyo necesario.

Lo que Hargreaves llama generación de una presión positiva para la escuelas y en otro momento dice la importancia de generar un *Data informed*, más que un *Data driven*, es decir tomar con seriedad las evaluaciones, pero darles su lugar, que más que dirigir la toma de decisiones y aprendizajes sea vista como un elemento informativo.

Los resultados han sido el incremento de 3 puntos porcentuales en el 2004 y de 5 en el 2005, este es el más alto incremento desde que la EQAO fue creada en 1997.

LA EQAO o *Educational Quality and Accountability Office*¹⁸ es el ente encargado de la evaluación el logro en aprendizajes se había estancado por cuatro años en un 57% de logro (del año 1998-2003), cuando asume el Dalton MacGuinty explicita la meta de logro del 75% de logro. El trabajo se hizo con un número de 4000 escuelas básicas en los 72 distritos de Ontario.

No solo se han dado cambio en la mejora de aprendizajes sino en otros ámbito como el bienestar docente. La moral docente mejoró considerablemente y una muestra de ello ha sido la disminución de la deserción docente. En los noventas era de cerca de 30% , después de cuatro años de la intervención de la Estrategia de Ontario se ha reducido al 10% (Ontario Ministry of Education, 2008).

4.5. Ontario 2007-2011 y ¿2015?

Si bien el futuro tiene siempre un alto grado de incertidumbre. Es aleccionador para todos aquellos estados que creen en la mejora revisar la estrategia de continuidad de esta mejora probada del 2003 al 2007 en Ontario, revisando el documento elaborado por Michael Fullan que ha sido editado a nombre del Ministerio de Educación *Energizing Ontario Education* (Ontario Ministry of Education, 2008). Por ese motivo me parece importante analizar dicho documento. Además existen ciertos esfuerzos y condiciones para poder continuar en el gobierno hasta el 2015, puesto que como dice Fullan en una comunicación personal la clave está en continuar centrado en los objetivos propuestos en por lo menos 12 años más. Lo que es positivo para la consecución de este objetivo es que McGuinty tiene asegurada la reelección hasta el 2015.

¹⁷ Respecto al tamaño de clase existe una abundante discusión acerca del mismo. Pero la pregunta previa a reducir el número de alumnos en las aulas es si existen el número de profesores de calidad para las nuevas aulas. Al parecer en Ontario sí tienen dichos docentes. Es ilustrativo del caso contrario en California hace unos años donde se buscó reducir a 15 el número de alumnos por aula y al no tener suficientes profesores se dejó entrar a docentes no calificados. Hecho que generó una desastrosa disminución de logro en los resultados de las evaluaciones estatales.

¹⁸ Ver <http://www.eqao.com/>

Después del éxito rotundo obtenido en materia de aprendizajes, deserción estudiantil, motivación docente y algo muy importante, se ha legitimado la política educativa. es decir la confianza y credibilidad en las reformas educativas, había dos posibles caminos por recorrer. Por un lado seguir profundizando y consolidando el éxito anterior y por otro lado empezar a priorizar otras áreas importes. Después del análisis y aprendizaje de la experiencia inglesa se ha optado por continuar otros cuatro años consolidando las prioridades antedichas. Como se ha analizado antes la experiencia británica muestra que cuando en el 2001, después del éxito en lectura y matemática se inició a enfocar otras áreas y uno de los resultados se evidencian en el estancamiento del rendimiento nacional del 2001 al 2006 (Ver gráfico 1).

Las metas 2011 son tres en consonancia con las anteriores:

1. Logro estudiantil: elevar lo al 75% en sexto grado en Matemáticas y Lectura, en el 2004-2005 se llegó en 63%.
2. Reducción de la brecha entre estudiantes.
3. Aumentar la confianza pública en la educación estatal

Ahora solo queda esperar y observar el avance de esta gran y drástica reforma que ya tiene hoy en día 5 años de iniciada. Es un signo de que la equidad es posible, si se toman en cuenta una serie de elementos de acción, una teoría de la acción.

¿Qué es lo que estuvo detrás de estas reformas? Toda acción tiene una idea o conjunto de ideas detrás de ellas que dan sentido a la realidad. ¿Qué conjuntos de ideas han estado detrás de la reforma de Blair del 1997 al 2001 y en la reforma de Ontario? Es lo que se pasará a analizar en la siguiente parte.

5. UNA TEORÍA DE LA ACCIÓN PARA LA MEJORA DEL SISTEMA

Los dos casos mostrados son una muestra de que las reformas a gran escala hoy en día son posibles. Hemos aprendido mucho del cambio y cómo hacerlo.

Y algo que es clave es el poseer y afinar continuamente una adecuada teoría de la acción para el cambio del sistema. Y eso es un signo de esperanza, el saber cómo hacer el cambio y de manera sostenible es una riqueza para todos. Para Fullan una teoría para cambiar el sistema para ser propiamente una teoría de la acción debe de cumplir tres criterios: en primer lugar debe tener un criterio de sistema, es decir debe ser aplicable a todo un sistema y no solo a una escuela, en segundo lugar debe de llevar a resultados positivos, una efectiva mejora y por último debe ser capaz de *mover a todas las personas*, es decir, motivar realmente (Fullan, 2008). Nuestro conocimiento sobre el cambio siempre es antecedido por la experiencia. Nadie puede ser un buen innovador si no ha tenido experiencia. El recorrido para llegar a ese conocimiento del cambio es ilustrado por Duggan (Fullan, 2008) de la siguiente forma: primero observamos en los laboratorios de otros aplicadores, el segundo paso es analizar la propia experiencia y el tercer paso es la *razón-acción, comprensión, razón*.

Es así que con sus más de 40 años analizando, aplicando y acompañando reformas educativas, pero sobre todo después de las últimas reformas exitosas que ha acompañado como la de Reino Unido, Ontario y Victoria al Sur de Australia es que Fullan, con mayor seguridad, ha dado a luz a su *Theory of Action for System Change* (Fullan, 2008) o Teoría de la Acción para un cambio del Sistema, explicitando

que no es ninguna receta, sino elementos para la actuación en el cambio del sistema que deben de ser tomados en cuenta y re-evaluados continuamente.

La TASC está basada en seis componentes: Compromiso y dirección del sector, Capacidad de construir centrada en los resultados, Liderazgo e infraestructura de apoyo, Gestionar los distractores, Indagación y evaluación continua y una Comunicación en dos sentidos (como se muestra en la ilustración 1).

ILUSTRACIÓN 1. COMPONENTES DE UNA PROPUESTA DE CAMBIO DEL SISTEMA



5.1. Compromiso y dirección del gobierno

Es fundamental tener el compromiso del gobierno para que pueda darse una reforma a tres niveles, como se constata en los ejemplos anteriores el apoyo explícito y efectivo de Tony Blair fue al 100% con el apoyo de Barber y la confianza y apoyo de Dalton McGuinty a Fullan, como su asesor, es total. Este compromiso y dirección del gobierno se debe de reflejar en cinco aspectos: Una visión de conjunto inspiradora, Una declaración pública de un pequeño número de objetivos, Una coalición guía, Inversión de recursos, Un sentido de flexibilidad y alianza con el campo.

ILUSTRACIÓN 2. ELEMENTOS QUE DEBE TENER UNA SÓLIDA DIRECCIÓN



Con la primera la propuesta de Fullan es que hace falta una idea o sueño unificante. Dicha visión debe de tener una profunda carga moral, como es el hecho de cerrar inequidades del sistema. En la segunda recomendación lo que se propone es la concretización de esa visión para los próximos 3 o 4 años para poder encauzar energías. Se propone una Coalición guía en el tercer punto. Es decir, como el caso de la Secretaría de Ontario o Inglaterra, un órgano unificante, que reúne a los 6 o 7 líderes clave que están al centro de la reforma. Así como a otros líderes, en otros niveles del sistema.

No se puede hablar de reforma real si es que no hay dinero, es decir, hace falta un aumento de recursos o reasignación de recursos. "nuevo sistema de mejoramiento requiere inversión" (Fullan, 2008:100). Por último es importante que los órganos directivos tengan oídos siempre abiertos al campo a los docentes de a pie, junto con una mayor flexibilidad, "la idea será buena, si llega a convertirse en una idea de todos, y no solo del gobierno" (Fullan, 2008:101).

5.2. Capacidad de construir centrada en los resultados

Para Fullan la capacidad de construir es el corazón de la TASC. La capacidad de construir es un concepto que ha ido tomando más fuerza en educación como elemento clave dentro del proceso de cambio educativo (Copland, Winter, 2003; Eade, 1997; Earl y Lee, 2000; Floden *et al.*, 1995; Fullan, Aug2002; Fullan *et al.*, 2006; Harris y Lambert, 2003; Hill, Crévola, Tucker, y Incorporated Association of Registered Teachers of Victoria., 2003; Hopkins y Jackson, 2003; King y Newmann, 2001). La capacidad de construir es aplicable a cualquier tipo de organización.

Como dice Newman "cada escuela contiene una mezcla única de muchas competencias y actitudes de profesores y estudiantes y una única configuración de condiciones sociales culturales y políticas, las cuales influyen en como los profesores interactúan con sus estudiantes" (Newmann, King, y Youngs, 2000:261), por lo que para generar resultado de todo un centro educativo y formar a los docentes se necesita tener en cuenta ese contexto específico. Más adelante dice Newmann que "la competencia individual del docente es la base de la mejora de la practica en clase, pero para mejorar el logro de los estudiantes en una escuela de un año académico a otro, los profesores deben de ejercer sus conocimientos, habilidades, y disposiciones individuales de una manera integrada para el avance del trabajo colectivo de la escuela bajo una serie de condiciones únicas" (Newmann *et al.*, 2000:261), es decir solo si toda la escuela enfoca sus energía podrá lograr los resultados esperados.

A continuación presento tres definiciones de lo que es capacidad de construir:

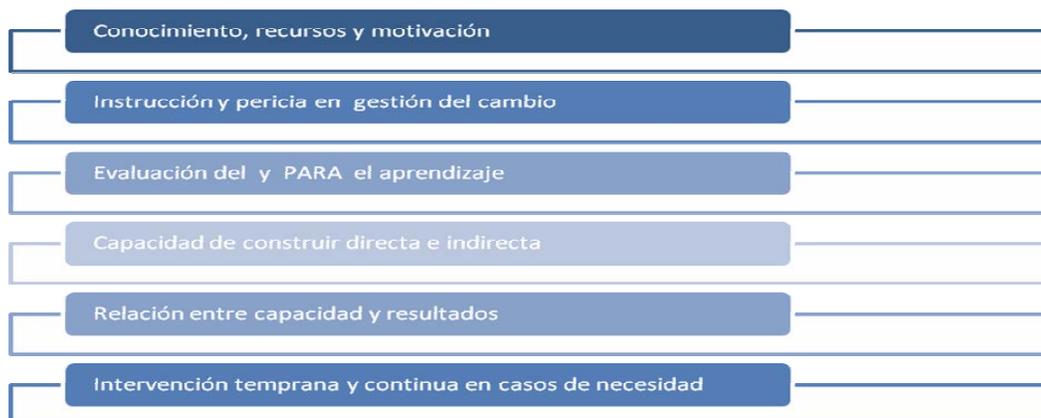
"El Capacidad de construir es el poder colectivo de todo el staff para mejorar los logros de todos los estudiantes de la escuela" (Newmann et al., 2000:261)

"Son el conjunto de "estrategias y acciones que movilizan capacidad definida como: Nuevos conocimientos, habilidades y competencias, Recursos adicionales (tiempo, ideas, dinero, expertos), Nueva motivación de parte de todos para poner sus esfuerzos en los resultados" (Fullan, 2008:102)

"Capacidad de construir involucra el uso de estrategias que incrementan la eficacia colectiva de todos los niveles del sistema para desarrollar y movilizar conocimiento, recursos y motivación, todo lo que se necesita para subir la vara y cerrar la brecha del aprendizaje de los estudiantes de todo el sistema" (Fullan et al., 2006:110)

Es decir, en esencia es el poder de todo el *staff* de conseguir logro de todos los estudiantes fruto de una renovación continua basada en nuevos conocimientos habilidades y motivaciones.

En la ilustración 3 se sintetizan los elementos que son parte de una capacidad de construir (Fullan, 2008).

ILUSTRACIÓN 3. ELEMENTOS PARA UNA CAPACIDAD DE CONSTRUIR CENTRADA EN RESULTADOS

5.3. Liderazgo e infraestructura de apoyo

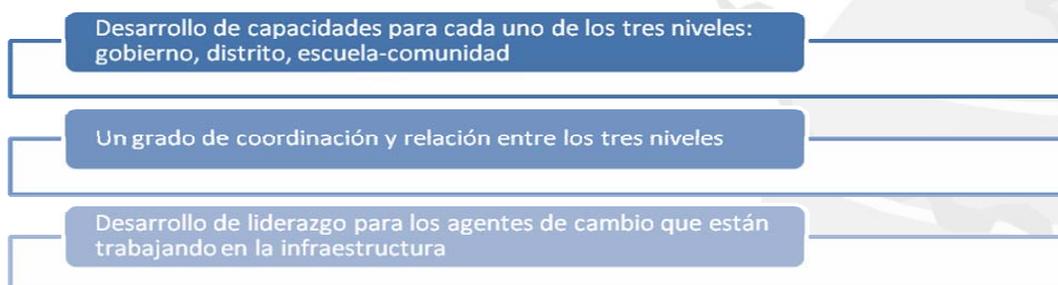
“El profesor importa, La escuela importa, El distrito importa”, es decir, es necesario generar liderazgo a todo nivel.

La reforma a tres niveles o Tri-level development (Barber y Fullan, 2005) busca generar “sistemas pensantes en acción” en lo que todos están alineados. Por lo que un estado tiene que buscar responder a la pregunta “¿Qué tiene que pasar en el gobierno, distrito y escuelas/comunidad para generar un compromiso en profundidad con el cambio requerido?”. Donde un elemento clave es el liderazgo. Fortalecer y fomentar el liderazgo a todo nivel.

Así mismo es importante ofrecer un soporte e infraestructura necesaria. Las escuelas necesitan como vimos en los casos expuestos, nuevos espacios y sostén en temas específicos, que van desde tutores para niños con casos en dificultad hasta motivación y dirección por parte de los directores.

Pero qué liderazgo es el que se necesita, unas nuevas formas de liderazgo y al mismo tiempo conocida “necesitamos líderes uque puedan estar atentos a los detalles y mirar el todo al mismo tiempo”(Fullan, 2008:106), personas que puedan mirar lo específico, pero que al mismo tiempo se puedan subir al a montaña para ver el escenario y trazar la ruta. Necesitamos programas formales e informales de desarrollo de liderazgo para todos los líderes.

La ilustración sintetiza lo que se necesita (Fullan, 2008).

ILUSTRACIÓN 4.ELEMENTOS PARA EL DESARROLLO DEL LIDERAZGO


5.4. Otros elementos importantes

Otros elementos importantes dentro de esta teoría de la acción son:

1. el saber gestionar los distractores: la mayoría de gobiernos frente a la titánica tarea a la que se enfrentan se enfrentan cotidianamente a la tentación de sucumbir al “síndrome del bombero”, esto es, que si bien tienen ciertos objetivos de trabajo para su legislatura, en el cambio los pierden de vista cayendo en apagar continuamente incendios o centrarse en lo que vende más en el momento. La recomendación del autor es reconocer que su presencia es inevitable, pero que se debe de haber un esfuerzo por no perder de vista el norte y un esfuerzo sostenido por minimizarlo, mediante la negociación previa y durante el gobierno.
2. Al tener claro de que no existen recetas de acción, cada gobierno debe de construir su propia teoría de la acción para cambiar el sistema. En ese sentido es muy importante la evaluación continua de la propia teoría en la realidad para tomar decisiones acertadas de mejora o cambio de elementos de la acción. Se recomienda hacerse siempre la pregunta “¿Estamos implementando la estrategia efectivamente, está funcionando, hay algunas sorpresas, qué estamos aprendiendo?”
3. Gran parte del éxito de las reformas analizadas en el presente documento y de otras es la convicción de que la clave del éxito de la reforma pasa por cumplir tres recomendaciones : “comunicación, comunicación, comunicación”(Barber y Fullan, 2005), es decir hay que comunicar lo que se está haciendo y los objetivos del mismo más de las veces que uno crea necesario.
4. Apostar por tu gente. Lo que Fullan ha sintetizado en la frase “Ama a tus empleados más que a tus clientes”. El trato al docente, el acompañamiento al mismo, el cuidado en la selección e incorporación de los mismos, son fundamentales.
5. Y un elemento que es muy importante para la sostenibilidad de los procesos de mejora es la generación de Sistemas de aprendizaje. Es importante generar organizaciones, escuelas, distritos, estados que puedan seguir aprendiendo, lo cual es muy complicado. Pocas lo hacen y las pocas que lo hacen no es por mucho tiempo. La solución propuesta está en dejar de lado la pretensión de creer en los líderes salvadores para pasar a un liderazgo grupal a todo nivel desde los niveles más altos hasta los más sencillos.

6. CONCLUSIÓN

Es posible crear un mundo mejor para vivir, es posible dar un giro revolucionario a los aprendizajes y a la posibilidad del éxito para el 90 % de los estudiantes. Éxito en todo sentido, desde lo personal hasta las habilidades concretas, siempre en el marco del respeto a la libertad humana. Todo esto será posible en primer lugar y todos nos unimos en torno un sueño común (propósito moral), sueño que al hacerse de todos garantiza su realización, y en segundo lugar una sólida y dinámica teoría de la acción que permita generar sistemas de aprendizaje que generen sostenibilidad a las propuestas más allá de los cambios de gobierno. Muchos gobiernos actúan, muchas veces sin conciencia , de la teoría de la acción que inspira sus decisiones (Argyris, 1991), sin dejar espacio para evaluarla y mejorarla, dicha inconsciencia hace que uno prefiera la planificación estratégica antes que una teoría de la acción que ilumine las acciones de cada día. Una teoría de la acción para cambiar el sistema que aprenda continuamente de sí y de otras experiencias es aliciente seguro para un cambio drástico de un sistema educativo.

Por lo que podemos decir que es mejor una teoría de la acción renovada cada día a un planificación estratégica detallada. El mensaje de la teoría de la acción para el cambio del sistema a los tomadores de decisión y políticos nos muestra de que es que es posible realizar cambios significativos en un periodo gubernamental de 3 a 4 años, pero para eso ellos necesitan en primer lugar conocer y comprender teoría del cambio educativo, en segundo lugar centrarse en lo logros (como matemática y lenguaje), enfocarse e invertir en la capacidad de construir para líderes y profesores y usar la información como estrategia para la mejora junto con las recomendaciones dadas anteriormente.

Quisiera concluir este análisis invitando a cada uno a lanzarse con entusiasmo en la hermosa tarea de hacer de la educación pública un espacio más digno, más humano que esté a la altura del valor de cada estudiante que ingresa a ella con esperanzas y sueños, dolores y alegrías, desafíos y miedos, para ofrecer en ella respuesta, apoyo y todo lo necesario para que aquellos niños y niñas, muchachos y muchachas puedan ver respondidas aquellas inquietudes y satisfechas sus necesidades, desde las más profundas hasta las más pragmáticas. De nosotros depende un nuevo futuro, una nueva escuela que dé a luz una nueva sociedad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Argyris, C. (1991). Teaching Smart People How to Learn. *Harvard Business Review*, pp.99-109.
- Assembly, U.N.G., y Nations, U. (1948). *Universal Declaration of Human Rights*. United Nations Association of Australia.
- Barber, M. (1994). Power and Control in Education 1944-2004. *British Journal of Educational Studies*, 42(4), pp. 348-362.
- Barber, M. (2000a). High expectations and standards for all, no matter what: the leadership challenge for a world-class education service [Electronic Version]. *National College for School Leadership*, from www.ncsl.org.uk/mediastore/image2/kpool-evidence-barber.pdf
- Barber, M. (2000b). Large-Scale Reform Is Possible. *Education Week*, 20(11).
- Barber, M., y Fullan, M. (2005). Tri-Level Development. *Education Week*, 24(25), pp. 32-35.
- Bourdieu, P., y Passeron, J.C. (1998). *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza. 3a. edición*. México: Editorial Laiza SA.
- Carnoy, M. (2005). La búsqueda de la igualdad a través de las políticas educativas: alcances y límites. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 3(2).
- Coleman, J. S. (1966). *Equality of Educational Opportunity*. New York: Arno Press.
- Copland, M.A. (2003). Leadership of Inquiry: Building and Sustaining Capacity for School Improvement. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 25(4), pp. 375-395.
- Darling-Hammond, L. (2001). *El derecho de aprender. Crear buenas escuelas para todos*. Barcelona: Ariel.
- De Ketele, J. M. (2004). El fundamento de las políticas educativas: una educación de calidad para todos. In *Políticas Educativas y Equidad. Reflexiones del Seminario Internacional*. Santiago de Chile: Fundación Ford, UNICEF; UNESCO y Universidad Alberto Hurtado.

- Eade, D. (1997). *Capacity-Building: An Approach to People-centred Development*. Oxford: Oxfam.
- Earl, L., y Lee, L. (2000). Learning, for a Change: School Improvement as Capacity Building. *Improving Schools*, 3(1), pp. 30.
- Floden, R. E., Goertz, M. E., y O'Day, J. (1995). Capacity Building in Systemic Reform. *PHI DELTA KAPPAN*, 77(1).
- Fullan, M. (2000). The Return of Large-Scale Reform. *Journal of Educational Change*, 1 (1), pp. 24.
- Fullan, M. (2002). *Los nuevos significados del cambio en la educación*. Barcelona: Octaedro.
- Fullan, M. (2005). Achieving Large Scale Reform. Paper presented at the *Annual Lecture in Honour of R.W.B. Jackson*.
- Fullan, M. (2008). Have theory, will travel: A Theory of action for system change. In *Change Wars*. en edicion.
- Fullan, M. (2002). The Role of Leadership in the Promotion of Knowledge Management in Schools. *Teachers and Teaching*, 8(3/4), pp. 409-419.
- Fullan, M. (2000). The Return of Large-Scale Reform. *Journal of Educational Change*, 1 (1), 24.
- Fullan, M., Hill, P., y Crévola, C. (2006). *Breakthrough*. California: Corwin Press.
- Gallese, V. (2003). The Roots of Empathy: The Shared Manifold Hypothesis and the Neural Basis of Intersubjectivity. *Psychopathology*, 36(4), pp. 171-180.
- Gordon, M. (2001). Roots of Empathy. *Canadian Children*, 26(2), pp. 4-7.
- Gordon, M. (2002). Roots of Empathy: responsive parenting, caring societies. *Presented at the 1296th Meeting of the Keio Medical Society in Tokyo*.
- Harris, A., y Lambert, L. (2003). *Building Leadership Capacity for School Improvement*. Open University Press.
- Hill, P. W., Crévola, C. A. M., Tucker, M. S., e Incorporated Association of Registered Teachers of Victoria. (2003). *Building high capacity, aligned education systems*. Jolimont, Vic.: Incorporated Association of Registered Teachers of Victoria.
- Hopkins, D., y Jackson, D. (2003). Building Capacity for Leading and Learning. *Effective Leadership for School Improvement*, pp. 84–105.
- King, M.B., y Newmann, F.M. (2001). Building school capacity through professional development: conceptual and empirical considerations. *International Journal of Educational Management*, 15(2), pp. 86-94.
- Labaree, D.F. (1997). Public goods, private goods: The American struggle over educational goals. *American Educational Research Journal*, 34(1), pp. 39-81.
- López, N. (2005). *Equidad educativa y desigualdad social: desafíos a la educación en el nuevo escenario latinoamericano*. IPPE-UNESCO. Buenos Aires-Argentina.
- LLECE. (2008). *Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo, SERCE*. Santiago de Chile: UNESCO.
- Newmann, F.M., King, M.B., y Youngs, P. (2000). Professional Development That Addresses School

Capacity: Lessons from Urban Elementary Schools [Electronic Version]. *American Journal of Education*, 108, pp. 259-299, from <http://www.jstor.org/stable/1085442>

Ontario Ministry of Education. (2008). *Energizing Ontario's education: Reaching every student*. Toronto: OME.

ONU (2006). *The Millennium Development Goals Report 2006*. New York: United Nations.

Peña, C. (2004). Igualdad educativa y sociedad democrática. In *Políticas Educativas y Equidad. Reflexiones del Seminario Internacional*. Santiago de Chile: Fundación Ford, UNICEF; UNESCO y Universidad Alberto Hurtado.

Rychen, D. S., y Salganik, L. (2002). Definition and Selection of Competencies (DeSeCo): Theoretical and Conceptual Foundations. *Strategy Paper: an Overarching Frame of Reference for a Coherent Assessment and Research Program on Key Competencies*—[www. deseco. admin. ch](http://www.deseco.admin.ch).

Tomasevski, K. (2003). *Education Denied: Costs and Remedies*. London: Zed Books.



ROL DEL ESTADO Y DE LOS AGENTES EXTERNOS EN EL MEJORAMIENTO DE LAS ESCUELAS: ANÁLISIS EN TORNO A LA EXPERIENCIA CHILENA

Gonzalo Muñoz y Xavier Vanni

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

<http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol6num4/art3.pdf>



Chile hoy enfrenta con fuerza el tema de la calidad de la educación. Para eso, sigue moviendo las fronteras de las condiciones para el aprendizaje (marco normativo, condiciones materiales, etc., e implementando políticas que mejoren los niveles de calidad y equidad del sistema educativo. Como resultados, la reforma muestra avances sólidos en cuanto a oportunidades educativas, pero limitados en cuanto a calidad de los aprendizajes y a la equidad de su distribución. Esto ha conducido a buscar caminos distintos para mejorar. Uno de ellos, desde hace algunos años con bastante fuerza, ha sido la inclusión de la asistencia técnica externa (ATE) en el sistema educativo.

Lo que intenta el artículo, es analizar la evolución de las políticas de mejoramiento escolar en la experiencia chilena, el rol del Estado y de los agentes externos en este trayecto, y los aprendizajes de política que deja este proceso. El trabajo tiene un carácter fundamentalmente descriptivo y es escrito desde la experiencia y participación directa de los autores en parte de este proceso.

Hay dos grandes razones que justifican el tema central de este artículo:

- a) Chile es una experiencia destacada en cuanto a la importancia que han tenido las políticas de mejoramiento, e inédita en términos del peso que han tenido algunos agentes externos en estas políticas.
- b) La investigación y evidencia disponible sobre este tema es muy limitada en Chile y América Latina. Este artículo trata de hacer un primer esfuerzo por sistematizar y analizar la experiencia chilena y aportar así en este ámbito.

El artículo tiene cuatro capítulos. El primero describe sintéticamente las políticas de mejoramiento en Chile en las últimas décadas, en especial durante los 90'. El segundo intenta explicar las razones del surgimiento de los agentes externos como un actor relevante en las políticas de mejoramiento en los últimos años. El tercero analiza el funcionamiento y los resultados de las experiencias más importantes en Chile. El cuarto y último capítulo, señala algunos aprendizajes de política y discute sobre los desafíos que se abren en este tema.

1. POLÍTICAS DE MEJORAMIENTO EDUCATIVO EN CHILE: TRAYECTORIA DE DOS DÉCADAS

1.1. Las reformas de mercado: estado subsidiario, privatización y competencia

Las reformas de los 80's en Chile, durante el gobierno militar, se caracterizan por una transformación radical del rol del Estado en todos los ámbitos, el que en educación pasa de un "Estado docente" a un "Estado subsidiario". Durante este periodo las políticas educacionales tuvieron como ejes la descentralización, privatización y aumento de la competencia del sistema educacional, todo lo cual se supondría generaría una mejora en la eficiencia de los establecimientos y en la calidad de los aprendizajes.

Para esto, entre otras cosas, se descentralizó la gestión de los establecimientos públicos a las municipalidades, se introdujo un sistema de financiamiento vía subvención a la demanda igual para todo tipo de establecimientos, y se permitió la creación de establecimientos particulares subvencionados por el Estado sin mayores requisitos. Consecuente con el paradigma de mercado o libre elección introducido en

el cual la competencia entre establecimientos es la estrategia fundamental o única de mejoramiento, durante este periodo hay un escaso énfasis en políticas o iniciativas propiamente educativas, de mejoramiento de las capacidades docentes, y programas de mejoramiento o apoyos a las escuelas (Mizala y Romaguera, 2005).

1.2. La Tercera Vía en Educación: Estado Promotor, Programas de Mejoramiento y Discriminación

Con la vuelta a la democracia en Chile a inicios de los 90', el Estado retoma su protagonismo como responsable de la calidad y equidad pero manteniendo la provisión de educación por parte de sostenedores públicos y privados y el sistema de financiamiento bajo un esquema de subsidio a la demanda. Se pasa de un 'Estado subsidiario' con un rol pasivo limitado básicamente a la asignación de recursos a sostenedores de colegios, a un 'Estado promotor', con funciones de orientación estratégica, de regulador a distancia, de evaluación de resultados, que se caracteriza por la acción pro-activa del Estado a través de programas de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación y la utilización de criterios de discriminación positiva en lo que uno de los arquitectos de la reforma definió como "políticas de la tercera vía" (Cox y Lemaitre, 1999)

Cox (2003) organiza la reforma educacional de los años 90' distinguiendo tres ámbitos de acción. El primero de ellos tiene que ver con la existencia de ciertas condiciones políticas y económicas que hicieron posible el cambio impulsado desde el Estado. El segundo dice relación con la generación de iniciativas programáticas que apuntaron directamente al fortalecimiento de la calidad y equidad educativa. Finalmente, el tercer ámbito corresponde a la instalación de dos condiciones estructurales que se concebían como requisitos para dar el salto en calidad y equidad: la jornada escolar completa y la reforma curricular.

Este artículo se concentra en el segundo ámbito de acción, es decir, en aquellas políticas más directamente dirigidas al mejoramiento escolar. Estas iniciativas programáticas apuntaron al mejoramiento de la calidad y equidad de los aprendizajes y se tradujeron en un conjunto diversificado de Programas de Mejoramiento e Innovación Pedagógica. Estos programas son diseñados y financiados por el Ministerio de Educación e implementados básicamente a través de los supervisores técnicos pedagógicos del Ministerio¹. Una parte de estos programas es universal para todos los colegios subvencionados (Ej.: MECE Básica y MECE Media) y otra parte es focalizada en aquellos establecimientos que mostraban altos índices de vulnerabilidad y bajos resultados (Ej.: Programa de las 900 Escuelas, Programa de Educación Rural y Programa Liceo Para Todos)². Los programas tienen como unidad central del cambio la escuela en una combinación de estrategias directas e indirectas de intervención.

Las estrategias de acción directa de los programas de mejoramiento fueron caracterizadas como una acción de "empuje" del centro que busca quebrar una inercia y dejar al conjunto del sistema operando en un nuevo marco de condiciones y prácticas, sobre las cuales incentivar procesos de diferenciación y respuestas individuales de cada escuela (Cox y González 1998).

¹ El sistema de supervisión técnico-pedagógica es parte de la estructura del Ministerio de Educación de Chile. Los "supervisores" son los profesionales que visitan y apoyan en materias técnico-pedagógicas a las escuelas y liceos, especialmente focalizados. Una revisión del sistema de supervisión en Chile se puede encontrar en Navarro & Pérez (2002).

² Una descripción detallada de los programas se puede encontrar en García Huidobro (1999), Cox (2003), y Raczynski & Muñoz (2007).

En general, se puede decir que estas acciones directas de los programas a nivel de los establecimientos operaron en una lógica de “arriba hacia abajo”, la mayoría “llega” a los establecimientos sin que medie mayormente la iniciativa de éstos combinado la entrega de insumos para la mejora de las condiciones materiales y recursos para la enseñanza de manera de transformar los contextos de aprendizaje de los estudiantes (infraestructura, bibliotecas, textos de estudio, informática educativa, etc.), con apoyos y la instalación de procesos y espacios de desarrollo profesional en los establecimientos educacionales para fortalecer las capacidades y las prácticas pedagógicas y de gestión de los docentes y directivos como por ejemplo: los talleres de profesores en las escuelas, los grupos profesionales de trabajo en los liceos, los microcentros rurales, y los equipos de gestión (Raczynski y Muñoz, 2007).

Por otro lado, las estrategias indirectas buscan generar oportunidades e incentivos para aprovechar y desarrollar las capacidades de las escuelas pero dentro de límites definidos por el Ministerio de Educación. Dentro de estas, destaca el Fondo de Proyecto de Mejoramiento Educativo (PME) que permite a los docentes y directivos generar y desarrollar proyectos para enfrentar situaciones problemáticas y/o promover innovaciones pedagógicas o de gestión y el Proyecto Montegrande o Liceos de Anticipación que busca transformar a un grupo de liceos de enseñanza media en modelos exitosos e innovativos que puedan ser replicados por otros establecimientos. Además, en el caso de los liceos de enseñanza media se elaboro de un directorio de instituciones de asistencia técnica, así como recursos para contratar servicios de asesoría educativa de instituciones privadas para la resolución de problemas específicos de los establecimientos. Por tanto, se puede decir que estas estrategias son más bien descentralizadas, operan con una lógica “de abajo hacia arriba” promoviendo la construcción de respuestas desde los propios establecimientos de manera de fortalecer su autonomía y sus capacidades para emprender procesos de mejoramiento (Cox y González, 1998).

1.3. Resultados de las iniciativas de los 90'

En primer lugar, es necesario destacar el enorme aumento de las oportunidades para estudiar de niños y jóvenes especialmente de sectores más vulnerables, como se puede observar en el aumento de cobertura de la enseñanza básica y especialmente de la enseñanza media, la caída en la tasa de deserción, el aumento de la graduación oportuna y la ampliación del acceso a la educación superior donde 7 de cada 10 jóvenes que hoy llegan a la educación superior son la primera generación de su familia.

Un segundo avance fue el mejoramiento de las condiciones en las cuales trabajan los docentes y estudiantes de los establecimientos educacionales. Las escuelas y liceos están mejor equipadas para atender las necesidades de aprendizaje de los estudiantes: mejor infraestructura, mayor disponibilidad de recursos para el aprendizaje (textos, recursos didácticos, computadores e Internet, bibliotecas, etc.). Estudiantes y docentes con jornadas escolares más extendidas, más apoyo de asistencialidad para los estudiantes de hogares con mayor necesidad económica (alimentación, becas, útiles escolares, salud oral, etc. (Raczynski y Muñoz, 2007).

Tercero, las evaluaciones realizadas a fines de la década mostraban algunos cambios en las prácticas pedagógicas y de gestión de docentes y directivos. Entre otros cambios se observaba que la mayoría de los docentes había incorporado formas de trabajo más motivadoras, activas y desafiantes para los alumnos, un mayor uso de recursos de aprendizaje, una mayor proximidad y calidez en las relaciones entre profesores y alumnos y la instalación del trabajo en equipo de los docentes. Sin embargo, los cambios eran débiles o “prácticas en transición”, puesto que se observaba también un activismo desconectado de los aprendizajes esperados, una intencionalidad educativa difusa solo débilmente

conectado con metas de aprendizaje, un uso poco efectivo del tiempo, así como una insuficiente planificación y estructura en la enseñanza, entre otras deficiencias (Bellei, 2003; Sotomayor, 2006a).

Finalmente, los promedios nacionales de los resultados de aprendizaje medidos por las pruebas nacionales (SIMCE)³ mejoraron levemente aunque no en forma significativa. Los niveles de aprendizaje promedio nacionales que lograban los alumnos eran todavía bajos, tanto respecto de los aprendizajes esperados por el currículo nacional, como respecto de estándares internacionales. Por otro lado, si bien las escuelas que participaron en los programas focalizados de discriminación positiva mejoraban más que el resto de las escuelas del país seguían estando a gran distancia de los resultados del resto de las escuelas (Cox 2003; Raczynski y Muñoz, 2007).

No obstante, estos débiles avances en los resultados de las pruebas estandarizadas deben ser analizados con cautela puesto que como señalan Mizala y Romaguera (2005) cuando la cobertura del sistema educacional está creciendo incluyendo especialmente alumnos más pobres y de sectores rurales como en el caso chileno, las comparaciones de promedios pueden llevar a juicios erróneos. Por otro lado, ello no significa que los resultados de aprendizaje de todos los establecimientos estén estancados, existe gran heterogeneidad en el sistema escolar; coexisten colegios que efectivamente están estancados con colegios que muestran un continuo progreso.

1.4. Nuevo ciclo de políticas: Reforma al Aula, Gestión Escolar de Calidad, Alianza Estado-Agentes Externos

El diagnóstico a inicios de esta década es que si bien existían enormes avances especialmente en términos de las oportunidades educacionales y el sistema en su conjunto funcionaba en otras condiciones radicalmente distintas, las políticas de mejoramiento habían mostrado limitaciones para afectar las capacidades y prácticas docentes, para “empoderar” a los establecimientos escolares y generar capacidad en las escuelas de manera de generar un mayor número de centros escolares efectivos, y para compensar las influencias de los contextos externos (familiares o sociales) en un sistema altamente segmentado como el chileno (Raczynski y Muñoz, 2006)

En este contexto, se produce un cambio en los énfasis de las políticas de mejoramiento colocándose como foco la implementación curricular y la gestión de los establecimientos, pues se entiende que el sistema ya funciona sobre unas condiciones distintas, que se ha terminado el diseño del nuevo currículum, y que por tanto ahora el centro de los esfuerzos debe estar en mejorar los aprendizajes. El lema acuñado para caracterizar esta nueva etapa fue “llevar la reforma al aula” (Cox, 2003). Esto significó un ajuste significativo en los programas de mejoramiento y el cierre de algunos. Al respecto, tres nuevas estrategias destacan durante este periodo.

La primera, es la *Estrategia de Asesoría para la Implementación Curricular* que se desarrollaron en educación básica tanto en lenguaje y matemática como en ciencias, más conocidas como estrategia LEM y ECBI. Estas iniciativas a diferencia del periodo anterior consideraron como unidad de cambio fundamental la sala de clases más que la escuela y como foco de su intervención la implementación curricular y las didácticas para el proceso de enseñanza-aprendizaje. Para esto se incorporan nuevos actores externos más especializados como agentes de cambio: profesores de aula destacados como

³ En Chile se realizan pruebas estandarizadas censales en 4° grado, 8° grado y 12° grado en las áreas de lenguaje, matemática, ciencias sociales y ciencias naturales.

consultores y una participación fuerte tanto en su diseño como implementación de algunas universidades (Sotomayor, 2006a).

En segundo lugar, la implementación del *Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar (SACGE)*, el cual tenía como propósito promover el mejoramiento de las prácticas institucionales, instalando un ciclo de mejoramiento continuo, a partir de una autoevaluación institucional en base a un "Modelo de Calidad de la Gestión Escolar".

Por último, para abordar la situación de establecimientos que a pesar del apoyo de los programas focalizados no lograban mejorar sus resultados o que al terminar las intervenciones no logran sustentar sus avances, se puso en práctica nuevas alternativas de apoyo primero en escuelas básicas denominado "*Plan de asistencia técnica externa*" o "*Escuelas Críticas*" (después llamadas prioritarias), y varios años después "*Liceos Prioritarios*" en enseñanza Media. El apoyo a estos establecimientos lo realizan instituciones externas al Ministerio que asesoran a grupos de establecimientos con un fuerte foco en el aula y los resultados, por medio de un acompañamiento intensivo, lo que permitiría una mayor cercanía y pertinencia de las propuestas de apoyo.

Una característica transversal en estas nuevas iniciativas es un nuevo tipo de alianza entre el Estado y agentes externos. A diferencia de las políticas de los 90' las cuales estuvieron basadas casi exclusivamente en la supervisión ministerial, se incorporan con fuerza nuevos actores como agentes de cambio: profesores de excelencia como consultores, universidades e instituciones especializadas. Por esto, en los capítulos siguientes el artículo se concentra en la asistencia técnica y en la experiencia con estos nuevos agentes externos.

2. ASISTENCIA TÉCNICA EDUCATIVA: UNA ALTERNATIVA DE MEJORAMIENTO ESCOLAR

2.1. La creciente importancia de la ATE en el concierto internacional

A medida que la investigación educacional ha ido avanzando en la identificación de los factores que pueden contribuir al mejoramiento de la calidad de las escuelas, ha sido posible distinguir con mayor claridad algunos elementos clave que se repiten en los distintos países, territorios y unidades educativas: la escuela como centro del cambio educacional, la importancia de contar con líderes educativos efectivos, la necesidad de modificar las prácticas docentes, el aporte de la planificación y definición de metas claras y alcanzables por las escuelas, la relevancia de generar capacidades autónomas en los establecimientos escolares, entre varios otros factores⁴.

Uno de los elementos que ha generado cierto consenso en esta búsqueda, tiene que ver con la importancia del apoyo externo como "detonante" y "soporte" para los procesos de cambio educativo. La evidencia es clara en mostrar que el mejoramiento, sobre todo en los casos de escuelas con bajas capacidades y malos resultados, requiere de un impulso y soporte externo que lo haga más probable y efectivo (Fullan, 1991; Hopkins, 2008).

⁴ La literatura es bastante abundante en esta materia. Referencias obligadas son: Murillo, F.J. (2007), Fullan (1982, 1991), Edmonds (1979), Reynolds y Cuttance (1989), Creemers (1994), Slavin (1996), Mortimore (1997), Scheerens (2000).

Es así como en varios sistemas educativos, desde hace ya algunos años, han comenzado a generarse alianzas con agentes externos para potenciar los procesos de mejoramiento de las unidades educativas. El supuesto o idea de fondo de estas asociaciones es que una mirada externa y a veces expertas pueden contribuir sustantivamente a identificar mejor los problemas de las escuelas y a encontrar las mejores soluciones para ellos.

Países como Inglaterra y Estados Unidos tienen ya una tradición de varios años en esta área. Estos países han generado complejas políticas de mejoramiento de sus escuelas, con un fuerte sello descentralizador y con una apuesta explícita por fortalecer las capacidades en la base del sistema (las escuelas, sus actores y las agencias locales de educación). Para ello, los gobiernos han desplegado estrategias diversas, donde uno de sus componentes ha sido la provisión de Asistencia Técnica a las escuelas, por medio de las Agencias Locales de Educación, de redes de escuelas y también de personas o instituciones “expertas” en procesos de mejora escolar⁵.

No es objetivo de este artículo dar cuenta de las experiencias internacionales en el plano de la ATE. Sin embargo, de los casos más significativos, se pueden extraerse algunas claves que son relevantes para el análisis del caso chileno⁶:

- La Asistencia Técnica Educativa en estas experiencias no constituye el centro de las estrategias de mejoramiento educativo; es un recurso más dentro de un conjunto de iniciativas orientadas a fortalecer las capacidades de las escuelas. Esto se ve reflejado, entre otras cosas, en el hecho de que en general los servicios de ATE son complementados por servicios públicos muy fuertes de apoyo e inspección escolar.
- Las autoridades educativas de estos países realizan acciones explícitas para garantizar la existencia de servicios adecuados para las escuelas que lo requieran. Esto se manifiesta, por ejemplo, en la importancia que se le asigna a la generación de capacidades de ATE⁷, a la certificación de calidad de estos servicios, a la amplia información pública que hay respecto a estos agentes⁸ y a la rigurosidad con la que se enfrenta el ingreso y también la salida del sistema de quienes prestan estos servicios de apoyo.
- Si bien hay diversas modalidades institucionales para los servicios de ATE (redes de escuelas, instituciones privadas, personas naturales con experiencia, servicios estatales de apoyo, agencias locales), la experiencia internacional deja bastante claro que, en cualquier caso, el principal proveedor de apoyo técnico es la autoridad educativa local. En este nivel están alojadas las decisiones técnicas asociadas a la ATE.

2.2. ¿Por qué una asistencia técnica externa para las escuelas en Chile?

El primer capítulo de este artículo deja esbozada la hipótesis de que las políticas de mejoramiento educativo en Chile han comenzado a intencionar, con cada vez más fuerza, la presencia de instituciones y personas externas al Ministerio de Educación y distintas a los administradores de las unidades educativas,

⁵ Es el caso, por ejemplo, del Programa de “School Improvement Partners” en el Reino Unido.

⁶ Estas lecciones se extraen del estudio: “Experiencias Internacionales sobre Asistencia Técnica Educativa”, contratado por el Ministerio de Educación de Chile en el año 2007.

⁷ Caso interesante es el de los “Comprehensive Centers” de USA, instituciones creadas por el Gobierno Federal a través de Fondos Concursables, con el objetivo de mejorar la transferencia de capacidades desde estos centros a las Agencias Estatales y Locales de Educación y a las propias escuelas (sobre todo aquellas con más dificultades).

⁸ Ver por ejemplo, la “Red de Recursos Regionales y Centros Federales de Asistencia Técnica” (RRFC), en Estados Unidos.

que pueden hacer –y de hecho hacen– un aporte al sistema en cuanto “promotoras” del mejoramiento de los centros escolares.

Uno de los factores que más fuertemente ha contribuido a este nuevo “peso” de las ATEs en Chile, además de las tendencias internacionales ya enunciadas, son las limitaciones en el rol que puede y ha logrado cumplir el Ministerio de Educación en los procesos de mejora (de los procesos y resultados) de las escuelas y liceos.

En parte, esta desconfianza se debe a que la mayoría de las políticas implementadas para generar cambio y mejora en los establecimientos educacionales chilenos han tenido resultados pobres, y cuando los hay, estos no han sido sustentables (no han permanecido en el tiempo). Por otra parte, las limitaciones provienen de una condición estructural de las políticas de mejora cuando éstas emanan de una autoridad centralizada: la enorme dificultad por implementar acciones y programas pertinentes a las necesidades de las escuelas y sus entornos locales.

El diagnóstico por lo tanto es que era necesario sumar otros agentes y potenciar su rol en el sistema: “la capacidad técnica con que cuenta el Ministerio para generar un apoyo efectivo al mejoramiento es limitada, tanto por la posibilidad real de llegar al conjunto de establecimientos que requieren asesoría técnica, como por la calidad y pertinencia del apoyo” (Montt *et al.*, 2006).

En este sentido, existe cierto consenso respecto a que los programas de mejoramientos promovidos desde el “centro”, son poco pertinentes y encuentran muchas dificultades para dar respuestas a los problemas de la gran heterogeneidad de establecimientos educativos del sistema. Raczynski y Muñoz (2007), se detienen en un reciente trabajo en este último punto, argumentando que las intervenciones y apoyos en Chile “han privilegiado un diseño estandarizado y rígido que se impone a los establecimientos y no recoge sus problemas específicos; en otras palabras, un diseño que llega con recursos y acciones a las unidades educativas, pero que no las visualiza como organización y de modo sistémico o integrado, sino por parcialidades. Esta estandarización no deja espacio a la particularidad de situaciones y dificulta que directivos y docentes, disientan, negocien, signifiquen el apoyo y en este proceso hagan suyo el cambio que se busca relacionándolo con su trabajo concreto en la escuela”.

Estos elementos explican en parte importante la búsqueda de formas diversas para generar capacidades al interior de las escuelas. Es en este marco que la presencia y relevancia de la ATE comienza a aparecer con mayor frecuencia en las discusiones y decisiones de política educativa. Se comienza a hablar, por ejemplo, de un giro hacia una mayor descentralización técnica y una mejor complementariedad entre el Ministerio de Educación y otros agentes educativos (Montt *et al.*, 2006).

Junto con la imposibilidad del Ministerio para abordar por sí solo el desafío del apoyo a las escuelas, hay un factor de contexto que es importante incluir en el análisis, y que tiene que ver con la etapa actual en la que se encuentra el proceso de reforma educativa en Chile. El momento actual de la Reforma, se caracteriza también por el tránsito entre esta primera fase de cambios –prescriptivos y dirigidos fundamentalmente desde el Estado central– y una segunda donde la generación de capacidades en las escuelas y el protagonismo de los actores en la base del sistema debieran ser el motor del cambio educativo. Este tránsito, pareciera ser común a todos los procesos de Reforma Educativa (Hopkins, 2008).

Esta nueva etapa de la Reforma, supone sistemas de asistencia técnica y de presión que hagan posible el mejoramiento y el cambio en las prácticas, sobre todo en aquellas unidades educativas que no han logrado conseguir buenos resultados. Por lo mismo, es un momento en el cual se hace necesaria –más que antes– la incorporación de agentes que puedan contribuir con un apoyo que sea pertinente a las necesidades de las escuelas y que logren “gatillar” procesos de mejora que se traduzcan en positivos resultados en la calidad de los aprendizajes. Uno de los desafíos más relevantes de la actual etapa de la Reforma Educacional Chilena es comprometer a las escuelas y crear en ellas un sentido del cambio. Para ello, es necesario avanzar en la definición de apoyos diferenciados y pertinentes, que no saturen a las escuelas y que se acerquen a éstas entendiéndolas como sistemas complejos y que requieren apoyos integrales (Raczynski y Muñoz, 2007).

Es evidente en este marco la mayor centralidad que comienzan a adquirir los servicios de Asistencia Técnica en Educación por parte de instituciones y personas. Las ATEs aparecen así como una alternativa a las políticas y programas de apoyo que hasta el momento se habían implementado en Chile. Las iniciativas de los últimos años no habían dado resultados sólidos y al mismo tiempo la manera de enfrentar el desafío del mejoramiento de las escuelas, centralizada y estandarizada, no encontraba en los apoyos del Ministerio una respuesta coherente con la idea de “acercar las políticas a las necesidades de las escuelas”.

3. ASISTENCIA TÉCNICA EDUCATIVA⁹: FUNCIONAMIENTO Y RESULTADOS PARA EL CASO DE CHILE

Este capítulo describe, desde la experiencia, cómo la Asistencia Técnica se ha ido instalando en Chile como uno de los componentes clave de la política educativa. Deja en evidencia, cómo se transita desde los años 90, en los que aparece este tema como un recurso más de la Reforma, hasta el momento actual, donde se institucionaliza la figura de las instituciones de ATE, se les da una centralidad mucho mayor en la política educativa y por primera vez se “obliga” su contratación por parte de algunas escuelas.

3.1. Experiencias de ATE en los años 90 en Chile: “tibio” protagonismo

La Asistencia Técnica desde agentes externos a las escuelas y liceos tiene en Chile una trayectoria que se inicia fundamentalmente en los años 90⁹, período en el cual comienzan a implementarse los Programas de Mejoramientos ya descritos en este artículo. La ATE es así parte integrante de las políticas educativas de los años 90. Esto tiene que ver con la centralidad que tuvo la “escuela” como unidad de intervención en esta etapa de la Reforma y con el convencimiento de que el mejoramiento de dichas escuelas pasaba, en parte, por la generación de condiciones y de apoyos que hicieran posible el cambio en sus prácticas de gestión y pedagógicas.

Sobre esta base, algunos de los programas de mejoramiento de la Reforma Educacional consideraron la contratación de ATE para las escuelas o pusieron a disposición de los establecimientos recursos para que las propias escuelas contrataran estos apoyos. Por ejemplo, el programa MECE Media, pilar fundamental de la reforma de los años 90 en Chile, definía la relevancia de la ATE de la siguiente manera: “El sentido

⁹ En esta sección y en todo lo que resta de este documento se entiende por Asistencia Técnica Educativa a aquel “proceso de asesoría prestada por una institución o persona, a un establecimiento educacional o a una asociación de ellos, con el propósito de responder a sus necesidades, incorporar nuevos conocimientos, habilidades, técnicas y experiencias, con el fin de mejorar la calidad de sus procesos y resultados”. Esta es una definición que toma como base la propuesta realizada por el Programa MECE Media en Chile, del año 1998.

que tiene el abrir la posibilidad de contratar asesoría externa es enriquecer el quehacer educativo de los liceos con experiencias y conocimientos renovados que pueden aportar otras instituciones. Se trata de mejorar la calidad educativa de los Liceos a través de un intercambio dinámico entre los profesores y los consultores que desarrollan la asistencia técnica” (MINEDUC, 1996).

Navarro (2002), afirma que al menos tres componentes de la Reforma Educativa Chilena han permitido el uso de recursos para asesoría y asistencia técnica: “el Fondo de Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME), el Programa de Mejoramiento de la Enseñanza Media MECE Media y el Programa “Montegrando” de Liceos de Anticipación. Estos programas o componentes han sido diseñados para promover la descentralización y autonomía de los establecimientos y fortalecer las capacidades de los equipos para emprender procesos de mejoramiento de la calidad. Subyace en ellos la idea de la necesidad de acompañamiento de los establecimientos en dichos procesos y de la función asesora como elemento catalizador del cambio educativo” (Navarro, 2002).

Uno de los indicadores claros del peso que fue tomando la ATE en la reforma educativa chilena es la atención que esta área fue ganando en las tareas y preocupaciones del Ministerio de Educación. Esta preocupación ha tenido como foco principal la “educación de la demanda”¹⁰, por medio de la construcción de orientaciones técnicas para la contratación de ATE, de la capacitación a los directivos de los establecimientos y supervisores del Ministerio, y de la elaboración de “Directorios” que describen la oferta de apoyo técnico disponible. En el año 1998, se creó el “Directorio de Asistencia Técnica para Establecimientos Educativos ATE”, que incluía 189 instituciones ofreciendo asistencia técnica a liceos de enseñanza media. Este directorio, hasta el año 2007, había sido “el esfuerzo público más consistente de sistematización y fortalecimiento de la oferta privada de asistencia técnica en educación” (Navarro, 2002).

De esta etapa (años 90) puede rescatarse dos aspectos centrales respecto al área de la Asistencia Técnica Educativa:

1. Si bien no existe mucha evidencia disponible respecto al funcionamiento de las ATE en esta primera etapa, al interior del Ministerio de Educación se fue instalando la percepción de que la calidad de las instituciones era muy diversa y en términos agregados más bien baja. Complementariamente, Navarro (2008), afirma que durante la primera mitad de los años 2000 seguía vigente el diagnóstico que dio origen al Directorio de 1998: “la situación de aislamiento del sistema escolar y su auto referencia; las deficiencias del apoyo técnico que recibían los docentes y directivos de los liceos, tanto las que provenían del supervisor como los cursos de perfeccionamiento; la necesidad de ampliar el mercado de recursos de asistencia técnica públicos y privados existentes”.
2. Aunque la ATE comienza a ser un recurso relevante dentro de las políticas de mejoramiento, sigue siendo entendida como un insumo más, asociado a otras iniciativas impulsadas por el Estado para provocar la mejora de la calidad en las escuelas y liceos. Simbólicamente además, tiene un peso “tibio”, y mucho menor por cierto a lo que terminará ocurriendo años después, como se describe en las siguientes secciones.

¹⁰ Se realizaron también algunas acciones menores dirigidas al fortalecimiento de la oferta, como seminarios con las instituciones ATE y la distribución de material de apoyo a estos agentes.

3.2. ATE como recurso de las políticas de mejoramiento: el programa de "Escuelas Críticas"

El año 2002, el Ministerio de Educación, a través de su Secretaría Regional Ministerial de la Región Metropolitana (Santiago), invitó a siete instituciones¹¹ a trabajar de modo intensivo y por un período de cuatro años con un grupo de 66 establecimientos de educación básica (1% de la matrícula subvencionada nacional), caracterizados por una situación de alta vulnerabilidad, bajos rendimientos en las evaluaciones nacionales, y altos índices de deserción y repitencia. Esto es lo que se conoce en Chile como el programa de las "Escuelas Críticas"¹².

Las escuelas recibirían una asesoría directa y prolongada en el tiempo por parte de instituciones externas, que apoyarían los procesos pedagógicos y a través de esta vía potenciarían sus resultados de aprendizaje, fundamentalmente, en lenguaje y matemática, y en el primer ciclo básico. Complementariamente, el Ministerio de Educación estableció metas específicas de mejoramiento de la calidad educativa, que debían actuar como presión para las instituciones externas y para los directivos y docentes de las escuelas "intervenidas" (Sotomayor, 2006b).

Si bien el foco de este programa estaba puesto en las 66 escuelas que recibieron el apoyo, el proyecto se transformó también –así fue presentado en ese momento– en una forma de aprender sobre cómo trabajar los procesos de mejoramiento con escuelas en condiciones de alta vulnerabilidad. El programa de las "Escuelas Críticas" fue así adquiriendo un carácter de laboratorio, que avanzaba en el "pilotaje" de una nueva manera de entender el apoyo externo a las escuelas, y que se caracteriza centralmente por:

- Estrategia Integral: las universidades y centros fueron confluyendo en una manera de trabajar con las escuelas, que se caracterizó por abordar en una misma "intervención" distintas dimensiones del quehacer escolar y por poner un mayor foco en la implementación curricular, lo que había costado implementar eficazmente en los distintos programas de mejoramiento de la Reforma.
- Apoyo directo a las escuelas: las instituciones se relacionaban directamente con las escuelas participantes del proyecto, lo que en teoría contribuía a la pertinencia del apoyo. El Ministerio de Educación cumplió un rol fundamentalmente "contralor" y "observante" de lo que ocurría con esta experiencia.
- "Confianza" depositada en las ATE: el Ministerio de Educación, con mucha mayor claridad que en años anteriores, dejó en manos de estas instituciones el proceso de apoyo a las escuelas. Se ejerció un monitoreo, pero que dejó bastante grados de libertad a las instituciones para la generación y ejecución de sus estrategias de asistencia técnica¹³. Esto permitió, entre otras cosas, que las instituciones desarrollaran y probaran sus propios modelos de intervención¹⁴.

¹¹ Pontificia Universidad Católica, Universidad Diego Portales, CIDE, PIIE, Fundación Chile, Fundación ORT, Consultora Leiva y Asociados.

¹² Esta nomenclatura fue altamente resistida por los docentes y directivos de las escuelas que fueron definidas así. Estos actores, en muy pocos casos reconocieron su responsabilidad en los bajos resultados, lo que por cierto afectó la etapa de "instalación" de las asesorías externas.

¹³ Esto tiene directa relación con un tema ya tocado en este artículo, en el sentido de que es en este momento cuando más fuerte es la crítica y autocrítica hacia las acciones de mejoramiento promovidas por la reforma educativa.

¹⁴ Al respecto, (2006b), plantea que "Las instituciones desarrollaron variadas estrategias para apoyar a los profesores, a los directivos e incluso, en algunos casos, a los padres y apoderados, y las ajustaron en el tiempo. Se buscaba responder a las necesidades de los equipos escolares y darles un apoyo que tuviera impacto en los resultados de los niños".

Los resultados de la experiencia de las “Escuelas Críticas” fueron, al cierre de la intervención, muy alentadores. De hecho, las pruebas nacionales demostraron que el apoyo entregado por las instituciones había tenido un impacto significativo en el aprendizaje de los alumnos, tanto en lenguaje como en matemáticas.

Como se puede apreciar en la siguiente tabla, en promedio, las escuelas que participaron del programa lograron mejorar sustantivamente sus puntajes en la prueba SIMCE en los distintos subsectores evaluados, considerando un grupo de control de similares características. A pesar de que estos datos escondían una fuerte heterogeneidad de resultados entre las escuelas e instituciones¹⁵, en el año 2006 se comprobaba la efectividad general de la intervención en las “escuelas críticas”.

FIGURA 1. IMPACTO DEL PROGRAMA ESCUELAS CRÍTICAS

	LENGUAJE	MATEMÁTICAS	COMPRESIÓN DEL MEDIO
ESCUELAS CRÍTICAS	+15	+13	+17
GRUPO DE CONTROL	+8	+4	+9

FUENTE: MINEDUC, 2006

Algunas evaluaciones y estudios externos confirmaron y entregaron mayor evidencia para la afirmación anterior. Fuentes (2006) desarrolló una evaluación de impacto de esta estrategia y concluyó que “10 puntos del incremento en matemáticas y 6 en lenguaje son atribuibles a la intervención. Bajo este criterio, el programa logra el objetivo que se plantea”. El “laboratorio”, después de 4 años, había dado los frutos esperados.

Esta mejora en los resultados de aprendizaje era consistente en ese momento con la evidencia que había entregado una evaluación intermedia del programa (PNUD, 2004), que concluyó que la mayoría de las escuelas, en la mitad del proceso de acompañamiento, había logrado:

- En términos de su gestión pedagógica: una mayor centralidad de temas propiamente pedagógicos en el discurso colectivo de la escuela; y una mayor sistematización y ordenamiento de las actividades curriculares.
- En términos de su gestión institucional: un grado adecuado de “normalización” de la escuela, referido al cumplimiento de condiciones y normas básicas de funcionamiento, claves para una gestión centrada en los aprendizajes.

Los buenos resultados de esta iniciativa redundaron en una adecuación¹⁶ y ampliación de la estrategia a i) 100 nuevas escuelas de enseñanza básica, que iniciaron un proceso de acompañamiento desde el año 2006 y ii) una selección de 120 liceos (enseñanza secundaria) de alta vulnerabilidad y bajos resultados. En la actualidad, se implementa la experiencia con algunas dificultades en los liceos dada su mayor

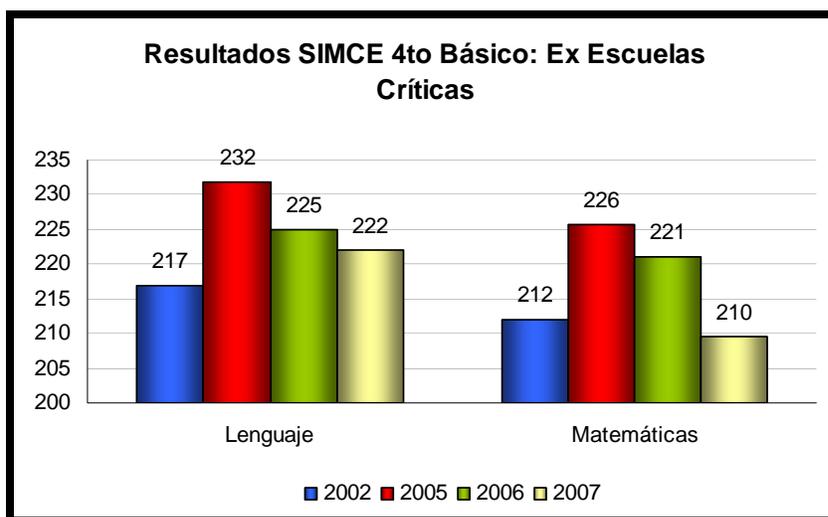
¹⁵ Algunas escuelas lograron un aumento mucho más fuerte que el promedio, mientras que otras no lograron progresos con los 4 años de intervención. Con las instituciones ocurre algo bastante similar.

¹⁶ Se incorporaron en la estrategia algunos aprendizajes de la primera experiencia, como es la importancia de una fase de “instalación” y “negociación” de las asistencias técnicas con las escuelas y sus sostenedores, aspecto crítico para un buen desarrollo del trabajo de acompañamiento.

complejidad entre otras razones, mientras que en el caso de las escuelas la intervención se interrumpió como consecuencia de la puesta en marcha de la ley de subvención escolar preferencial (ver punto c de este mismo capítulo).

Si bien al año 2006 la experiencia de las escuelas críticas mostraba resultados indiscutiblemente exitosos, la evidencia posterior mostró con igual claridad que las asesorías externas no habían logrado hacer sustentable la mejoría en la calidad de los aprendizajes en estas escuelas. En el siguiente gráfico, puede notarse que el aumento que se produjo el año 2005 en los puntajes SIMCE en lenguaje y matemáticas no se mantuvo, y que más bien las escuelas volvieron a su situación inicial (MINEDUC, 2008)¹⁷.

FIGURA 2. EVOLUCIÓN DE LOS RESULTADOS PROMEDIO DE LAS ESCUELAS CRÍTICAS



FUENTE: MINEDUC, 2008.

Lo anterior deja claro que, en estricto rigor, la asistencia técnica a las escuelas críticas solamente consiguió resultados en la medida que mantuvo en ejecución su proceso de "intervención" en la escuela. Una vez que la institución o apoyo se "retira" de la escuela, los procesos, y como consecuencia de ello los resultados, tienden a debilitarse y caer. Se confirmaba entonces lo ocurrido con varias de los programas de mejoramiento de la reforma, que también produjeron avances que tendieron a desaparecer una vez finalizada la intervención.

En este caso en particular, una de las hipótesis que se señalan con mayor frecuencia es que las instituciones que entregaron asistencia técnica no lograron instalar las capacidades necesarias para que estas escuelas mantuvieran y mejoraran sus resultados en el tiempo. Producen un efecto potente mientras permanecen en la escuela, pues se moviliza a sus actores, se apoya "in situ" el trabajo de directivos y docentes, se genera reflexión interna, se gatillan procesos de cambio en la gestión institucional y pedagógica, se "presiona" por una mejor manera de hacer las cosas. Sin embargo, cuando la institución externa ya no está acompañando a la escuela, estos elementos se pierden y sus equipos, en la mayoría de los casos, retoman sus prácticas anteriores.

¹⁷ Si bien se trabaja con promedios y sin un grupo de control, la tendencia es clara y concluyente: las escuelas no logran mantener su mejora en los resultados.

En este diagnóstico de la dificultad para transferir capacidades que hagan posible un proceso de mejoramiento sustentable en el tiempo, los actores del sistema educativo tienden a responsabilizar a las instituciones de ATE (porque no tendrían las habilidades y el expertise para hacerlo o bien porque se habrían concentrado demasiado en los resultados finales descuidando la generación de capacidades), a las escuelas y sus sostenedores (cuyas debilidades, problemas y carencias estructurales harían inviable una mejora de resultados permanente solo gracias a una asistencia técnica externa) y al Ministerio de Educación (por no generar todas las condiciones necesarias para que este tipo de escuelas logre mejorar sus resultados o por no orientar y regular decididamente el accionar de las instituciones de ATE).

A pesar de que la experiencia de las “escuelas críticas” muestra un desempeño de luces y sombras en cuanto a su impacto en el mejoramiento de los centros escolares, su relevancia para las políticas educativas en Chile es central, por lo siguiente:

- Porque de manera inédita el Ministerio de Educación confió en la experiencia de un grupo de instituciones para que se hicieran cargo de procesos de mejoramiento en escuelas vulnerables y “probaran” sus modelos de intervención.
- Por la centralidad mediática y política que tuvo esta experiencia. Debido a su novedad y éxito inicial, esta experiencia tuvo una amplia cobertura y protagonismo, lo que también puso a la estrategia basada en la figura de agencias externas en otro “piso” para la discusión de política educativa.
- Porque esta experiencia sirvió de base para la elaboración de la Ley de Subvención Escolar Preferencial, que se explica en la siguiente sección y que institucionalizó la figura de las ATEs en el sistema educativo.

3.3. “Institucionalización” de la Asistencia Técnica en el sistema educativo Chileno

En Enero del año 2008, se aprobó la Ley que crea una Subvención Escolar Preferencial. Esta ley tiene por objetivo mejorar la calidad de la educación que reciben los niños y niñas del sistema subvencionado, entregando un subsidio o monto adicional de recursos para las escuelas que atienden a los niños y niñas que son identificados como alumnos prioritarios o más vulnerables, y comprometiendo con sus escuelas y sostenedores un mejoramiento de los resultados de aprendizaje.

Esta ley presenta varias novedades e introduce bastantes cambios en la lógica de funcionamiento del sistema educativo chileno, que no es objeto de este artículo describir detalladamente acá¹⁸. Entre los cambios más relevantes, reconoce el hecho de que educar a niñas y niños en contextos de alta vulnerabilidad social y económica es más costoso, establece por primera vez una figura de rendición de cuentas financiera y de resultados de aprendizaje, asocia la entrega de estos recursos adicionales a la elaboración y ejecución de un plan de mejoramiento educativo, y clasifica a las escuelas en tres categorías, lo que orienta el apoyo y la supervisión que se realiza a las escuelas.

Para efectos del tema central de este artículo, lo relevante es que la Subvención Preferencial otorga por primera vez un espacio en la normativa a la Asistencia Técnica Educativa, institucionalizándola al interior del sistema educativo. Esto tiene directa relación con la obligación que tienen las escuelas –para recibir los recursos– de elaborar un plan de mejoramiento educativo a 4 años plazo. Para elaborar y ejecutar ese

¹⁸ Para más detalles sobre esta ley y su implementación, ver <http://www.mineduc.cl>

plan, la ley establece que las escuelas podrán contar con apoyo y asesoría técnica de parte del Ministerio, o bien, en el caso que el sostenedor así lo determine, de una institución o agencia ATE: “Para la implementación del Plan de Mejoramiento..., los establecimientos podrán utilizar los recursos para contratar servicios de apoyo de una persona o entidad externa con capacidad técnica al respecto,...” (Art. 20, Ley 20.248).

La institucionalización de la asistencia técnica es el primer gran cambio que introduce la subvención preferencial en el ámbito de los apoyos para el mejoramiento. Esta ley, de manera inédita y explícita, hace posible y de alguna manera incentiva el apoyo externo como un componente más de los procesos de mejoramiento escolar. De hecho, la ley en algunos casos “obliga” a las escuelas y sus sostenedores a contratar esta asistencia técnica externa en aquellos centros escolares cuya situación de resultados de aprendizajes es críticamente deficiente¹⁹.

Una segunda gran transformación que introduce la subvención preferencial en el ámbito de la ATE, es que se aclara y delimita la responsabilidad que tienen los sostenedores y las escuelas en este tipo de procesos. En las experiencias previas a esta ley –como el programa de escuelas críticas– el Ministerio de Educación asumía un fuerte protagonismo, seleccionando, contratando e incluso en algunos casos ejerciendo un rol de contraparte técnica. La ley de subvención preferencial, por el contrario, deja en los sostenedores estas responsabilidades técnicas, bajo el convencimiento de que i) solamente de esta manera es posible obtener una ATE pertinente a las necesidades de cada caso y que ii) en sí misma esta es una vía para fortalecer las capacidades de los sostenedores y sus escuelas.

Una tercera implicancia de esta ley es que la Asistencia Técnica Educativa se abre a las personas naturales, y no solo a instituciones, universidades o centros especializados. Tradicionalmente, la ATE en Chile había sido entendida como procesos sistemáticos de apoyo, por un período más bien prolongado de tiempo, y casi siempre realizado por una institución o agencia. La ley complejiza esta visión y define legalmente a las personas como agentes relevantes en el plano de la asistencia técnica. Si bien en Chile han existido experiencias de asesoría educativa proporcionadas por personas²⁰, éstas no han tenido tanta centralidad en el proceso de reforma como sí ha ocurrido con las instituciones. La dificultad para regular estos apoyos, la diversidad de apoyos posibles y los riesgos de generar condiciones para asesorías de baja calidad, son cuestionamientos que se le hacen a esta definición y que estuvieron presentes en la discusión legal que dio origen a la subvención preferencial. La necesidad de contar con apoyos disponibles en todas las regiones y zonas del país y la posibilidad que ofrecen las asesorías de personas en términos de la especialización de sus servicios, hicieron tomar la opción de incorporar a agentes individuales en la prestación de apoyos.

Finalmente, esta ley sienta las bases para la regulación y orientación de la ATE en el sistema educativo y la responsabilidad que en ella tiene el Ministerio de Educación. Este también es un cambio importante, pues hasta antes de esta ley los servicios de ATE no contaban con un espacio de regulación que garantizara al menos ciertos “mínimos” de calidad y que permitiera contar con información transparente para quienes contratan y reciben los apoyos. Es así como la ley de subvención preferencial dejó establecido que el Ministerio de Educación debe elaborar y poner a disposición de la comunidad

¹⁹ La ley define a un grupo de escuelas (cerca de 500), aquellas con más bajos resultados de aprendizaje, como escuelas “en recuperación”. Estas escuelas tienen un plazo máximo de 4 años para mejorar sus resultados y se arriesgan a sanciones que pueden llegar hasta el cierre del centro si eso no se consigue. Para ello, deben obligatoriamente contratar una ATE que acompañe el proceso.

²⁰ La más destacada es la Red Maestros de Maestros, ver <http://www.cpejp.cl>

educativa un Registro Público de Personas y Entidades Pedagógicas y Técnicas de Apoyo, donde se contará con información actualizada de la Asistencia Técnica presente en las distintas regiones del país.

El Ministerio de Educación ya ha lanzado una primera versión del Registro de Instituciones y Personas que cumplen con las condiciones técnicas y de experiencia para trabajar en procesos de mejoramiento escolar²¹. Este Registro irá transitando progresivamente hacia un sistema de acreditación de las ATE en Chile –actualmente en diseño y estudio– que estará basado en la evaluación que tanto el Ministerio de Educación como los usuarios (sostenedores y escuelas) harán de los servicios entregados.

La Subvención Preferencial consolida un espacio para la ATE en el sistema educativo chileno e impacta fuertemente en las lógicas sobre las que han funcionado las políticas de mejoramiento educativo. Con ella, comienza a abrirse un “mercado” de instituciones y personas especializadas en asesoría educativa, el Ministerio de Educación se ve obligado a redefinir sus funciones en este nuevo contexto, las escuelas y sus sostenedores se ven desafiadas a ejercer un rol de contraparte efectivo y por tanto a aclarar sus demandas de apoyo, entre otros cambios. En el último capítulo de este artículo se discuten estos y otros desafíos que habrá que abordar en este ámbito en los próximos años en Chile.

4. ASISTENCIA TÉCNICA EDUCATIVA: APRENDIZAJES Y DESAFÍOS PARA LAS POLÍTICAS DE MEJORAMIENTO

En los capítulos precedentes se ha hecho un esfuerzo por sistematizar la trayectoria que ha desarrollado Chile en materia de Asistencia Técnica Educativa. Dicha trayectoria se caracteriza por un protagonismo creciente de la ATE en las políticas de mejoramiento nacionales, proceso que convive con un cuestionamiento también creciente de la función del Estado en términos de su capacidad para aportar a los procesos de mejora de las escuelas. Se plantea además en este artículo que la evidencia disponible no permite concluir que la apuesta por la ATE sea garantía de mejores resultados de las escuelas. Más bien se confirma lo ocurrido con los programas de mejoramiento implementados por el Estado en los 90, en el sentido de que no se ha podido –fruto de estos apoyos externos– generar en las escuelas aquellas capacidades que les permitan sostener trayectorias de mejora continua. Las respuestas no se han encontrado en el Estado, tampoco fuera de él.

A pesar de lo anterior, pareciera que la ATE en Chile llegó para quedarse (basta revisar la ley de subvención preferencial), bajo la premisa de que el salto en calidad y equidad que nuestro país requiere hace necesario complementar los esfuerzos de distintos actores del sistema. Se abren, en este escenario, varias preguntas de enorme relevancia: ¿Cómo potenciar el aporte de la ATE a la calidad del sistema educativo? ¿Qué iniciativas de política deben impulsarse para ello? ¿Qué rol del Estado se requiere en contexto de políticas de mejoramiento? Y, quizás la más importante: ¿Cuánto podemos realmente esperar de las ATE?. Las siguientes secciones tratan de avanzar en algunas respuestas a estas y otras preguntas.

²¹ Ver <http://www.asistenciatecnicaeducativa.cl> (Portal para Escuelas) y <http://www.registroate.cl> (Portal para instituciones ATE).

4.1. Oferta insuficiente y débil: desarrollo de capacidades

La implementación de la subvención preferencial –que opera desde inicios del 2008– ha confirmado, en poco tiempo y con mucha claridad, que la oferta de asistencia técnica educativa es i) insuficiente en cuanto a cobertura y ii) de calidad desconocida para un número importante de instituciones y personas.

El levantamiento del Registro ATE que ha hecho el Ministerio en los últimos meses, arroja hasta el momento la exigua cifra de poco más de 100 instituciones y personas que cumplen con las condiciones y que por tanto ya pueden ser contratadas por las escuelas y sus sostenedores. Si bien el proceso de registro requiere un trabajo demandante por parte de las instituciones postulantes –lo que se traduce en que existan varias instituciones y personas que están a mitad de camino en esta acreditación–, también es cierto que el número de ATE difícilmente alcanzará para cubrir el universo de más de 7.000 escuelas que hoy cuentan con los recursos y que pueden optar por una asistencia técnica para la implementación de sus planes de mejora.

En cuanto a la calidad de la ATE, sólo existen antecedentes sustantivos de aquellas instituciones que ya han asesorado a escuelas y liceos en el sistema. Sin embargo, con la implementación de la subvención preferencial se está produciendo una ampliación e integración de nuevas personas e instituciones a dicha oferta, de cuyas capacidades poco se sabe y cuya evaluación solamente entregará información sistemática desde el año 2009 en adelante²². Esto ha despertado una cierta percepción de escepticismo por parte de distintos actores del sistema educativo frente a la calidad de las ATE; por ejemplo, un estudio reciente del MINEDUC (2007), plantea que “existe desconfianza hacia las instituciones consultoras (que entregan estos servicios); las principales críticas son no estar actualizados, no tener experiencia en trabajo en terreno en escuelas, y ampararse en la institución y su prestigio, sin garantizar equipos profesionales de primer nivel”.

Los desafíos de cobertura y calidad de la asistencia técnica educativa hacen necesario el diseño de una política de desarrollo de capacidades en este plano. Es necesario que desde la política educativa se inviertan recursos y esfuerzos para formar o fortalecer a las instituciones y personas que cumplen o cumplirán esta función en el sistema educativo. La escasa oferta disponible y las dudas sobre su calidad son razón suficiente para que el Estado asuma un rol activo en este ámbito, por ejemplo desarrollando estándares de calidad. No hay que olvidar además que, como se mostró en el capítulo dos, los países que tienen una tradición relevante en políticas de mejoramiento educativo, realizan acciones explícitas para garantizar la existencia de servicios. El desafío, claro está, no es solamente “registrar” a los existentes, sino sobre todo desarrollar e instalar capacidades en quienes formarán parte de los oferentes de ATE²³.

4.2. La otra cara de la moneda: fortalecer la demanda de Asistencia Técnica

Chile tiene un problema serio de capacidades técnicas en la base del sistema educativo. En el plano del apoyo educativo, esto implica que los desafíos no solamente tienen que ver con la disponibilidad y calidad de la oferta, sino que también con las capacidades que tiene la demanda, escuelas y sostenedores, para orientar a la ATE y aprovechar eficazmente el proceso de acompañamiento externo.

²² El Ministerio de Educación tiene contemplada la implementación de un sistema de evaluación de la calidad de las ATE, desde el año 2009.

²³ El Ministerio de Educación, a través de su División de Educación General, ha comenzado a dar pasos en este sentido, al contratar el diseño de un curso de consultores ATE, que permita generar competencias en un número inicial de 500 personas que ingresarán al Registro Oficial.

La mayoría de escuelas y sostenedores en Chile no tiene expertise como contraparte de una Asistencia Técnica. Las experiencias que existen en nuestro país, principalmente, han vinculado a las ATE con las escuelas más como beneficiarias que como “clientes”, lo que está cambiando sustantivamente con la implementación de la subvención preferencial, que deja en las escuelas y los sostenedores la responsabilidad de elegir, contratar y evaluar a las instituciones y personas de ATE. Un estudio reciente entrega evidencia al respecto: “en relación a la capacidad de sostenedores y directores para identificar el tipo de asistencia que necesitan, y ser una buena contraparte de ésta, los oferentes señalan que es insuficiente. Esta debilidad la ven presente con más fuerza en los sostenedores que en los directivos” (MINEDUC, 2007).

Todo esto hace necesario complementar las políticas de fortalecimiento de la oferta con otras que “empoderen” y eduquen a la demanda. Esto supone, al menos, i) transparentar la mayor cantidad de información relevante para que los sostenedores y escuelas puedan hacer una buena elección, y ii) entregar orientaciones y capacitar a los sostenedores y escuelas en su rol de contraparte y en los aspectos que hay que tener en consideración para lograr un proceso de acompañamiento que sea de calidad. El Ministerio de Educación ha comenzado a avanzar en esta dirección, con el lanzamiento de un sistema de búsqueda e información de las instituciones que han ingresado al Registro, y con la publicación de orientaciones para la contratación de estos apoyos, dirigida fundamentalmente a los sostenedores.

4.3. Agenda para el desarrollo de las capacidades de ATE: Lecciones desde la experiencia

Si bien la investigación sobre la ATE, su efectividad y los factores que en ella inciden es limitada e incipiente, la evidencia internacional y lo que ha podido sistematizarse en Chile, permite identificar ciertas claves que pueden ayudar a orientar las políticas de desarrollo de capacidades y a las propias instituciones y personas que ocuparán este espacio. Algunas de estas claves son:

- La Asistencia Técnica debe partir siempre por una clara identificación y priorización de las necesidades de mejoramiento de la escuela (Mattson y McDonald, 2005). Este diagnóstico debe ser validado con la comunidad educativa, para involucrar así a los distintos actores en el proceso de mejoramiento²⁴.
- Los servicios de ATE deben responder a un proceso riguroso de planificación del apoyo, lo que implica definir actividades, responsables, plazos, objetivos y metas de mejoramiento (Mattson y McDonald, 2005). Este plan debe hacerse cargo de la particularidad de cada caso (Bolívar, 2001) e intentar producir un “empalme” entre la oferta ATE y las necesidades de la escuela (PNUD, 2004).
- La ATE debe abordar integralmente el proceso de asesoría, trabajando con los distintos actores y niveles de la escuela. Hopkins (2008), define la importancia de trabajar articuladamente dimensiones y procesos como: enseñanza-aprendizaje, liderazgo, desarrollo profesional docente, comunidades de aprendizaje profesional, gestión de recursos, rendición de cuentas.

²⁴ La experiencia de las escuelas críticas es bastante clara a este respecto. Las ATE que no hicieron este proceso de validación y negociación con las escuelas enfrentaron un rechazo mucho más fuerte por parte de las escuelas, que vieron a la asistencia técnica como una imposición más que un apoyo.

- La confianza entre escuela y ATE es un factor crítico de éxito (Swaffield, 2005). La institución externa debe respetar los espacios de autonomía de la escuela, no interferir negativamente en su trabajo y confiar en las capacidades de la escuela. Esta última, por su parte, debe creer en el beneficio de contar con este apoyo y confiar en las capacidades técnicas de su asesor.
- Clave es también la importancia que las ATE le asignan a la generación de capacidades en las escuelas, por sobre los resultados mediatos de su intervención. Como plantea Fullan (2002), "el asesoramiento eficaz es un 25% tener buenos productos y un 75% ayudar a desarrollar las condiciones locales", que permanezcan posteriormente. Solamente un trabajo serio, orientado a la instalación de prácticas y capacidades en las escuelas que perduren en el tiempo, permitirá romper la tendencia general de este tipo de estrategias de apoyo.

No es objeto de este último capítulo describir exhaustivamente los factores que pueden hacer efectiva a una ATE, por eso los puntos anteriores solo representan algunos ejemplos, que sirven para dejar en claro que es necesario aprovechar la experiencia disponible. Complementariamente, deben hacerse mayores esfuerzos por desarrollar investigaciones y levantar evidencia sobre los factores que influyen en éxito de la asistencia técnica educativa.

4.4. Rol del Estado en esta nueva etapa: cambios necesarios

La trayectoria de las políticas de mejoramiento en Chile y el momento actual de éstas, interpelan fuertemente al Ministerio de Educación, que debe adecuarse a este nuevo contexto²⁵.

Un primer gran desafío tiene que ver con el ajuste en las funciones de la Supervisión Técnico Pedagógica, grupo de profesionales que ha estado, desde los 90, fuertemente concentrado en la función de asesoría técnica directa a los establecimientos. En un escenario donde el Estado ya no es el único agente que entrega este acompañamiento, lo que parece sensato es que la Supervisión i) dirija y priorice su apoyo hacia aquellas escuelas que no pueden o difícilmente podrán contar con un apoyo externo (sectores aislados y escuelas que no cuentan con los recursos), ii) ejerza un rol de acompañamiento y monitoreo de las ATE en aquellos casos de escuelas a las que no se asiste directamente y iii) apoye crecientemente a los sostenedores, para generar en ellos capacidades de dirección técnica y planificación territorial del mejoramiento educativo. Las limitaciones de tiempo y recursos humanos probablemente hacen que hoy se esté optando fundamentalmente por la primera de estas dimensiones.

Un segundo desafío dice relación con la necesidad de potenciar el rol regulador del Ministerio de Educación en el "mercado" de la Asistencia Técnica Educativa. La evidencia internacional muestra muy claramente que es altamente riesgoso dejar operar este mercado sin un control que asegure condiciones mínimas para quienes usarán estos servicios, por eso lo importante de generar estándares de calidad, y pasar del registro a la acreditación de instituciones y personas.

En cualquier caso, lo importante es que la Asistencia Técnica Educativa no sea leída como un "suplemento" de la acción del Estado, como en algunos casos se ha entendido o comunicado. La presencia de instituciones y personas especializadas en apoyo técnico es, por el contrario, una oportunidad que el Ministerio de Educación y la Supervisión deben aprovechar, complementando de manera inteligente sus apoyos e incluso aprendiendo de las experiencias previas entre unos y otros. Esto

²⁵ A esto se suman las discusiones sobre los proyectos de ley que crean una Agencia de Calidad y una Superintendencia de Educación. La creación de estas instituciones obligan a redefinir las funciones y estructura del Ministerio.

supone trabajar fuertemente para, por una parte, revertir la resistencia que parte del propio Ministerio tiene con los agentes ATE, y por otra potenciar la legitimidad técnica de la supervisión ministerial y transformarla así en un interlocutor relevantes para las instituciones y personas que formarán parte de este sistema.

Lo clave es entender que para mejorar los procesos de acompañamiento y asesoría a las escuelas es necesario concebir un “sistema” de apoyo y no ofertas aisladas y desarticuladas entre sí. Además de fortalecer la oferta de asistencia técnica, sea esta pública o privada, lo importante es construir un sistema de apoyo que integre ambos tipos de asesoría de manera coherente entre ellas y alineadas con las políticas de mejoramiento de la calidad.

4.5. Expectativas puestas en la ATE y la aplicación de la mirada sobre el mejoramiento educativo

Aunque puede parecer una contradicción, potenciar y aprovechar el rol que cumple la Asistencia Técnica Educativa en el sistema educacional chileno, supone ser mucho más cauteloso en la expectativa que de ésta se tiene. A nuestro juicio, se ha sobrevalorado el aporte que estas instituciones y personas pueden hacer al mejoramiento de la calidad de las escuelas.

No cabe duda que el aporte que este grupo de instituciones y personas pueden hacer al sistema educativo es relevante, sobre todo en un momento en el que la sociedad chilena en general exige una educación con más calidad y equidad. Sin embargo, las respuestas que Chile necesita son mucho más complejas que lo estrictamente abordable por lo que tradicionalmente se conoce por políticas de mejoramiento, espacio donde la asistencia técnica educativa se ubica.

Entender lo anterior y aplicarlo no es un desafío simple, pues en nuestro país y en general en América Latina las políticas de mejoramiento y apoyo han tenido un fuerte componente “vertical”, sobredimensionando el poder y la confianza depositada en aquel que apoya y entendiendo como un “beneficiario”, con pocas capacidades y posibilidad de mejorar autónomamente, a quien es apoyado. No es casualidad que en Chile se utilice el concepto de “asistencia” técnica y no el de acompañamiento o “socio”, como ocurre en aquellos países²⁶ que han apostado por el fortalecimiento de capacidades de las escuelas y agentes locales.

Trátense de socios, asistentes o apoyos, lo cierto es que la ATE tiene un potencial limitado en su aporte al mejoramiento de la calidad de la educación. De hecho, la experiencia chilena es concluyente en el sentido de que el apoyo técnico, si no es acompañado por medidas de política complementarias, producirá un efecto momentáneo y no perdurable. Las escuelas, y también la ATE, requieren de un contexto favorable para el mejoramiento, que de hecho no depende de ellas.

Mejorar ese “contexto” es parte clave del desafío que enfrenta nuestra educación. Avanzar en la línea de un sistema educativo menos segmentado, de políticas decididas para el fortalecimiento de la profesión docente y del liderazgo directivo, de un rediseño de la institucionalidad y el marco regulatorio, de una educación pública con las capacidades y recursos institucionales necesarias, entre otros, son pasos clave que deben darse (en algunos de ellos se avanza decididamente, en otros muy poco) y que pesan de manera relevante en lo que finalmente termina ocurriendo al interior de las escuelas. Sin estas

²⁶ Un ejemplo de esto son los “School Improvement Partners”, de Inglaterra.

transformaciones, urgentes para la educación chilena, las políticas de mejora y asistencia técnica seguirán haciendo un aporte débil a los mejores aprendizajes de los niños, niñas y jóvenes de nuestro país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bellei, C. (2003). ¿Ha tenido impacto la reforma chilena?, en C. Cox (Ed.) *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Bolívar, A. (2001). Del Aula al Centro y ¿Vuelta? Redimensionar el Asesoramiento. En J. Domingo (Ed.), *Asesoramiento al centro educativo. Colaboración y cambio en la institución*. Barcelona: Octaedro / Ediciones Universitarias de Barcelona.
- Cox, C. (1997). La reforma de la educación chilena: contexto, contenidos, implementación. Colección de Estudios *CIEPLAN n° 45*.
- Cox, C. y González, P. (1998). Educación: De Programas de Mejoramiento a Reforma. En Cortazar, R. y Vial J. (Ed.), *Construyendo Opciones: Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo*. Santiago: CIEPLAN / Dolmen.
- Cox, C. y Lemaitre, M.J. (1999). Market and state principles of reform in Chilean education: policies and results. En G. Perry y D.M. Leipziger (Ed), *Chile: Recent policy lessons and emerging challenges*. Washington: World Bank.
- Cox, C. (2003). Las políticas educacionales en Chile en las últimas dos décadas del siglo XX. En Cox (Ed.), *Políticas Educacionales en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Creemers, B.P.M. (1994). *The Effective Classroom*. London: Cassell.
- Department for Education and Skills (2006). *A New Relationship with Schools: The School Improvements Partner's Brief* (3rd edition). London: DFES.
- Edmonds, R. (1979). Effective school for the urban poor. *Educational Leadership*, 37.
- Fuentes, J. (2006). Evaluación de Impacto a la Asistencia Técnica Externa a las Escuelas Críticas. Escuela de Ingeniería. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Fullan, M. (1982). *The Meaning of Educational Change*. Ontario: OISE Press.
- Fullan, M. (1991). *The new meaning of educational change*. London: Casell.
- Fullan, M. (2002). *Los Nuevos Significados del Cambio en la Educación*. Barcelona: Octaedro.
- García-Huidobro, J. E. (Ed.) (1999). *La Reforma Educacional Chilena*. Madrid: Editorial Popular.
- Hopkins, D. (2008). *Cada Escuela una Gran Escuela: El potencial del liderazgo Sistémico*. Buenos Aires: Santillana.
- Hopkins, D. (2001). *Meeting the Challenge: An Improvement Guide for Schools Facing Challenging Circumstances*. Nottingham: Universidad de Nottingham
- Mattson, B. y McDonald, L. (2005). *Planning and evaluating effective technical assistance for school improvement*. Atlanta: National Association of State Title I Directors.

- Ministerio de Educación (1996). Asistencia Técnica para el Liceo. Programa MECE – Media. Santiago: MINEDUC.
- Ministerio de Educación (2000). Una mirada evaluativa a la ATE. Documento de trabajo no publicado. Santiago.
- Ministerio de Educación (2007). Estudio para la Elaboración de Instrumentos de Apoyo al Diseño y Operación del Componente de Asistencia Técnica Externa del Proyecto de Subvención Escolar Preferencial. Estudio ejecutado por la Universidad de Chile. Santiago: MINEDUC.
- Mizala, A. y Romaguera, P. (2005), Calidad de la educación chilena: una asignatura pendiente. Documento de trabajo.
- Montt, P. *et al.* (2006). *Hacia un Sistema Escolar Descentralizado, Sólido y Fuerte. El Diseño y las capacidades hacen la Diferencia*. Serie Bicentenario. Santiago: Ministerio de Educación.
- Mortimore, P. (1997). Can effective schools compensate for society?. En Halsey y otros (Ed.), *Education: Culture, Economy and Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Murillo, J. (Ed.) (2007). *La Investigación Iberoamericana sobre Eficacia Escolar*. Madrid : Convenio Andrés Bello.
- Navarro, L. y Pérez, S. (2002). La Supervisión Técnico Pedagógica en Chile. Buenos Aires: IIPE, UNESCO.
- Navarro, L. (2002). Asesoría Técnica a las Escuelas y Liceos: Análisis y elementos de propuesta para una Política. *Revista Umbral*, 10.
- PNUD y Asesorías para el Desarrollo (2003). *Evaluación del Plan de Asistencia Técnica para las Escuelas Críticas de la Región Metropolitana. Informe final*. Estudio contratado por el Ministerio de Educación. Santiago: PNUD y Asesorías para el Desarrollo.
- Raczynski, D. y Muñoz, G. (2005). *Efectividad Escolar y Cambio Educativo en Condiciones de Pobreza en Chile*. Santiago: MINEDUC.
- Raczynski, D. y Muñoz, G. (2007). *Reforma Educacional Chilena: el difícil equilibrio entre la macro y la micro política*. Serie Estudios Sociales. Santiago: CIEPLAN.
- Scheerens, J. (2000). *Improving School Effectiveness*. Paris: IIEP-UNESCO.
- Slavin, R. (1996). Salas de Clase Efectivas, Escuelas Efectivas: Plataforma de Investigación para una Reforma Educativa en América Latina. Santiago: PREAL.
- Sotomayor, C. (2006a). Programas públicos de mejoramiento de la calidad de escuelas básicas en contextos urbanos vulnerables: evolución y aprendizajes de sus estrategias de intervención (1990 – 2005). *Pensamiento Educativo*, 39.
- Sotomayor, C. (2006b). Desarrollar Competencias Docentes en la Escuela: Aprendizajes de una experiencia chilena de asistencia técnica a escuelas críticas. Santiago: Universidad de Chile.
- Swaffield, S. (2005). No sleeping partners: relationships between head teachers and critical friend. *School Leadership and Management*, 25.



EL ROL DEL ESTADO EN LA EFICACIA Y MEJORA DE LA EDUCACIÓN ¿HACIA UNA IMPOSICIÓN IDEOLÓGICA?

Diego Durán Jara

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

<http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol6num4/art4.pdf>



Hoy hacemos frente a innumerables reformas y métodos en busca de la tan anhelada calidad de los centros educativos. Nos encontramos ante una variada gama de experiencias en la línea de la formación, evaluación y certificación de los centros, las cuales no son exclusivas de algunos países ni de algunos continentes, son experiencias expandidas por el orbe. Este artículo presenta una discusión en torno al proceso de cambio, que pensamos está relacionado con esta acentuación. No sólo se presenta una contextualización, la cual aporta algunos elementos que explicarían la emergencia de este interés, sino que lo proyecta en la vinculación al concepto de regulación del sistema educativo, distinguiendo a lo menos dos dimensiones de ésta. Una dimensión ligada a la acción concreta del Estado y una relacionada a las acciones internas en la organización escolar y nos permiten concluir que estamos frente a una ideologización asumida por los Estados. El artículo presenta cuatro apartados, una introducción que da cuenta de la idea general del texto, una explicación del contexto general desde donde se sitúa la discusión, un contexto específico que permite limitar la mirada y hacer resaltar los elementos claves que configuran la problemática y una última parte que permite establecer la tesis en discusión.

1. EL CONTEXTO GENERAL

En los procesos de reforma educativa impulsados por distintos países en el orbe, se han observado, a través de la definición de los objetivos a alcanzar, la conquista de dimensiones complementarias que se traducen en características particulares del rol que han asumido como Estados, frente al desarrollo educativo de sus respectivos pueblos.

Estas opciones dan cuenta, en algunos casos, de dimensiones como: la social, la organizacional y la pedagógica. La social se vincula con la posibilidad de disminuir la brecha entre los diferentes estratos sociales y económicos al interior de cada país como también entre los países (ricos y pobres, países desarrollados o subdesarrollados), de tal manera de permitir un desarrollo equitativo de los ciudadanos en los respectivos pueblos. La organizacional y económica, que propende la conquista de la realización de una gestión más eficiente de los recursos (siempre escasos), en los centros educativos. La pedagógica, que espera mejorar las metodologías utilizadas en la sala de clases “la reforma del aula” y, así impactar positivamente el rendimiento y los resultados de los alumnos (Perrenoud, 1996). Estas opciones desarrollan características más o menos acabadas de las políticas de los Estados en las estrategias de mejoramiento educativo de sus pueblos y permiten especificar el rol asumido en la realización de sus objetivos. Así por ejemplo, Japón, Inglaterra, los Estados Unidos y Corea del Sur, han impulsado cambios en el ámbito educativo para resolver problemas de orden económico y social, utilizando para ello, estrategias de democratización, de fragmentación, de concentración en los resultados, de focalización en los alumnos y su creatividad, etc. (Lee, 2001).

Aún en la línea de las estrategias, en la mayoría de los casos, los objetivos estatales, vinculados a estas reformas, dan cuenta de una política de descentralización hacia los establecimientos educacionales, que favorecen el aumentando de su autonomía, sobre todo, en el plano de la gestión (Devineau, 1998), de manera de impulsar en ellos mecanismos y estilos de resolución autónoma de dificultades, es decir favoreciendo las iniciativas locales en la resolución de los problemas que se le presentan (Demailly, 2001). El Estado deja la “maniobrabilidad” de la gestión en manos de los centros u organizaciones educativas. En el caso de Chile esta gestión pasó a manos de las municipalidades y de particulares precisamente para impulsar y favorecer la autonomía de los agentes educativos internos (Mineduc, 2005).

Esta nueva manera de relacionarse entre las organizaciones en general, y la educativa en particular con el Estado, demuestra el nuevo rol que éste ha asumido en su tarea de acompañamiento o de regulación de las acciones organizacionales. Él deja la iniciativa de la gestión directa y se transforma en "financista externo", que determina las orientaciones, políticas y el marco de funcionamiento de los centros educativos. En esta línea se transforma en un Estado controlador, evaluador. Los establecimientos educacionales y los docentes en general, se ven enfrentados a la necesidad de rendir cuenta de su gestión y de sus resultados frente a su "financista", lo que conocemos como "accountability".

Los resultados obtenidos por las instituciones escolares, en este contexto, se presentan como elementos intermediarios entre las escuelas, los clientes y los Estados, posibilitando e incentivando, desde una perspectiva de mercado, la competencia entre establecimientos, lo que en la actualidad nos permite hablar de cuasi-mercados (Vandenbergue, 2000, Morduchowicz, 2000 y González, 2000). Los resultados así como los estilos de gestión, pasan a ser instrumentos privilegiados de negociación entre los agentes que proveen de financiamiento a las organizaciones escolares. En este caso, no sólo los Estados juegan un rol principal, sino que también y en gran medida estos mismos deben responder a requerimientos y marcos regulatorios de fuentes externas, supranacionales, de financiamiento como es el caso del Banco Mundial. En esta categoría, de "financistas", no sólo se puede incorporar a los estados y otros organismos supranacionales, sino que también a los apoderados, tutores o responsables de los alumnos, quienes por medio de contratos educativos con las instituciones financian las organizaciones, especialmente aquellas que están en manos de particulares. Es por ello que los resultados se vuelven instrumentos para la discusión y alimento para la regulación, vía mercado, de la calidad educativa de los distintos centros, es decir, pensamos en un cuasi-mercado.

Esta forma de resguardar la calidad educativa de los centros se presenta en la mayoría de los países que utilizan los resultados obtenidos por las escuelas como elementos reguladores o controladores de la calidad. Esta tesis otorga a los usuarios del servicio educacional la posibilidad de participar, a través de su elección del centro educativo, en función de los resultados ("calidad") obtenidos por éste, en la regulación de la calidad del mismo centro. Ya que la participación colectiva de los usuarios permitiría la readecuación de políticas y estrategias de los establecimientos con el objetivo de mejorar su calidad y, como efecto generalizador, la del sistema educativo en general.

Esta política estatal se ha concentrado en la identificación de experiencias exitosas a nivel nacional, impulsando con ello estrategias de masificación de ellas con el fin de presentar mecanismos de regulación concretos para las organizaciones educativas. Estos crean un conjunto de características, avaladas no sólo por estas experiencias locales, sino que también por las investigaciones en el área, traduciéndose en reglamentaciones y directrices ya sea en el plano pedagógico como de gestión administrativa de los centros.

Este escenario ha confrontado a las escuelas u organizaciones educativas a:

- a) políticas educativas generadas por los Estados, que se traducen, generalmente en proyectos educativos para cada nación, en decretos, leyes específicas, reglamentos, directrices, etcétera.
- b) los objetivos particulares ligados a la comunidad local del establecimiento (padres, alumnos, profesores, juntas de vecinos, organizaciones sociales del entorno inmediato, etc.), cuando las comunidades han podido transmitir sus necesidades o han establecido un vínculo de apoyo y cooperación con las organizaciones y

c) la incorporación de nuevas tecnologías y metodologías.

Estas acciones del Estado o el rol que ha jugado en estos últimos veinte años, está fundado en una visión y una racionalidad particular, lo que conlleva a "asumir" una postura acerca del tipo de sociedad, al tipo de persona, al tipo de pueblo que busca conducir. Hoy hablamos de una racionalidad económica que envuelve todo el quehacer del Estado (Almandoz in Frigerio, Diker, 2005). Esta racionalidad ha plasmado todas las acciones estatales, no sólo en el discurso sino también en las políticas desarrolladas y aplicadas.

Desde este punto de vista y considerando los "efectos perversos" de las acciones asociadas a paradigmas determinados que, esperando obtener resultados pertinentes a la racionalidad específica, obtienen resultados desalentadores que al interpretarlos desde la misma base paradigmática, no permiten abrir nuevos cauces de solución sino que terminan agudizando e imponiendo ideológicamente ideas a grupos u organizaciones.

2. EL CONTEXTO ESPECÍFICO

De las acciones concretas, desde o hacia la organización escolar, que pueden dar cuenta de la relación entre los estados y los establecimientos educacionales, es posible distinguir a lo menos dos dimensiones: una vinculada a una regulación normativa y otra a una regulación sistémica (Reynaud, 1997 y Demailly, 2001).

Por regulación normativa podemos entender la acción directa proveniente del Estado hacia los establecimientos escolares, las cuales se traducen en leyes o normas, directrices, decretos que rigen el sistema educativo. Responde a este tipo de regulación la construcción de programas de estudios por parte del estado y que se vuelven obligatorios para los establecimientos educacionales. El establecimiento de regulaciones para los docentes, la configuración de procedimientos administrativos financieros, etc. Estos elementos permiten evaluar el sistema desde referentes específicos (el cumplimiento o no de las normas, reglamentos y leyes). Es decir, la obligatoriedad de la realización de estos procesos o funciones determinan elementos concretos, evaluables y por los cuales los Estados o los particulares pueden exigir resultados o cuentas y por ello asignar recursos a los mismos. En Chile la asignación de excelencia académica otorgada por el Ministerio de Educación, es un ejemplo claro de esto.

Muchas de las reformas educativas ya implementadas en América Latina, que han buscado objetivos de equidad, calidad y eficiencia, fueron y siguen siendo precisamente frutos de esta acción "normativa" proveniente del estado (Gajardo, 1994). Es él, quien a través de políticas específicas, busca asegurar de algún modo la realización de propósitos y objetivos asociados tanto a asegurar una justa distribución y acceso a la educación de todos los ciudadanos, como a potenciar la calidad de ésta (acción social). Esta situación la podemos observar por ejemplo, en las acciones estatales tendientes a mejorar la cobertura educativa, así como en la participación, cada vez mayor, en evaluaciones internacionales.

Es necesario destacar que este tipo de acciones, por provenir del Estado, en la mayoría de los casos, no responden a decisiones participativas (digamos masivas), sino que ellas son el fruto de intercambios entre expertos situados en contextos diferentes a los ejecutores de las mismas. Con esto queremos decir que los que participan en el detalle de la construcción normativa, son foráneos al terreno local de la sala de clases.

Por regulación sistémica, el otro tipo de regulación, entendemos las acciones que se generan a partir de los actores internos a las organizaciones y que, en la mayoría de los casos, no corresponden a aquellas esperadas por el Estado, es decir, son respuestas nuevas a las cuales los agentes normativos deben enfrentarse. Es la acción asociada a la relación entre los actores y a su margen de libertad, es decir, al campo de incertidumbre que envuelve ese campo político de acción (Friedberg, 1997).

Los Estados buscan, en muchas oportunidades a través de las evaluaciones exteriores a los establecimientos escolares, generar acciones de autoevaluación (regulación sistémica), al interior de los establecimientos educativos. Así la utilización de estas evaluaciones se podrían transformar en una posibilidad de generar al interior de los establecimientos educacionales acciones de regulación interna con el fin de acercarse a los ideales y referentes definidos por los Estados en su tarea y conducción educativa. Sin embargo, las críticas y la desconfianza con la que son recibidas estas "intervenciones externas", dificultan el desarrollo de esas acciones, no respondiendo a los objetivos esperados por las autoridades. Muchas de las tensiones que se generan al interior de los establecimientos radican en una percepción negativa de estas acciones externas, dando como causa el desconocimiento de las realidades locales por parte de las autoridades (Durán, 2003).

La regulación sistémica, bajo los conceptos antes señalados, se refiere a la acción interna de los actores (los miembros de la organización), que puede estar vinculada a acciones esperadas por los Estados como también puede ser una construcción inspirada y creada, de manera independiente, de las acciones normativas. Bajo este prisma, el profesor pasa a ser un agente importantísimo en las metas propuestas por el Estado, pues es el actor que llevará al éxito o al fracaso las acciones o estrategias pensadas por el Estado.

De lo dicho, podemos destacar, como implicancia directa, la importancia que ha asumido el concepto de evaluación de los establecimientos escolares y la importancia de los resultados obtenidos en las organizaciones escolares, para esta renovada mirada del rol del estado. Son los resultados uno de los elementos claves que permitirán al Estado verificar los alcances y aciertos de sus políticas o acciones normativas. Incluso, pese a que los objetivos de las organizaciones escolares se presentan de manera ambigua (Perrenoud, 1996; Dupriez y Maroy, 1999), las exigencias hacia las escuelas se concentran en la evaluación de los resultados obtenidos por éstas. Por ello, los Estados han dedicado recursos y tiempo a la construcción de distintos instrumentos y sistemas para acceder, lo más científicamente posible, a estos resultados. Estos instrumentos no sólo contemplan los logros alcanzados por los alumnos en referencia a los objetivos y contenidos normativos y descritos en el currículum, sino que también recogen los aciertos y desaciertos en la consecución de las normas administrativas y de gestión pedagógica y financiera que el Estado exige.

A través de la aplicación de los instrumentos considerados en estos sistemas, los Estados obtienen los resultados de los establecimientos, los cuales, como se ha dicho, de una u otra manera enfrentan las escuelas entre si en un verdadero contexto de mercado. Ellas se ven compitiendo para mantenerse a la cabeza de verdaderos ranking. Estos instrumentos de medición de los resultados de las escuelas, responden a la necesidad de evaluar los establecimientos educacionales y en consecuencia el sistema educativo completo, buscando regularlo a partir de esa información. Pero, de igual modo, el Estado espera incentivar la generación de una autoevaluación en los centros, de manera que ellos puedan utilizar los resultados recogidos por los instrumentos, para mejorar su funcionamiento y generar sus propias políticas internas.

Estas evaluaciones presentan dos aspectos importantes a subrayar:

- a) Primero, están vinculadas a la obligación de las organizaciones de rendir cuenta de sus resultados.
- b) Segundo, permiten que el Estado regule el sistema (regulación normativa) y permiten que las organizaciones utilicen estas evaluaciones para mejorar sus propios procesos internos (regulación sistémica), por lo menos dentro de la línea de lo esperado.

3. MAS ALLÁ DE LA EVALUACIÓN A LOS ESTABLECIMIENTOS ESCOLARES

La acción del Estado a través de las evaluaciones hacia los establecimientos educacionales permite, lo hemos dicho, establecer el diagnóstico de la "calidad educativa" de los establecimientos y del sistema en general (por lo menos en función de la concepción que tienen los Estados del concepto de "calidad", asociado más que teóricamente, prácticamente a la obtención de "buenos" resultados), ya hablábamos de la racionalidad económica a la base de dicha opción. A ello, podemos agregar que este diagnóstico sirve al Estado en su aplicación de políticas, permitiendo de esta manera regular el sistema completo (por ejemplo en Chile, el caso del SIMCE y su política de discriminación positiva).

Toda reforma implica una fuerte acción normativa, una acción decidida y firme desde los Estados, "il ne s'agit pas de faire changer les choses par décrets, mais il faut quand même établir des décrets" (Friedberg, 1992), que busca transformar los procesos al interior de las organizaciones educativas, a través de una regulación sistémica.

Estas evaluaciones se concentran no sólo en la medición de los aprendizajes de los alumnos, pese a que los objetivos y misiones de las escuelas suelen ser diferentes unas de otras. En efecto, las evaluaciones se focalizan en los contenidos de programas nacionales o en contenidos internacionalmente considerados como pertinentes y que en muchos casos, responden a los contenidos evaluados en pruebas de alcance mundial. En otras palabras, se asumen como válidos y pertinentes los contenidos seleccionados por expertos (ya dijimos que la participación en la elaboración y determinación de los contenidos y objetivos presentes en los programas, no ha sido el fruto, en la mayoría de los casos, de acciones participativas que involucren a todos los actores incluso los ejecutores). También la evaluación del Estado se concentra en verificar el cumplimiento de procesos y acciones del orden administrativo en los centros educativos. El Estado ha asumido un criterio en lo organizacional, avalado por expertos y por investigaciones que dan cuenta de la vinculación más o menos significativa de procesos de gestión con resultados en evaluaciones nacionales o internacionales de los alumnos. Por lo que es prioritario para el ordenamiento y regulación del sistema educativo, la información de las discrepancias entre lo esperado y lo real en el funcionamiento de las organizaciones educativas.

En otras palabras, la incertidumbre asociada a la discrepancia entre la acción de regulación esperada por el Estado a través de las leyes y las normas o las intervenciones como las evaluaciones y las acciones de regulación vinculadas a las propias acciones de los actores internos, genera un campo abierto a la tensión y al conflicto (Gentile, Suárez, Stubrin y Gindín in Frigerio y Diker 2005)

Parte de la tensión y del conflicto es la consideración de los docentes, como la clave del éxito de una reforma. En ese plano ellos se ven confrontados indirectamente, a una evaluación de su desempeño (evaluaciones externas a los establecimientos, por ejemplo el SIMCE para el caso de Chile), que si bien no

están dirigidas específicamente a ellos, les vuelven los actores visibles, debiendo hacer cara a los resultados obtenidos. Además, estos mismos, que son evaluados indirectamente y hoy directamente, deben poner en marcha una serie de estrategias y políticas con el fin de mejorar esos resultados.

De igual modo que para los objetivos educacionales respecto de sus finalidades (Dupriez, Maroy, 1999 y Perrenoud, 1996) y de la ambigüedad inherente a ellas, en el caso de las funciones o roles de la "profesión" docente, existen criterios e ideas heterogéneas (Sander, 1999). Esto necesariamente sitúa a los docentes al centro de la problemática de la evaluación de los establecimientos educacionales y de los sistemas educativos.

Desde el punto de vista profesional, de la profesión docente podemos destacar tres características: la relación entre el polo burocrático y el polo impreciso del trabajo de los profesores, el trabajo de humanos sobre lo humano y el trabajo profesional.

3.1. El Polo burocrático y el polo impreciso del trabajo de los profesores

En un trabajo anterior, al analizar y presentar las lógicas de funcionamiento utilizadas en las organizaciones educativas, hacíamos mención a la lógica burocrática, la cual caracteriza de manera clara y concreta el trabajo de los profesores (Durán, 2004). Decíamos que esta labor está definida por una serie de reglas y de obligaciones. Por ejemplo, el trabajo de los profesores está supeditado a un programa definido a partir de procedimientos establecidos, en un lugar concreto (sala de clases), con una cierta cantidad de alumnos, etc. Este trabajo está controlado, planificado, vigilado (Lessard, Tardif, 1999).

Sin embargo, a este aspecto burocrático y formal del trabajo de los profesores, le corresponde también otro aspecto menos formal, impreciso, que Lessard y Tardif llaman "flou" y que se refiere a todos esos aspectos que se escapan de aquello que es previsible o es sumido a las reglas. Es el espacio asociado a la relación del cara a cara de los profesores con los alumnos, por ejemplo en la famosa "caja negra", la sala de clases o también en la relación con los otros actores de las organizaciones. Es el espacio del juego estratégico diría Crozier y Friedberg (1977), de la acción colectiva, es el terreno de la incertidumbre.

3.2. El trabajo de lo humano sobre lo humano

Así como Crozier y Friedberg (1977), hablaban de una organización como un mecanismo de relojería, donde los engranajes eran personas, constituyéndose en una pesadilla de los tiempos modernos. Hoy si a esta visión le incorporamos un elemento adicional, como que el producto al final de la cadena de producción será otra persona (el alumno), transforma a la organización, en este caso escolar, en una terrible pesadilla.

Como dice Perrenoud, el trabajo de los profesores es la relación constante y continua de dos seres humanos, entre dos actores sociales (Perrenoud, 1996).

Esta relación entre dos actores sociales, que se encuentran también en una acción colectiva, presenta la tensión entre cooperación y conflicto, entre la búsqueda de la realización de objetivos personales y colectivos como uno de los elementos claves de este trabajo. El cual, aunque sea excelente, no es garante del éxito continuo de los gestos profesionales (Perrenoud, 1993). Es decir, el fracaso estará siempre presente ya que el éxito de los alumnos pasa por la motivación y la cooperación de otros actores, especialmente, el propio alumno.

En la organización escolar, muchas veces el producto en transformación permanece en conflicto con el productor. Esta organización escolar se transforma en un terreno para el juego estratégico de los actores, especialmente los alumnos y los profesores.

Un cuestionamiento nace a partir de esta reflexión y dice relación con la responsabilidad de los profesores sobre el resultado obtenido por los alumnos (producto final) Si consideramos que éste es el producto de la negociación entre los actores y la tensión, entre la cooperación y el conflicto. ¿Cómo se entiende entonces esta responsabilidad de los profesores sobre los resultados de los alumnos?

3.3. El trabajo profesional

Si consideramos que la profesionalización se define precisamente por la autonomía que permite al verdadero profesional elegir sus métodos y medios de acción, asumiendo plenamente la responsabilidad de sus decisiones (Perrenoud, 1996), podemos observar que la profesión docente, no responde a cabalidad a esta definición, para ello probablemente podríamos analizar, por ejemplo, los alcances en términos de las características del concepto de profesional aquí esbozado a partir del decreto 232 promulgado en Chile (decreto que entrega una actualización de los objetivos y contenidos mínimos para la educación general básica al año 2002). En el cual los docentes reciben de la parte del Estado una serie de actividades y contenidos ya estructurados que limitan bastante las posibilidades autónomas de gestión de los contenidos del programa.

Sin embargo, la profesionalización del trabajo de los profesores se ha presentado como un tema de debate actual.

Si observamos el proceso de enseñanza aprendizaje, "el aprendizaje se produce en un cara a cara pedagógico (relación profesor- alumnos), del cual la responsabilidad primera es del profesor" (Perrenoud, 2000), en términos de la conducción, su ejecución, su formación, etc.

Precisamente la presencia de estas tensiones que destacan la ausencia o la prosecución de objetivos: compartidos, concretos, fácilmente evaluables y asociados al trabajo prácticamente individual de los docentes (un profesor de cara a un grupo de alumnos), motivan a Firestone y Herriort a decir que los modelos organizacionales de las escuelas oscilan entre dos polos extremos: "Una organización burocrática a la Weber y una organización anárquica" (Lessard y Tardif, 1999).

La noción de organización anárquica conlleva a la ausencia de vínculos entre las unidades o las dimensiones diferentes de la organización escolar, a la débil coordinación entre los actores de las organizaciones. Cada profesor trabaja en su esquina, en su trabajo individual (Firestone y Herriort en Lessard y Tardif, 1999). Esta debilidad, entre las relaciones de los elementos en los distintos niveles y dimensiones de la organización escolar, nos permite hablar también de la organización escolar como "loosly coupled systeme" (Weick, 1976).

Considerando los diferentes modelos que dan cuenta de la organización, podemos constatar el carácter complejo de la profesión docente, lo cual nos permite concluir que ésta es el resultado de un conjunto de una composición de diferentes elementos. Podemos hablar en este caso de "bricolage", de arte (Perrenoud, 1993; Lessard y Tardif, 1999), ya que no son sólo se usan los conocimientos sacados de las diferentes disciplinas como matemáticas, biología, historia, etc., que participan en este diálogo entre los profesores y los alumnos, sino que también la experiencia personal, los conocimientos sobre la educación y el aprendizaje, la psicología de los niños y adolescentes, los conocimientos sociales, son parte importante a considerar.

En este contexto, un mejoramiento educativo de los resultados obtenidos por los alumnos pasará, indiscutiblemente, por la participación de los docentes. Por esta razón, muchas de las reformas educativas en nuestros tiempos y en nuestros países, así como muchas de las estrategias de regulación centran sus lineamientos en la formación, certificación, actualización, perfeccionamiento, mejoramiento salarial, etc., de los docentes.

Hacer más responsable a los profesores, es una de las discusiones actuales que sitúan el trabajo de los profesores al centro del debate de la profesionalización. Constatamos la tensión que se genera entre los resultados obtenidos, la acción socio-técnica de los profesores sobre los alumnos (Liu, 1983, las acciones tanto del plano de las comunicaciones como de las metodologías en función de la relación didáctica) y la participación de los alumnos en este proceso. En esta perspectiva, una política de evaluación vinculada al desempeño profesional de los docentes se presenta como una manera de regular el trabajo docente dentro de los lineamientos definidos por los Estados, que les permita adecuar al docente en relación a la disminución de las discrepancias respecto de lo que se espera de la educación que ellos imparten y de lo que realizan en la práctica. Desde el prisma normativo, una acción ligada a una evaluación del desempeño docente permitirá una regulación completa del sistema de formación inicial, en la medida que los resultados que estas mediciones entreguen, puedan traducirse en información suficiente, de manera de orientar esos programas de formación inicial docente en las distintas instancias que los Estados poseen.

Sin embargo, estos procesos han llevado a una situación de conflicto latente y de expresiones significativas en el último tiempo en distintos países latinoamericanos (Gentile *et al.*, 2005) que nos permiten esbozar una reflexión asociada a la comprensión de esta realidad.

Como se decía, los actores organizacionales persiguen objetivos comunes, la mayoría de las veces, fruto de negociaciones, sin dejar de presentar una tensión respecto de la búsqueda de la realización de los objetivos personales (Crozier y Friedberg, 1977), generando espacios de incertidumbre en los sistemas de los cuales no se tiene control sobre sus consecuencias.

Mucho se ha dicho y continuamente se avanza en la comprensión del funcionamiento de las escuelas efectivas y de calidad, incluso se ha llegado a establecer listados de características a la base de esas instituciones exitosas que al replicarlas verticalmente y bajo la supervisión de las autoridades resultan efectivas y que luego de seguir las organizaciones beneficiarias autónomamente tienden al fracaso (Frigerio, Diker, 2005), es decir mientras dura un tal "efecto proyecto" o "efecto acompañamiento" se ven éxitos y que luego estos dan paso al fracaso.

Esto permite esgrimir un razonamiento que pone en jaque dos maneras de pensar diferentes, por un lado se construye conocimiento respecto de la comprensión de las experiencias exitosas de las organizaciones educativas y por otro se busca instrumentalizar esas aplicaciones al replicarlas en forma masiva.

La misma realidad se observa en las reformas educativas latinoamericanas. Los Estados llaman a la autonomía y la reflexión de los actores y en lo concreto regulan las acciones de los mismos a través de normas específicas que obligan a la realización de procesos exitosos en otras realidades. El efecto perverso de ese llamado radica en que el financiamiento está sujeto al cumplimiento de esas normas, que no tienen más poder, que el de venir del Estado y en algunos casos ser exitosas durante un tiempo en alguna realidad del orbe.

Desde este punto de vista, el Estado juega un rol concreto de fiscalizador de la puesta en marcha de esas normas y condiciones, sin duda que pensando en que el éxito de esas normas o acciones lleva a los ciudadanos y a los países al desarrollo económico y que eso redundará en una quimera: "el desarrollo económico de los pueblos lleva a la justicia, la equidad, la solidaridad, el amor".

Y si los actores, aquellos que ejecutan lo que los otros deciden, confrontan sus propias ideas con las impulsadas con los Estados y buscan alcanzar sus propias quimeras y no logran encontrar un espacio de negociación o de diálogo para construir objetivos comunes, estarían frente a una arena política de tensión constante y de conflicto continuo.

El mercado como herramienta de aseguramiento de la calidad ha sido asumido por los Estados y con ello asumen una racionalidad instrumental, económica, que no da resultado y que de una u otra manera es una imposición ideológica al no permitir un camino distinto, más lento, más participativo, más comprensivo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Crozier, M., Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*. Paris : Ed. du Seuil.
- Demailly, L. (2001). Le cadre social et politique des transformations. In L. Demailly (Ed.), *Evaluer les politiques éducatives.*, Bruxelles : De Boeck Université.
- Devineau, S. (1998). *Les projets d'établissement*. Paris : PUF.
- Dupriez, V. y Maroy, Ch. (1999). Politiques scolaires et coordination de l'action. *Cahier de recherche du Girsef, 4*.
- Duran, D. (2004). La reacción de los profesores a las evaluaciones externas de los establecimientos escolares: la proposición de un modelo. *Education Policy Analysis Archives, 12(9)*.
- Friedberg, E. (1992). Les quatre dimensions de l'action organisée. *Revue française de Sociologie, XXXIII(4)*, pp. 531-553.
- Frigeiro, G. y Diker, G. (2005). *Educar: ese acto político*. Serie seminarios del CEM. Buenos Aires: Del Estante Editorial.
- Gajardo, M. (1994). Cooperación y educación. Lecciones mutuas. In M. Gajardo (Ed.), *Cooperación internacional y Desarrollo de la Educación.*, Santiago : AGSI.
- González, P. (2000). Análisis de la relación entre el financiamiento a la demanda y la calidad y equidad de la educación. *Revista de Teología Educativa, XIV(1 y 2)*, pp. 51-62.
- Morduchowicz, A. (2000). Análisis de la relación entre el financiamiento a la demanda y la calidad y equidad de la educación. *Revista de Teología Educativa, XIV(1 y 2)*, pp. 29-50.
- Lee, J. (2001). School Reform Initiatives as Balancing Acts: Policy Variation and Educational Convergence among Japan, Korea, England and the United States. *Educational Policy Analysis Archives, 9(13)*.
- Lessard, C. y Tardif, M. (1999). *Le travail enseignant au quotidien. Contribution à l'étude du travail dans les métiers et les professions d'interactions humaines*. Québec : Les presses de l'université de Laval.
- Liu, M. (1983). *Approche socio-technique de l'organisation*. Paris : Eds. D'organisation.

- Perrenoud, Ph. (1993). La formation au métier d'enseignant : complexité, professionnalisation et démarche clinique. In Association Québécoise Universitaire en Formation des Maîtres (AQUFOM), *Compétences et formation des enseignants ?*, Trois-Rivières, Coopérative universitaire de Trois-Rivières, pp. 3-36.
- Perrenoud, Ph. (1996). L'évaluation des enseignants : entre une impossible obligation de résultats et une stérile obligation de procédure. *L'Éducateur*, 10, pp. 24-30.
- Perrenoud, Ph. (2000). Obligation de compétence et analyse du travail : rendre compte dans le métier d'enseignant. http://www.unige.ch/fapse/SSE/teachers/perrenoud/php_main/php_2000/2000_29.html
- Reynaud, J.-D. (1997, 3^{ème} édition). *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*. Paris: Armand Colin.
- Sander, Th. (1999). Teacher Education in Europe in the Late 1990s. TNTEE Publications. V2, N2.
- Sistema de aseguramiento de la calidad de la gestión escolar (2005). Calidad en todas las escuelas y liceos. *Serie Bicentenario*. Santiago: Mineduc.
- Vandenbregue, V. (2000). Análisis de la relación entre el financiamiento a la demanda y la calidad y equidad de la educación. *Revista de Teología Educativa*, XIV(1 y 2), pp. 11-28.
- Weick, K. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, 21, pp. 1-19.



LA INVESTIGACIÓN IBEROAMERICANA DE EFICACIA ESCOLAR ¿QUÉ NOS DEJÓ A LOS CUBANOS?

Paul Torres Fernández

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

<http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol6num4/art5.pdf>



Como se conoce, Cuba estuvo representada en la IIEE a través del ICCP¹, quien la asumió en calidad de *Proyecto de Investigación No Asociado a Programa Ramal*. El Proyecto estuvo centrado en el Grupo de Investigación de *Evaluación de la Calidad de la Educación*.

Cuando se realiza una mirada a las investigaciones que los Grupos de Investigación del *Instituto Central de Ciencias Pedagógicas* (ICCP) están realizando directamente sobre (o con) instituciones educativas², éstas pueden agruparse en dos grandes líneas:

- investigaciones encaminadas a modelar el funcionamiento de las escuelas de las enseñanzas primaria, secundaria básica y, recientemente, pre-universitaria³, e
- investigaciones de la evaluación de la calidad del aprendizaje escolar y de *factores asociados* a éste, que son –en última instancia– aspectos que también describen el funcionamiento de las escuelas estudiadas⁴.

Las primeras esbozan –por antonomasia– a las *escuelas buenas*, pero a nivel abstracto, modélico. Las segundas caracterizan diversos tipos de escuelas: las *buenas*, las *regulares* y las *malas*, pero nos hablan de escuelas reales, contextualizadas; sus resultados redundan en lo fáctico, no en lo proyectivo. En todo caso, estos dos grupos de investigaciones tienen en común el que intentan contribuir a la *mejora escolar*, al perfeccionamiento, a la *conquista* de la *escuela ideal*.

Mas, el concepto de *escuela buena* o *escuela ideal* es, no sólo complejo, sino además relativo. Se puede ser una escuela destacada producto de la acción mancomunada y eficiente de sus agentes educativos (directivos, docentes, familiares, etc.), pero también se puede ser, fundamentalmente, porque los estudiantes son elegidos entre los de mayor rendimiento cognitivo, o porque dispone de un claustro docente seleccionado de entre los más capaces (aún con formación heterogénea), o por otras razones coyunturales o artificiales.

Un criterio más objetivo, y justo, de *escuela buena* es aquel que considera como tal a las escuelas que logran hacer avanzar más la instrucción y educación de sus estudiantes, en relación con ellos mismos, a sus condiciones personales de partida; a las que logran más con menos. Esas son las *escuelas eficaces*. Caracterizarlas, describir los factores que mejor explican su rendimiento (cognitivo o no), ha sido el propósito de la referida *Investigación Iberoamericana de Eficacia Escolar* (IIEE); es como si se fusionaran, en un mismo proyecto investigativo, lo marcadamente modélico y lo abrumadoramente factual.

Ha sido, a criterio de este ponente, la posibilidad de cubrir un espacio que no había sido abordado aún en el vasto campo de la investigación pedagógica cubana, el de *descubrir*, en una práctica educativa eminentemente variada y cambiante, instituciones educativas que se aproximan mucho a la *escuela*

¹ Este trabajo recoge, en lo fundamental, la disertación que se realizara el pasado mes de mayo en la Sesión Científica del Instituto Central de Ciencias Pedagógicas (ICCP), motivada por la presentación del Informe Final de la Investigación Iberoamericana de Eficacia Escolar (IIEE) en el III Encuentro de Universidades Pedagógicas, efectuado en Quito en abril de 2008, con el auspicio de la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello (SECAB).

² Ciertamente es muy difícil acotar con absoluta precisión el término "*sobre (o con) instituciones educativas*". Una descripción mucho más completa de las investigaciones pedagógicas realizadas por el ICCP (y otras importantes instituciones educativas cubanas), en los últimos años, puede encontrarse en (García *et al.*, 2003) y en (ICCP, 2001).

³ En los años '90 también se elaboró por el ICCP un modelo de escuela técnico-profesional, como parte del Proyecto Escuela, aunque éste no ha tenido, como en el caso de las educaciones referidas, un seguimiento y perfeccionamiento en centros de referencia para la investigación. (Patiño *et al.*, 1996)

⁴ Para conocer detalles de los factores asociados al aprendizaje explorados en los XII Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad de la Educación realizados, véase (Torres, 2008b).

pensada, a la *escuela ideal*, o, en todo caso, dar señales más objetivas⁵ de cómo encontrarlas, para destacarlas e imitarlas.

La importancia de un trabajo investigativo como este es indiscutible; más allá de lo profesional-académico está su pertinencia social, su contribución a la batalla por la equidad educativa; tómese sólo un ejemplo de fuente de desigualdad social: el color de la piel. Los datos estadísticos nacionales recientes reportan que, mientras que los estudiantes *blancos* y *no blancos* (*negros* y *mestizos*) muestran un tránsito casi parejo a lo largo de la enseñanza general (primaria: 18% de *blancos* vs. 18,7% de *no blancos*, secundaria básica: 27,6% vs. 28,9% y preuniversitario: 14,2% vs. 14,8%, respectivamente), en las *salidas* del sistema educativo se presentan marcadas diferencias discriminatorias: de los obreros calificados, el 1,5% son *blancos* y el 2,3% son *negros* o *mestizos*, mientras que de los estudiantes universitarios el 7,7% son *blancos* y el 6,2% son *no blancos* (Ferriol *et al.*, 2007).

Contra estas desigualdades educativas se luchan denodadamente en Cuba, aún cuando se está hablando de una nación donde la Educación ha constituido, de 1959 a la fecha, uno de los pilares fundamentales de la inmensa acción social transformadora que realiza el Estado en función de sus ciudadanos. Así, por ejemplo, en el informe de cumplimiento del Presupuesto del Estado Cubano de 2007, ante la Asamblea Nacional del Poder Popular (Parlamento), el 28 de diciembre de 2007, se explicó que el país dedicó sólo a cuatro áreas de beneficio social (Educación, Salud Pública, Cultura y Deporte) el 55% de su presupuesto anual (<http://juventudrebelde.cu>).

De cómo se concibió cooperadamente y desarrolló en el terreno la IIEE, de cuáles han sido sus hallazgos principales y de qué impronta ha dejado para el país la misma, es de lo que se hablará en esta presentación.

1. ACERCA DEL OBJETO DE ESTUDIO Y OBJETIVOS DE LA IIEE

Como bien se señala en (Murillo *et al.*, 2007), la IIEE ha sido el fruto de un trabajo de colaboración internacional, coordinado por el *Convenio Andrés Bello* y el Ministerio de Educación de España, en el que participaron nueve equipos de investigación de diferentes países de América Latina y España, por espacio de cinco años.

Las instituciones que representaron a los países participantes fueron: el CIDE, por España; el Instituto Central de Ciencias Pedagógicas (ICCP), por Cuba; el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), por Perú; el Centro de Investigaciones Culturales y Educativas (CICE) por Venezuela; el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) por Chile; la Fundación *Restrepo Barco*, por Colombia; el Centro Nacional de Investigaciones Sociales y Educativas (CENAISE) por Ecuador; y los Ministerios de Educación de Panamá y Bolivia. También se contó con la colaboración del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), de UNESCO/OREALC.

El objeto de estudio de la IIEE no es, aún cuando resulte paradójico⁶, la escuela en sí misma; es el par dialéctico escuela-sociedad (familia, comunidad, nación); es la relación contradictoria: formación pre-

⁵ Téngase presente que la metodología de investigación por excelencia del *Movimiento de Eficacia Escolar* ha sido el estudio de *corte ex-post-facto*, dejando que sean los datos de la práctica misma, en el contexto de su desenvolvimiento natural, quienes *hablen*, con todo el *peso epistemológico* que ello entraña.

⁶ Eficacia Escolar se refiere a la eficacia, no de un Sistema Educativo en general, sino de sus centros educativos.

escolarizada (determinada por el *capital económico y cultural heredado* por los estudiantes) / instrucción y educación escolarizada (resultante del sistema de influencias pedagógicas que logra generar la institución educativa). Es el crecimiento que logra la escuela en la educación de sus estudiantes, por encima de lo esperado, de acuerdo con las potencialidades que condicionan su contexto social⁷.

Luego, el *Movimiento de Eficacia Escolar* es una corriente, pedagógicamente hablando, revolucionaria. Su mayor preocupación no son las instituciones educativas elitistas, ni las más exitosas en cifras absolutas; su mayor interés radica en aquellas escuelas (generalmente anónimas) que enfrentan con más decisión, intensidad y *sabiduría* las desigualdades económicas y culturales pre-existentes entre sus estudiantes, logrando contrarrestarlas.

No debe olvidarse que el origen de este movimiento educativo se ubica en la polémica generada por los resultados del *Informe Coleman*, desarrollado en 1966 en Estados Unidos, con su reaccionario slogan de: *School doesn't matter*⁸. De entonces a acá, se han acumulado decenas de investigaciones en diferentes regiones del planeta para restablecer el *axioma pedagógico* de que la escuela puede (y debe) reducir las desigualdades culturales, potenciando la emancipación social.

La IIEE se propuso tres objetivos de investigación fundamentales:

- *Describir los efectos escolares⁹, de aula y de país para educación primaria en Iberoamérica y sus propiedades científicas,*
- *Encontrar los factores de eficacia escolar, de aula y de país para educación primaria en Iberoamérica; y*
- *Elaborar una propuesta de modelo empírico de eficacia escolar adecuado a la situación social, cultural y educativa de Iberoamérica¹⁰. (Murillo et al., 2007:95)*

En fin, contribuir a encontrar *escuelas eficaces* en el contexto económico y cultural iberoamericano, a partir de la identificación de los factores que mejor la caracterizan, más allá de los obtenidos (y enclaustrados en modelos teóricos de *eficacia escolar*) en otras latitudes, con condiciones contextuales muy diferentes las de éstas. Visto así, la IIEE representa también un intento de emancipación pedagógica de las producciones científicas del primer mundo, en este ámbito de la investigación pedagógica. Puede decirse entonces que su intención es doblemente revolucionaria.

2. DISEÑO METODOLÓGICO DE LA IIEE

Ya se ha señalado que el procedimiento de investigación por excelencia de las investigaciones de *Eficacia Escolar* ha sido el estudio de la relación escuela-contexto social (familia, comunidad, nación), en su desenvolvimiento natural; sin manipulación de variables y, por tanto, sin experimentación pedagógica¹¹.

⁷ Al decir de (Murillo et al, 2007:83): "(...) escuela eficaz es aquella que promueve de forma duradera el desarrollo integral de cada uno de sus alumnos más allá de lo que sería previsible teniendo en cuenta su rendimiento previo y la situación social, cultural y económica de sus familias".

⁸ *La escuela no aporta nada*, los hijos de familias económicamente ricas y de elevado nivel cultural están predeterminados al éxito escolar; en cambio los descendientes de pobres difícilmente lo serán.

⁹ Se refiere a los aspectos del funcionamiento de la escuela como *célula básica* del Sistema Educativo Nacional.

¹⁰ En la literatura especializada se recogen varios *modelos de eficacia escolar*, especialmente generados en contextos anglosajones, entre los que destacan los aportados por J. Scheerens y B. Creemers (Creemers-Scheerens-Reynolds, 2000).

¹¹ Mucho menos sin la muy socorrida consulta a expertos.

De esta manera la captura e interpretación de datos empíricos del proceso docente-educativo son su punto más fuerte, aún cuando se haya venido articulando y asumiendo un marco teórico específico (Murillo *et al.*, 2007:95).

En el caso de la IIEE, ese proceso de obtención y análisis de datos empíricos ha contado con un doble enfoque metodológico:

- Un estudio cuantitativo, apoyado en modelos estadísticos de última generación (*Modelos Multinivel o Jerárquicos Lineales*), y
- Un doble estudio cualitativo, uno de *eficacia percibida* y otro de profundización en *escuelas prototípicas*.

Con relación a lo primero, debe recordarse que el *análisis cuantitativo* de datos educativos empíricos puede realizarse a través de diferentes métodos estadísticos, cualitativamente diferentes.

El más elemental es un estudio *univariado*, es decir, considerando las puntuajes de las variables controladas por separado, una por una. En este tipo de análisis predominan las proporciones (generalmente, porcentajes) o medidas de tendencia central y de dispersión (promedios y desviaciones típicas sobre todo).

Un nivel más elaborado lo constituyen los estudios *multivariados*, o sea estableciendo relaciones entre *variables-producto* (generalmente, el rendimiento cognitivo y no cognitivo de los estudiantes) y *variables explicativas* de las mismas (referidas a condiciones del contexto, la entrada y el proceso que intervienen en la generación de aquellas). En este tipo de estudios es típico la realización de cruces estadísticos de variables.

Esos estudios multivariados se suelen desarrollar sobre la base de dos tipos de análisis estadísticos: *correlaciones bivariadas* y *correlaciones multivariadas*¹². La correlación estadística es una medida del grado en que dos o más variables varían de conjunto, mostrando asociación. O sea, que cuando una se modifica, la otra también lo hace. Por ejemplo, es conocido que cuando la implicación del docente en la instrucción de sus estudiantes aumenta, los resultados de estos en las pruebas de rendimiento cognitivo tienden también a aumentar; puede afirmarse que ambas variables están *correlacionadas*, aunque no pueda por ello inferirse que una es *causa* de la otra.

La correlación estadística se expresa a través de un índice, designado con la letra *r*, el que asume valores entre *-1* y *1*. Si *r es 0*, entonces no hay relación entre las variables. Si *r es igual a 1*, la correlación es perfecta; lo cual prácticamente no ocurre en las ciencias sociales. Si *r es mayor que 0*, significa que cuando una variable aumenta, también lo hace la otra variable. En cambio, si *r es menor que 0*, entonces hay correlación, pero de manera que cuando una variable aumenta su valor el de la otra disminuye. El cuadrado del *coeficiente de correlación* obtenido suele considerarse el por ciento de *varianza explicada* (de una de las variables por la otra).

Sin embargo, la literatura especializada alerta con frecuencia de los inconvenientes de análisis bivariados en estudios sociales, en particular pedagógicos, donde son muchas las *variables de contexto, entrada, proceso y producto* que interactúan, con lo que suelen enmascarar las correlaciones directas entre variables y hasta generar, con cierta frecuencia, relaciones espurias. En ese sentido señala P. Ravela:

¹² En ocasiones se trabaja también con el *Análisis Factorial*.

"(...) formular algún tipo de conclusión en términos de investigación o de recomendación de política educativa, a partir del análisis de tipo bivariado entre variables escolares y resultados, es sumamente riesgoso, por decir lo menos (...)" (Ravela, 2001:53).

Por tanto, la lógica indica que lo más recomendable para *estudios multivariados* de carácter *explicativo* es la determinación de correlaciones múltiples entre varias *variables-explicativas* y las *variables-producto*¹³. Pero se sabe que las variables a correlacionar en investigaciones pedagógicas se ven *perturbadas* por la influencia de los colectivos en los que, jerárquicamente, se aglutinan los estudiantes (aulas, escuelas, etc.).

Por ejemplo, los niveles de motivación por los estudios que desarrollan los niños, a partir de un contexto familiar específico, se verá favorecidos (o deprimidos) por un grupo docente (o una escuela) con inclinación favorable (desfavorable) hacia los estudios. Esa es la razón por la que los modelos estadísticos más aconsejados para estos casos son los llamados *Modelos Jerárquicos Lineales* (HLM), capaces de aislar los efectos de las *variables-explicativas* a través de los diferentes niveles de organización anidada, determinados por las estructuras escolares. En consecuencia, este fue el análisis estadístico principal empleado en la IIEE.

La metodología de aplicación de los HLM supone partir de un *modelo nulo* que considera a la *variable-producto* como una función (lineal) del resultado global (con los residuos que separan de él los resultados individuales, de los grupos y de las escuelas) y una variable individual del alumno de ajuste. A partir de este modelo se van agregando *variables explicativas*, por niveles de jerarquía (primero del estudiante, después del aula, después de la escuela y, finalmente, del país, si se consideran cuatro niveles, como sucedió con la IIEE)¹⁴.

Las variables que resulten *estadísticamente significativas* (es decir, en las que la relación observada con una alta probabilidad no es casual)¹⁵ se mantienen en la ecuación lineal y las que no se excluyen. Así se llegará, después de varios pasos, a un *modelo final* con las variables que mejor explican la *variable-producto*, además de la intensidad de su efecto sobre aquella, marcando la diferencia que puede lograrse sobre la *variable-producto* entre escuelas de comportamiento similar a causa de su acción. Por supuesto que, esos modelos deben cumplir con determinadas pruebas estadísticas que certifiquen su significatividad.

El punto de partida para un estudio multinivel, como se ha señalado, es un modelo incondicional o modelo vacío, el que permite estimar la medición global del rendimiento y calcular la proporción de las diferencias del rendimiento explicada por las características de los estudiantes (nivel 1) de l explicada por los factores relacionados con el aula (nivel 2), por ejemplo. Luego de estimar el *modelo incondicional* se establecen nuevos modelos, en los que se añaden progresivamente factores asociados del nivel 1, del nivel 2, etc. En la medida en que se van diferenciando los modelos que incorporan más variables estudiantiles y áulicas, la varianza explicada tiene a aumentar; es decir, se explica una mayor proporción de las diferencias en rendimiento dentro de las aulas y entre éstas.

¹³ Las variables-explicativas serían aquí, pedagógicamente hablando, los *factores asociados* y las variables-producto, el *rendimiento* (cognitivo o no) de los estudiantes.

¹⁴ No deben confundirse los *niveles de jerarquía* de un estudio multivariado con los *niveles de rendimiento cognitivo*, establecidos para interpretar los resultados de la evaluación del aprendizaje de los estudiantes.

¹⁵ En este estudio se ha considerado el usual nivel de significación $\alpha=0,05$; o sea, un 95% de confianza.

Al final del proceso, únicamente se señalan aquellos *factores asociados* que tienen una influencia estadísticamente significativa sobre la *variable-producto*, proporcionando además el *peso de la influencia* de aquellas sobre esta última.

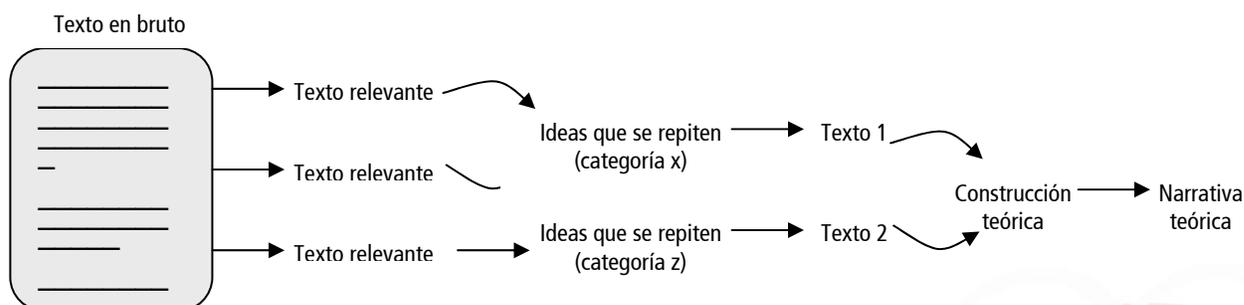
En cuanto al estudio cualitativo denominado *eficacia percibida*¹⁶, se realizaron tres tipos de *lecturas analíticas* a las transcripciones de los encuentros realizados con los *grupos focales* (estudiantes, docentes, y padres).

Para dicho análisis se pre-establecieron por los investigadores tres ejes de indagación: *función social y comunitaria de la escuela, organización social y pedagógica y satisfacción por su desempeño*, y desde ellos se intentó comprender las percepciones de los *factores de eficacia escolar* que emergían de los discursos de los entrevistados.

Siguiendo esos ejes de indagación se identificaron, en una primera lectura analítica, las percepciones y significados expresados por los actores sobre la escuela. En la segunda lectura analítica, se tomaron en cuenta los indicadores que sirvieron de base para la elaboración de las variables del estudio y se procedió a buscarlos en cada uno de los *grupos focales* creados. Finalmente, en la tercera lectura analítica, se relacionaron los sentidos que los actores otorgaban a la escuela con los indicadores del estudio que surgieron de los *grupos focales*, para poder determinar cómo se percibían y significaban los *factores de eficacia escolar*. A partir de esas tres lecturas, se construyeron las categorías analíticas y se realizaron las interpretaciones.

Las compilaciones de las entrevistas grupales se sistematizaron según las *categorías analíticas* del estudio, aunque se consideraron también categorías emergentes. La secuencia propuesta se recoge en el gráfico 1.

GRÁFICO 1. PROCESO DE ANÁLISIS CUALITATIVO DE TEXTOS



Haciendo uso del *software* ATLAS.ti®, se comenzó con el estudio del texto en bruto, del cual se hizo una lectura minuciosa teniendo presentes las preguntas de la investigación; de esta forma fue posible identificar *textos relevantes*. Dicho texto se almacenó en *categorías analíticas*, que son la representación de los conceptos que guiaron la investigación. Al avanzar de esta manera, se apreció que varios de actores de la investigación usaban los mismos términos, o términos similares, para referirse a una misma idea; a las que se le denominaron "*ideas que se repiten*", y son las que permitieron brindar respuesta a las preguntas de investigación.

¹⁶ Exploración de las creencias, percepciones y actitudes de los colectivos de individuos entrevistados frente a los factores que hacen que una escuela sea eficaz (Murillo *et al.*, 2007:112).

Finalmente, el estudio de profundización en *escuelas prototípicas (outliers)* enfrentó un análisis de escuelas extremas, en términos de *eficacia escolar*. Así, se describieron, por países participantes, una escuela *especialmente eficaz* y otra *menos eficaz*, sobre la base de los resultados del estudio multinivel (Murillo *et al.*, 2007:114-115). Con toda la información de carácter cuantitativo y cualitativo acumulada se hizo una descripción de cada una de las escuelas *especialmente eficaces* y otra, global, de las escuelas *menos eficaces*.

En cuanto a las variables, dimensiones e indicadores empleados en la investigación, se realizó un amplio proceso de operacionalización del objeto de estudio (relación escuela-sociedad) que generó más de mil indicadores. Las variables contaron con una doble organización: por niveles jerárquicos (*alumnos, aulas, escuelas y sistemas nacionales educativos*) y por su función en el modelo teórico (*contexto, entrada, proceso y producto*), como se muestra en el Cuadro 1.

CUADRO 1. FACTORES ANALIZADOS EN LA INVESTIGACIÓN

Nivel 1 (alumno)	Nivel 2 (aula)
Entrada Características personales (edad, género, nativo/inmigrante) Características del núcleo familiar Nivel socio.económico y cultural de la familia Asistencia e educación inicial Distancia hogar-escuela Proceso Actividades extraescolares Hábitos culturales Actividades del alumno Tareas escolares realizadas en casa Asistencia a la escuela Expectativas académicas (docente, familia, alumno) Implicación de la familia Relación y apoyo padres-alumno Producto Rendimiento cognitivo (matemáticas y lengua) Rendimiento socio-afectivo (autoconcepto, comportamiento, convivencia social y satisfacción con la escuela)	Entrada Condiciones socio-laborales del profesorado Características personales de los docentes Número de alumnos por profesor Formación inicial Experiencia docente Disponibilidad de recursos materiales y didácticos Proceso Formación permanente Gestión y uso de recursos materiales y didácticos Expectativas del profesor sobre el grupo de alumnos Satisfacción del profesor Actividades del profesor Clima de aula Metodología docente Enseñanza adaptativa Gestión del tiempo de enseñanza Evaluación Participación e implicación de las familias
Nivel 3 (escuela)	Nivel 4 (sistema educativo)
Contexto Hábitat Tamaño Entrada Composición del alumnado Composición del profesorado Estabilidad del profesorado Recursos materiales y económicos disponibles Proceso Existencia de objetivos consensuados Clima de centro Trabajo en equipo del profesorado Satisfacción del profesorado Compromiso Dirección Política de la escuela con relación a los padres Participación e implicación de las familias Participación e implicación de los alumnos Criterios de agrupamiento del alumnado Política de evaluación de la escuela Tiempos lectivos Gestión y uso de las instalaciones La escuela como organización que aprende	Contexto Grado de desarrollo del país (IDH) Nivel educativo de la población Índice per cápita Tasa de escolarización por edades Esperanza de vida escolar a los 6 años Tasa de alfabetización Relación enseñanza pública – enseñanza privada Tasa de abandono Tasa de idoneidad en la edad del alumnado Autonomía curricular, organizativa, de gestión de recursos y de personal Inversión pública en educación, global, % del PIB, gasto por alumno

Semejante complejidad metodológica y operacional demandó de una gran cantidad de instrumentos de investigación, 17 en total. Incluyeron: pruebas de rendimiento cognitivo y no cognitivo, informes, cuestionarios, entrevistas, guías de observación y análisis de documentos.

Especialmente útiles resultaron también, en esa dirección, los datos estadísticos de carácter nacional, indicativos del compromiso e implicación de los Estados en el desarrollo del servicio educativo nacional y, en buena medida, explicación de los niveles de calidad educativa alcanzados. Particularmente significativo resultaron estas fuentes en el caso de Cuba, quien pudo presentar indicadores como los siguientes:

CUADRO 2. CUBA. INVERSIÓN EN EDUCACIÓN

CONCEPTO	VALOR
Gasto total en educación en relación al PIB (porcentaje del PIB destinado a educación)	9,0
Porcentaje del Gasto Público destinado a educación.	19,8
Gasto en educación por alumno ¹⁷ (Metodología de la OCDE) ¹⁸	975,62

En cuanto a la muestra, abarcó en total 5 603 estudiantes, agrupados en 248 aulas y 98 escuelas, de los 10 países participantes.

Si bien las escuelas seleccionadas no representan una muestra estadísticamente representativa, se buscó maximizar la varianza y alcanzar una representación ecológica de la población estudiantil estudiada.

3. PRINCIPALES RESULTADOS INVESTIGATIVOS DE LA IIEE

Una lectura de los resultados de la aplicación de los instrumentos de investigación diseñados por la IIEE muestra una avalancha extraordinaria de datos. Téngase en cuenta que, como se ha explicado, se trata de tres abordajes metodológico distintos en uno (uno *cuantitativo* y dos *cualitativos*); pero además, en el caso del estudio cuantitativo, con referencia a seis variables-producto diferentes: dos *variables de rendimiento cognitivo* (Matemática y Lenguaje) y cuatro *variables de rendimiento no cognitivo* (*auto-concepto, comportamiento escolar, convivencia y satisfacción con la escuela*).

Es por ello difícil presentarlos todos. Se hará una selección de los más representativos. Se comenzará por los resultados del análisis cuantitativo (multinivel) para el rendimiento cognitivo. (Murillo *et al.*, 2007:161)

Nótese en el mismo la consistencia, entre las asignaturas evaluadas, del *rendimiento previo* de los alumnos, las *expectativas del alumno* en cuanto a su desarrollo escolar, la *ayuda* de otros y la *satisfacción con sus compañeros y con la escuela*. Juegan un papel importante, según estos resultados, el nivel socio-económico del país, la preparación de las clases y las expectativas del docente. Un aspecto destacado es el porcentaje de la varianza total que explican los resultados cognitivos: el 46,5% en Matemática y el 51,3% en Lenguaje.

¹⁷ Según liquidación del Presupuesto del Estado del año 2002 de las Enseñanzas Pre-escolar, Primaria y Media (Ministerio de Finanzas y Precios)

¹⁸ Según Registro Contable del Sistema Nacional de Contabilidad de la República de Cuba.

CUADRO 3. ESTIMACIONES DE LOS MODELOS MULTINIVEL FINALES PARA RENDIMIENTO EN MATEMÁTICAS Y EN LENGUA

	Rendimiento en matemáticas	Rendimiento en lengua
Parte fija		
Intercepto	220,77(5,63)	200,34 (3,40)
Varón-mujer	-4,94 (1,05)	1,62 (0,81)
Nivel socio-económico de la familia	1,50 (0,58)	NS
Nivel cultural de la familia	2,28 (0,55)	NS
Inmigrante	-4,95 (2,48)	NS
Rendimiento previo	0,35 (0,01)	0,33 (0,01)
Nivel socio-económico de la escuela	NS	2,48 (0,85)
Nivel socio-económico del país	3,96 (1,23)	3,43 (0,40)
Expectativas del docente	6,00 (0,41)	4,48 (0,36)
Expectativas del alumno	2,32 (0,37)	1,93 (0,33)
Ayuda	3,21 (0,47)	2,97 (0,42)
Satisfacción con los compañeros	2,35 (0,47)	1,00 (0,41)
Comodidad con la escuela	1,20 (0,48)	1,42 (0,43)
Hábitos lectores	NS	1,39 (0,41)
Tiempo dedicado a ver televisión	NS	1,81 (0,43)
Trabajo fuera de casa	-1,37 (0,33)	-1,85 (0,29)
Preparación de clases	3,47 (1,49)	3,24 (1,03)
Satisfacción con las condiciones laborales	3,19 (1,42)	NS
Formación permanente	3,47 (1,49)	NS
Utilización recursos de las TIC	NS	2,28 (1,07)
Número de días lectivos suspendidos	NS	-0,50 (0,21)
Número de alumnos por aula	NS	0,51 (0,13)
Frecuencia de reuniones del profesorado	5,95 (1,91)	NS
Orientación hacia el rendimiento	NS	3,04 (1,17)
Dirección participativa	NS	3,28 (1,14)
Compromiso de los docentes	5,14 (2,23)	NS*
Clima escolar	3,62 (2,13)	NS
Parte aleatoria		
Entre países	132,53 (71,21)	0,00 (0,00)
Entre escuelas	34,57 (29,56)	44,85 (16,45)
Entre aulas	281,88 (37,05)	111,53 (16,90)
Entre alumnos	974,11 (18,95)	787,78 (15,22)

De esos *factores de eficacia escolar* destacados, en relación con el rendimiento cognitivo, resaltan en los modelos multinivel de las *variables-producto* de *auto-concepto*, *comportamiento escolar*, *convivencia* y *satisfacción con la escuela* los siguientes:

- para el primer nivel (estudiante): las *expectativas del profesora* y la *satisfacción con los compañeros*,
- para el segundo nivel (aula): la *satisfacción del docente*, y
- para el tercer nivel (escuela): el *compromiso de los profesores* con su labor.

En síntesis, según los hallazgos de la IIEE, el docente ocupa un papel importante en el eficaz funcionamiento de su escuela, tanto atendiendo al rendimiento cognitivo como al socio-afectivo.

En cuanto a los resultados principales del estudio cualitativo de *eficacia percibida*, como se muestra en (Murillo *et al*, 2007: 200), resaltan como *factores de eficacia escolar*: las *expectativas de los padres* con relación al futuro académico de sus hijos, el *clima institucional* logrado, determinados *factores generales del centro* y la *participación de la familia* en la escuela.

Por último, se presentan las descripciones de las escuelas prototípicas; es decir, las que lograron enseñar más en ese curso escolar a sus estudiantes que lo esperado, de acuerdo con el contexto donde se desarrollan.

En el caso de Cuba, resultó ser la escuela primaria *Mártires de San José*, integrada al momento del estudio por 388 estudiantes y 37 docentes, organizados en 21 grupos docentes. Una escuela pequeña pero bien organizada y con un eficiente trabajo de sus docentes y directivos.

El siguiente cuadro (Murillo *et al*, 2007: 253) se resumen las características más significativas de ellas, en contraste con los de las escuelas menos eficaces:

CUADRO 4. RESUMEN DE CARACTERÍSTICAS DE LAS ESCUELAS "ESPECIALMENTE EFICACES" Y "MENOS EFICACES"

	Escuelas especialmente eficaces	Escuelas menos eficaces
1. Misión de la escuela	La misión es la formación integral de los alumnos. Preocupación por el papel social de la escuela.	La escuela sólo transmite conocimientos. El proyecto educativo es sólo un requisito formal.
2. Implicación y compromiso de los docentes	Fuerte implicación de los docentes. Trabajo en equipo.	Falta de compromiso. Falta de trabajo en equipo.
3. Dirección escolar	Dirección implicada en la escuela y con un fuerte compromiso con su mejora. Preocupada por cada uno de los docentes y por su desarrollo. Liderazgo positivo. Con capacidad técnica. Estilo centrado en cuestiones pedagógicas.	Dirección no comprometida. Estilo burocrático. Falta de liderazgo. Falta de preparación.
4. Clima de escuela	Clima cordial y afectivo. Buenas relaciones. Se muestra alegría.	Ambiente tenso y desconfianza. División entre docentes.
5. Clima de aula	Relaciones afectivas hacia los alumnos.	Relaciones de poder y dominación. Uso de castigo físico.
6. Expectativas	Altas expectativas hacia los alumnos. Altas expectativas hacia los docentes y la dirección.	Bajas expectativas hacia los alumnos.
7. Instalaciones	Adecuadas. Bien mantenidas. Limpias.	Inadecuadas. Mal mantenidas. Desaseadas.
8. Metodología docente	Sesiones planificadas. Sesiones estructuradas, con claros objetivos. Centrada en las competencias básicas. Actividades variadas y participativas. Utilización de recursos didácticos.	Expositiva. Repetitiva. No utilización de recursos didácticos.
9. Gestión del tiempo	Pocas ausencias de los docentes. Las clases se inician con puntualidad. Ausencia de interrupciones en el aula. Organización flexible del tiempo.	Pérdida de muchos días lectivos. Inicio de las clases con retraso. Mala gestión del tiempo en el aula.
10. Organización del aula	Distribución heterogénea de los alumnos.	Situación frontal de las mesas. Agrupamiento homogéneo.

Si se combinan los resultados fundamentales de los tres tipos de estudios amparados por la IIEE, entonces pueden destacarse –por niveles– las siguientes características para la región (Murillo *et al.*, 2007:281-289):

3.1. Escuelas eficaces

- Tiene clara cuál es su misión social.
- Se encuentra centrada en lograr una formación integral en sus estudiantes; especialmente interesada en la educación en valores.
- Sus docentes están fuertemente comprometidos con la escuela, sus alumnos y la sociedad.
- Se aprecia un desarrollo profesional permanente de sus docentes.
- Logra establecer buenas relaciones interpersonales entre sus miembros.
- Cuenta con un buen Director, pues es una persona comprometida con la escuela, un buen profesional, y asume un fuerte liderazgo; además de que utiliza una dirección colegiada, con un estilo directivo participativo.
- Es una escuela participativa; en la que los agentes educativos se implican en su funcionamiento y contribuyen a la toma de decisiones.
- Se tienen altas expectativas sobre el futuro de sus estudiantes.
- Hay una cantidad suficiente y con buena calidad de instalaciones y recursos didácticos.

3.2. Aulas eficaces

- Se preparan clases adecuadamente y con tiempo.
- Se realizan lecciones estructuradas, orientadas y claras.
- Se ejecutan actividades variadas, con una elevada participación.
- Se aprecia una atención a la diversidad, en particular de lo más necesitados.
- Hay una adecuada utilización de los recursos didácticos, tanto de tradicionales como de los relacionados con las TIC.
- Se realiza una frecuente comunicación de los resultados de la evaluación.
- Existe una buena gestión del tiempo, con un inicio puntual de las clases, un óptimo aprovechamiento del tiempo y sin interrupciones frecuentes.

3.3. Sistemas educativos nacionales eficaces

- Ha logrado un adecuado nivel educativo de la población, en particular con una elevada tasa de alfabetización.
- Una sostenida inversión en el sector educacional, puesto de manifiesto en un mejoramiento de la infraestructura, los recursos didácticos, el salario de los docentes y de sus condiciones de trabajo.
- Logra una elevada implicación de la familia en la educación de sus hijos.

4. POTENCIAS Y LOGROS DE LA PARTICIPACIÓN DE LA ICCP EN LA IIEE

No sería honesto decir que el Equipo Cubano tuvo una total y permanente identificación con las consideraciones teóricas y decisiones metodológicas que asumieron la Coordinación General y el resto de los Equipos Nacionales en la investigación.

Resultaron polémicas, por ejemplo, la *definición marco* de *Eficacia Escolar* y la selección de la muestra de la investigación. Con relación a lo primero, al Equipo Cubano siempre le pareció que expresiones como: “(...) *escuela eficaz es aquella que promueve de forma duradera el desarrollo integral de cada uno de sus alumnos (...)*”¹⁹ (Murillo *et al.*, 2007:83) es incompatible con la idea de que cada escuela es, en alguna medida, siempre *eficaz*, bastaría que uno de sus estudiantes, no ya reprobara, sino desertara del Sistema Educativo para que la escuela pudiera ser calificada de *ineficaz*, según la definición asumida.

En cuanto a la muestra de la investigación, el Equipo Cubano opinaba que un estudio de esa envergadura (17 instrumentos de investigación, más de mil indicadores) merecía una muestra representativa de la población prefijada; o cuando menos, aleatoria. La decisión de utilizar una muestra intencional y con una misma cantidad de escuelas por país, aunque declarada *ecológica* y con *varianza maximizada*, no deja de ser un *estudio de casos*, con las restricciones que ello entraña para la generalización de sus resultados estadísticos.

Sin embargo, es igualmente honesto reconocer que la IIEE realizó considerables aportes al equipo de investigadores cubanos. A criterio de este autor, las aportaciones principales redundan en lo siguiente:

- Llamó la atención sobre la necesidad de profundizar en el estudio de la escuela como célula básica del Sistema Educativo, como lugar donde converge con mayor fuerza el accionar de los diferentes *agentes educativos*, pero no la escuela en un sentido genérico, abstracto, sino como un espacio educativo sensiblemente impactado por las condiciones sociales contextuales.
- Desarrolló una detallada operacionalización de la macro-variable *funcionamiento de un centro escolar* e instrumentos de investigación apropiados para evaluarla, lo cual resultó decisivo en el enfoque metodológico posteriormente ofrecido al Resultado de Investigación *Metodología de Evaluación Institucional* (Torres-Galdós, 2007) y a la toma de conciencia de la necesidad de declarar el principio de organización del proyectado *Sistema Cubano de Evaluación de la Calidad de la Educación*, de la *unidad de la precisión y la factibilidad de las metodologías de evaluación* (Galdós *et al.*, 2007:33).
- Proporcionó una copiosa y valiosa información acerca de la utilización de los *Modelos Jerárquicos Lineales* en los estudios educativos, lo cual ha permitido a los investigadores nacionales en esta área acceder a una herramienta estadística sumamente potente y actual, la que ha sido utilizada como un recurso de monopolio por las investigaciones del primer mundo; un primer resultado en esa dirección se ha logrado con (Torres *et al.*, 2007b).
- Aportó un software de última generación para el procesamiento de textos, el ATLAS, TI, el que el colectivo de Evaluación de la Calidad de la Educación, al menos, ha previsto utilizar como parte de la *metodología de evaluación de la formación de valores morales de los estudiantes* (Torres *et al.*, 2007a).

¹⁹ El subrayado es de este autor.

5. CONCLUSIONES

En este trabajo se han presentado las características fundamentales de la *Investigación Iberoamericana de Eficacia Escolar* (IIEE). En ese sentido, se ha podido esclarecer que su objeto de investigación ha sido el par dialéctico escuela-sociedad (familia, comunidad, nación); es decir, el crecimiento que logra la escuela en la educación de sus estudiantes por encima de lo esperado, de acuerdo con las potencialidades que condicionan su contexto social. Mientras que el objetivo fundamental de la *IIEE* ha sido contribuir a encontrar *escuelas eficaces* en el contexto económico y cultural iberoamericano. Visto de esta manera, la *IIEE* representa una tentativa de emancipación pedagógica con relación a investigaciones similares provenientes del primer mundo.

En cuanto a la metodología de investigación, se ha podido explicar que el procedimiento de investigación principal ha sido el estudio de la relación escuela-contexto social en su desenvolvimiento natural (*ex-post-facto*); sin manipulación de variables y, por tanto, sin experimentación pedagógica y sin consulta a expertos. En el caso de la *IIEE*, ese proceso de obtención y análisis de datos empíricos ha contado con un doble enfoque metodológico: un estudio cuantitativo, apoyado en *Modelos Jerárquicos Lineales* y un doble estudio cualitativo, uno de *eficacia percibida* y otro de *escuelas prototípicas*.

Los *Modelos Jerárquicos Lineales* (HLM) permitieron aislar los efectos de las *variables-explicativas* a través de los diferentes niveles de organización anidada de las estructuras escolares, posibilitando identificar así los *factores asociados* que tuvieron una influencia estadísticamente significativa sobre las *variables-producto*, además de proporcionar el *peso de la influencia* de aquellas sobre las últimas, cuestión ésta de gran utilidad en las investigaciones educativas.

En cuanto al estudio cualitativo de *eficacia percibida*, se realizaron tres tipos de *lecturas analíticas* a las transcripciones de los encuentros realizados con los *grupos focales* (estudiantes, docentes y padres). Ello permitió la exploración de las creencias, percepciones y actitudes de los colectivos de individuos entrevistados frente a los factores que hacen que una escuela sea eficaz.

Por su parte, con el estudio de profundización de *escuelas prototípicas*, consistente en el análisis de escuelas extremas, en términos de eficacia escolar, se logró una descripción de cada una de las escuelas *especialmente eficaces* en cada país y otra, global, de las escuelas *menos eficaces*.

En relación con las variables de investigación utilizadas, se realizó un amplio proceso de operacionalización del objeto de estudio, el que proporcionó más de mil indicadores. Las variables contaron con una doble organización: por niveles jerárquicos y por su función en el modelo teórico. En correspondencia, se requirió la elaboración de 17 de instrumentos de investigación. Por otra parte, la muestra abarcó en total 5 603 estudiantes de los 10 países participantes, distribuidos en 248 aulas y 98 escuelas.

La aplicación de los instrumentos de investigación diseñados por la *IIEE* proporcionó una avalancha extraordinaria de datos. Téngase en cuenta que se trató de tres abordajes metodológico (uno *cuantitativo* y dos *cualitativos*) en un mismo estudio y que, además, en el caso del estudio cuantitativo se repitió el análisis seis veces, con dos variables-producto de *rendimiento cognitivo* y con cuatro de *rendimiento socio-afectivo*.

En apretada síntesis, resaltaron desde la mirada cuantitativa como *factores de eficacia escolar* para la región, a nivel de estudiante: el nivel socio-económico y cultural de sus familias, características personales de los estudiantes, el no trabajar fuera de casa, la asistencia regular a clases, hábitos

culturales como el interés por la lectura, el apoyo de los padres, las buenas relaciones con sus condiscípulos y las expectativas sobre sus estudios.

Por su parte, a nivel de docente y de aula resultaron: las características del docente, su formación permanente y satisfacción con las condiciones laborales, el no empleo de castigos, el número de estudiantes en el aula, el clima áulico, la metodología docente y la adecuada gestión del tiempo.

En cambio, a nivel de escuela, resaltaron: el nivel socio-cultural y el predominio de docentes féminas, el establecimiento de objetivos consensuados, el compromiso de los docentes con el centro, el trabajo en equipos, el clima escolar, la adecuada dirección del centro, la participación activa de los padres y la disposición de suficientes y adecuadas instalaciones y recursos. Finalmente, a nivel de país, destaca: el nivel socio-cultural, en particular el porcentaje de habitantes alfabetizados.

En cuanto a los resultados principales del estudio cualitativo de *eficacia percibida*, resaltan como *factores de eficacia escolar*: las expectativas de los padres con relación al futuro académico de sus hijos, el clima institucional logrado, determinados factores generales del centro y la participación de la familia en la escuela. Por último, se presentaron las descripciones de las escuelas prototípicas; que en el caso de Cuba, resultó ser la escuela primaria *Mártires de San José*.

Por último, cabe destacar que la *IIEE* le proporcionó considerables aportes al equipo de investigadores cubanos. Entre ellos resaltan: el evidenciar la necesidad de profundizar en el estudio de las escuelas, como célula básica del Sistema Educativo, el haber suministrado una detallada operacionalización de su funcionamiento e instrumentos de investigación apropiados, así como una valiosa información acerca de la utilización de los HLM y un software para el procesamiento de textos (el ATLAS-TI).

Estas experiencias serán, con seguridad, bien aprovechadas en Cuba, un país cuyo Estado se siente profundamente comprometido con el perfeccionamiento de su Sistema Educativo Nacional, no sólo por destinarle cerca del 20% de su presupuesto nacional y numerosos *Programas Priorizados*, sino además por dedicarle continuos desvelos a la formación inicial y permanente de su personal docente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez, R. (2000). *La evaluación del sistema educativo cubano. Una experiencia*. En: *Revista de Educación* No. 321 (enero-abril, 2000). Madrid: MEC.
- Báez, B. F. (1994). El movimiento de escuelas eficaces: implicaciones para la innovación educativa. *Revista Iberoamericana de Educación* 4, pp.102-103
- Bolaños, F. y Bello, M. (2001). Escuelas que aprenden y se desarrollan: un reto para la educación peruana de hoy. Un aporte para la reflexión. *Primer Seminario Internacional Investigación para una mejor educación. Escuelas que aprenden y se desarrollan*. Facultad de Educación. Universidad Peruana Cayetano Heredia. Lima, pp. 11-33.
- Castro, P. L. (2007). *El adolescente de secundaria básica y su educación*. La Habana: Editorial Academia.
- Creemers, B; Scheerens, J. y Reynolds, D. (2000). *Theory development in school effectiveness research*. En: Teddlie, C. y D. Reynold *The international handbook of school effectiveness research*. London:

Falmer Press.

- Cerezal, J. *et al.* (1997). Metodología para la caracterización de los centros internos del nivel medio. La Habana: ICCP.
- Chávez, J. (1996). *Bosquejo histórico de las ideas educativas en Cuba*. La Habana: Pueblo y Educación.
- Ferriol, A. *et al.* (2008). ¿Propuesta para la elaboración de políticas tendentes a la reducción de desigualdades raciales. La Habana: INIE.
- Fiallo, J. *et al.* (2000). Modelo proyectivo para la Secundaria Básica en el periodo 1995- 2005. La Habana: ICCP.
- Galdós, S. A. *et al.* (2007). Presupuestos teórico-metodológicos del Sistema Cubano de Evaluación de la Calidad de la Educación. La Habana: ICCP.
- García Ramis L. *et al.* (1995). Sistematización del modelo de escuela Cubana. La Habana: ICCP.
- García Ramis L. *et al.* (1996). *Los retos del Cambio Educativo*. La Habana: Pueblo y Educación.
- García Ramis L. *et al.* (2003) *Revisión comentada acerca del Estado del Arte de la investigación sobre Eficacia Escolar en Iberoamérica. Caso Cuba*. En: Murillo *et al.* *La Investigación sobre Eficacia Escolar en Iberoamérica. Revisión Internacional sobre el Estado del Arte*. CAB-CIDE. Bogotá, pp.257-292.
- García Ojeda, M. *et al.* (1999). *La dirección escolar, el proceso de enseñanza-aprendizaje y el currículo en una concepción de enseñanza desarrolladora*. La Habana: ICCP.
- Grupo Editorial Océano (2001). *Enciclopedia General de la Educación*. (Tomo 2). Barcelona.
- ICCP. (1985). Investigación Ramal. La Habana: Ministerio de Educación.
- ICCP (2001). Informe al Ministro de Educación acerca del levantamiento de resultados científicos de los territorios y de las investigaciones del ICCP. La Habana: ICCP.
- LLECE (1998a). *Primer Estudio Internacional Comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados, para alumnos del tercer y cuarto grado de la educación básica*. (Primer Informe). Santiago de Chile: OREALC-UNESCO..
- LLECE (1998b). *Primer Estudio Internacional Comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados, para alumnos del tercer y cuarto grado de la educación básica*. (Segundo Informe). Santiago de Chile: OREALC-UNESCO.
- MINED (1981). *Pedagogía*. La Habana: Editorial Pueblo y Educación.
- Murillo, J. (2001). *Mejora de la Eficacia Escolar*. Temas del mes de *Cuadernos de Pedagogía*, 300. pp. 47-74.
- Murillo, J. (2002). Aportaciones de la Investigación sobre Eficacia Escolar para el mejoramiento de la calidad y la equidad en América Latina. *IV Simposio Iberoamericano de Investigación y Educación*. ICCP. Ciudad de la Habana.
- Murillo, J., *et al.* (2001). *La Mejora de la Eficacia Escolar: un estudio de casos*. Madrid: CIDE.
- Murillo, J. (2003). *La investigación sobre Eficacia Escolar en Iberoamérica. Revisión Internacional sobre el estado del Arte*. Bogotá: CAB-CIDE.

- Murillo, J. (2007). *Investigación Iberoamericana sobre Eficacia Escolar*. Bogotá: CAB.
- OEI (1996). *Evaluación de la Calidad de la Educación*. Revista Iberoamericana de Educación, 10.
- Patiño, R, Hernández, A. y León, O. (1996). *El Modelo de Escuela Politécnica Cubana: Una realidad*. La Habana: Editorial Pueblo y Educación.
- Reynolds, D. *et al.* (1997). *Las escuelas eficaces. Claves para mejorar la enseñanza*. Madrid: Santillana / Aula XXI.
- Rico, P. *et al.* (2000). *Modelo proyectivo para la Escuela Primaria en el periodo 1995- 2005*. ICCP. La Habana (Informe de Investigación al Grupo de Expertos del Programa Nacional: La Sociedad Cubana. Retos y Perspectivas ante el siglo XXI)
- Rico, P. *et al.* (2000). *Hacia el perfeccionamiento de la escuela primaria*. La Habana: Editorial Pueblo y Educación.
- Sammons, P.; Hillman, J. Y Mortimore, P. (1995). *Key characteristics of effective schools*. London: OFSTED.
- Stoll, L. y Fink, D. (1999). *Para cambiar nuestras escuelas. Reunir la eficacia y la mejora*. Barcelona: Octaedro.
- Suárez, A. (2004). *Diagnóstico del estado de las investigaciones sobre Evaluación Institucional de la Enseñanza General en Cuba*. Tesis de Maestría en Investigación Educativa. La Habana: ICCP.
- Torres, P. (2002). *La Evaluación de la Calidad Educativa en las instituciones escolares cubanas*. En: *Pedagogía 2003 (OACE)*. La Habana: MINED.
- Torres, P. (2006). *La investigación sobre Evaluación Educativa en Cuba*. En: *Revista Electrónica Ciencias Pedagógicas*. DCyT. (<http://cied.rimed.cu>)
- Torres, P. (2007). *La Evaluación educativa en Cuba ¿qué se ha logrado y qué falta por lograr?*. En: *CALIDED 2007*. Santiago de Cuba: ISPPFG.
- Torres, P. (2008a). *El SECE, su pertinencia y devolución de resultados: ¿qué tal estamos?* En: *CALIDED 2007*. Santiago de Cuba: ISPPFG.
- Torres, P. (2008b). *¿Qué estamos haciendo en Cuba en Evaluación Educativa?*. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa 2008*, 1(1).
- Torres, P. y S. A. Galdós (2007). *Evaluación Institucional*. Editorial Academia. La Habana.
- Torres, P. *et al.* (2004). *Estrategia cubana para la determinación de una metodología de evaluación internacional*. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*. 1(2).
- Torres, P. *et al.* (2007a). *Metodología de evaluación de la formación de valores morales de los estudiantes*. La Habana: ICCP.
- Torres, P. *et al.* (2007b). *Estudio del impacto de factores asociados al aprendizaje de la Matemática en centros de referencia provinciales*. La Habana: ICCP.
- Valdés, H. (1999). *Informe del SECE, 1999*. La Habana: ICCP.
- Valdés, H. (2001). *Lecciones sociales y educativas que se derivan del primer estudio internacional*

- comparado del LLECE. Presentado en *Pedagogía 2001, La Habana, Cuba*.
- Valdés, H. (2004). *Propuesta de un sistema de evaluación del desempeño profesional del docente de la escuela básica cubana, que contribuya a la realización de un proceso evaluativo más objetivo, preciso y desarrollador*. Tesis Doctoral. La Habana: ICCP.
- Valdés, H (2005). La evaluación de la calidad de la educación: De los problemas resueltos a los pendientes de solución. Presentado en *Pedagogía 2005, La Habana, Cuba*.
- Valdés, H. y Pérez, F. (1999). *Calidad de la Educación Básica y su Evaluación*. La Habana: Editorial Pueblo y Educación.
- Valdés, H. y P. Torres (2005). *Calidad y equidad de la Educación: concepciones teóricas y tendencias metodológicas para su evaluación*. Presentado en *Pedagogía 2005, La Habana, Cuba*.
- Valdés, H. *et al.* (2002). *La Evaluación de la Calidad y Equidad de la Educación. IV Simposio Iberoamericano de Investigación Educativa*.
- Valiente, P. y R. Álvarez (2000a). *La Evaluación de los Centros Educativos*. La Habana: IPLAC. (Material docente del diplomado en Supervisión y Administración Educativa)
- Valiente, P. y R. Álvarez (2000b). *Problemas Contemporáneos de la Gestión Educativa. El papel de la Evaluación*. La Habana: IPLAC. (Material docente del diplomado en Supervisión y Administración Educativa)
- Valiente, P. y R. Álvarez (2000c). *Una cultura de la Evaluación. La Evaluación de Sistemas Educativos, Políticas y Programas*. La Habana: IPLAC. (Material docente del diplomado en Supervisión y Administración Educativa)
- Valiente, P. y R. Álvarez (2000d). *En busca de una definición de calidad. La calidad de la educación*. La Habana: IPLAC. (Material docente del diplomado en Supervisión y Administración Educativa)
- Valle *et al.* (2003). *La transformación educativa. Consideraciones*. La Habana: Editorial Pueblo y Educación.



LA ENSEÑANZA MEDIA EN URUGUAY: CUATRO PROBLEMAS ESTRUCTURALES Y TRES LÍNEAS DE POLÍTICA PARA SU REDISEÑO INSTITUCIONAL

Tabaré Fernández Aguerre y Nicolás Bentancur

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

<http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol6num4/art6.pdf>



El propósito de este artículo es fundamentar y esbozar un rediseño de la Enseñanza Media del Uruguay que puede resolver cuatro problemas estructurales que afectan la calidad, la igualdad, el diseño curricular y el papel de los centros educativos.

La presentación del libro *Uruguay en PISA 2006* reportó un primer conjunto de análisis sobre el estado de la Educación Media en comparación con los 56 países participantes del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Esta evaluación en la Educación Media proporcionó nueva evidencia sobre la persistencia y agravamiento de los problemas de calidad y desigualdad que diversos estudios anteriores habían resaltado: el diagnóstico de la CEPAL en 1991, la evaluación de aprendizajes al final del Ciclo Básico en 1999 y el reporte para el ciclo 2003 de PISA, así como también una importante cantidad de investigaciones. En contraste, las políticas han sido más erráticas y a nuestro juicio no han asumido cabalmente los problemas de fondo. Es así que han transcurrido ya casi dos décadas desde los primeros diagnósticos, cuatro administraciones educativas, dos programas de cooperación con organismos multilaterales y cinco paquetes de reformas (1993, 1996, 1997, 2003¹) sin que los indicadores hayan mejorado.

Actualmente, el Poder Legislativo del Uruguay discute un proyecto de Ley General de Educación que pretende introducir algunas reformas institucionales en los niveles de la educación pre-universitaria. La norma entraría en vigencia plena para el año 2010, momento en que estén asumiendo las nuevas autoridades nacionales y educativas que emerjan de las elecciones de octubre de 2009. Pero aquí, más que discutir los contenidos de la proyectada Ley, nos proponemos presentar una hipótesis general que resume los problemas persistentes del sistema educativo y luego argumentar sobre algunas alternativas de política que nos parecen más razonables a la luz de los problemas priorizados, pero también con base en los bloqueos fracasos acumulados. Hemos restringido nuestra reflexión al nivel de la Enseñanza Media y en especial su Ciclo Básico (grados 7 a 9); también nos hemos concentrado en examinar la más reciente evidencia proporcionada por PISA 2006, sin perjuicio de que reconocemos los aportes que ha hecho una profusa e importante investigación educativa que se ha generado desde 1996 en el país, tanto en la Administración Nacional de Educación Pública (en adelante, ANEP) como fuera de ella.

Nuestro diagnóstico más general se despliega en la primera parte a través de cuatro hipótesis. Sostenemos que la Educación Media en el Uruguay tiene un *problema estructural de calidad originado en el diseño del propio sistema educativo*. Esto se evidencia por un lado, en una distribución sesgada de los conocimientos hacia el nivel de insuficiencia, y por el otro, en el deterioro constatado entre 2003 y 2006, generado en el transcurso del Ciclo Básico y *especialmente* en los estudiantes que avanzan "normalmente". A este primer problema, se le añade un segundo: una profunda segmentación académica entre los tres sectores institucionales (Público General, Técnico y Privado) que reproduce la desigualdad social de origen de los estudiantes sin "agregar valor" y con ineficiencia. A pesar del carácter *estructural* de la crisis, las respuestas de política han priorizado enfoques sectoriales y/o graduales focalizados casi exclusivamente en el diseño de nuevos planes de estudio. A nuestro juicio, el recurso reiterado y exclusivo a la política curricular y a más aún, a un tipo de diseño curricular generalista y centralista que resulta ineficaz para el tipo de problemas estructurales detectados (calidad y desigualdad), es parte del problema del sistema. Las sucesivas reformas implementadas han descartado

á ¹ Véase al respecto Mancebo, 2007.

la re-ingeniería o incluso marginaron otros instrumentos menos drásticos como aquellos relacionados con el empoderamiento de los centros educativos. Esto a pesar de que existe evidencia nacional del importante impacto que estos tienen sobre los aprendizajes, y de que son muy auspiciosas las experiencias internacionales orientadas a fortalecer las organizaciones escolares como unidades autónomas del sistema.

En la segunda parte nos abocamos a discutir alternativas de política que dirigen la atención a aquel tipo de factores que pregonamos operan a un nivel estructural, y que serían causa de los problemas observados. Destacamos especialmente los factores de naturaleza institucional. Entre estos factores seleccionamos tres grupos: el primero vinculado a la estructura de gestión del sistema, el segundo relativo al plantel docente, y el tercero relacionado a políticas específicamente orientadas a los estudiantes. Este énfasis no implica que seamos partícipes de la visión que termina por explicar todos los problemas exclusivamente en base a una teoría gerencial. Los aspectos pedagógicos y también los políticos tiene su participación específica y crucial. Sin embargo, entendemos que operan enraizados en sistemas de reglas que atribuyen poderes, distribuyen recursos, dirimen conflictos, premian ciertos comportamientos y sancionan otros no deseados. A nuestro entender, estas reglas vigentes han establecido restricciones fuertes en términos de poderes y de recursos en aquel nivel del sistema que creemos estratégicamente crucial, el centro educativo, y des-incentivan a los docentes al desarrollo de planes específicos.

1. UN PROBLEMA ESTRUCTURAL DE CALIDAD

Para hablar de calidad de la enseñanza básica y media superior², Uruguay cuenta actualmente con tres fuentes de información: El Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) implementado en 2006 por la UNESCO en 16 países de América Latina (3° y 6° grado de Primaria)³; las pruebas nacionales en Matemática y Lectura aplicadas por ANEP en Primaria desde 1996, y las pruebas aplicadas por PISA en 2003 y 2006. Hubo cuatro otros proyectos de evaluación pero que fueron discontinuados o fracasaron por oposición sindical: en el Ciclo inicial de la Básica (2002), en el tercer grado de Primaria (1998), en el noveno grado (egreso del Ciclo Básico de Media) (1999) y el tercero de la Educación Media Superior (2002).

Estos diagnósticos permiten concluir en tres grandes asertos: i) Uruguay tiene un nivel de calidad educativa alto en el contexto de la región; ii) ese nivel muestra indicios de deterioro significativo en los últimos tres a cuatro años; y iii) los conocimientos de los estudiantes muestran una distribución con importante concentración en los niveles insuficientes, tal que hacen pensar en que comprometen tanto el curso de vida de estos futuros ciudadanos, como también ponen un freno a cualquier proyecto de desarrollo nacional que tenga por base el valor agregado por el conocimiento. Nuestra primera hipótesis es que Uruguay tiene un *problema estructural de calidad en la Educación Media originado en el diseño del sistema educativo*, un problema *del sistema* y no un problema *en el sistema*.

² Entendemos que la educación básica está compuesta en nuestro sistema educativo por la Primaria de 6 grados, y el Ciclo Básico de la Educación Media (tanto general como técnica) de 3 grados. La Educación Media Superior tiene programas de Bachillerato (General y Tecnológico) así como una oferta de cursos técnicos de tres o cuatro años así como de cursos de formación profesional de uno o dos años (ambos ISCED 3C).

³ Todo parece indicar que la ANEP estaría de acuerdo en participar en el Tercer Estudio Regional, TERCE, por lo que inscribimos este proyecto como un programa en desarrollo.

1.1. Nivel regional

SERCE elaboró un mapa de la calidad educativa de los países de la región que se esquematiza en el cuadro 1. A excepción de Cuba que no puede participar en PISA y de los países centro-americanos que no lo han hecho hasta el presente, este ordenamiento es consistente con el presentado por PISA 2006 (véase más abajo). Permite tener una idea positiva sobre la calidad de la educación en Uruguay en el contexto regional, sin perjuicio de que se deba notar que la posición de país (con una trayectoria de escolarización en Primaria iniciada en 1877) es compartida por países que comenzaron su desarrollo educativo mucho más tardíamente, tales como México en 1923 o Costa Rica luego de la Revolución de 1945.

**CUADRO 1. POSICIÓN DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS EVALUADOS POR SERCE EN 2006
 SEGÚN EL RESULTADO PROMEDIO DE LOS ALUMNOS DE 6º PRIMARIA**

	Matemática	Lectura	Ciencias (*)
Más de un desvío de la media regional (Más de 600 puntos)	Cuba		Cuba
Mayor a la media pero menos de un desvío estándar (500-600 puntos)	Uruguay, México y Costa Rica, Chile, Argentina y Nuevo León	Costa Rica, Cuba, Brasil, Chile, Colombia, México, Uruguay y Nuevo León	Uruguay y Nuevo León
Igual a la media regional (500 puntos)	Brasil, Colombia y Perú	Argentina	Colombia
Menor que la media y hasta medio desvío estándar (450-500 puntos)	Guatemala, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay	Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú	Argentina, El Salvador, Panamá, Paraguay, Perú
Menos de 450 puntos	República Dominicana	República Dominicana	República Dominicana

FUENTE: Adaptado del cuadro 19 del Resumen Ejecutivo, UNESCO-SERCE (2008).

1.2. Tendencia

Las pruebas nacionales aplicadas cada tres años desde 1996 a los estudiantes que cursan el 6º grado de Primaria informan en particular el porcentaje de estudiantes que alcanzan a dominar por lo menos el 60% de un conjunto de conocimientos escolares (conceptos y procedimientos) establecidos como básicos para egresar del nivel. Tal como se puede apreciar en el cuadro 2, en el año 1996 sólo la tercera parte de los estudiantes alcanzaban ese umbral en Matemática y algo más de la mitad lo hacían en Lectura. La serie disponible informa sobre una mejora sostenida de la calidad hasta el año 2002 (período cubierto por la Reforma Educativa que impulsara Germán Rama) (Fernández, 2007 b). A pesar de que en la evaluación del año 2005 se adoptó un enfoque por IRT dificultando la continuidad de la serie, se introdujo un módulo de ítemes de la prueba anterior (2002) a los efectos de comparar resultados. El análisis muestra una inflexión en la curva con un descenso el porcentaje de alumnos que responde correctamente a los ítemes en todas las dimensiones de la prueba: texto narrativo, texto explicativo y matemática. Dichos descensos si bien son pequeños, parecerían ser mayores conforme empeora el contexto sociocultural de la escuela (ANEP-DIEE, 2007: 45 y ss). Debe resaltarse dos aspectos adicionales. El primero es que en casi diez años la calidad en la Educación Primaria ha mejorado coincidentemente con la implementación de la Reforma Educativa iniciada en 1996. Si bien la magnitud de la mejora es reducida, ésta fue mayor sobre todo en los contextos más desfavorables, allí donde se focalizaron los mayores esfuerzos. En

segundo lugar, para un país que gradúa prácticamente al 100% de sus estudiantes de 6° de Primaria y que alcanza a escolarizar en el Ciclo Básico de Educación Media a más del 95% de sus estudiantes, es preocupante que la mitad de ellos sea "analfabeto" matemático y que 3 de cada diez tenga serias dificultades en Lectura. Estas carencias constituyen un factor de vulnerabilidad importante sobre las trayectorias de estos escolares en el nivel, incrementando el riesgo de repetición, rezago o desafiliación.

CUADRO 2. PORCENTAJE DE ALUMNOS EN 6TO PRIMARIA CON DESEMPEÑO SUFICIENTE EN 1996, 1999 Y 2002

	Matemática	Lengua
1996	34.6	57.1
1999	40.8	61.3
2002	48.3	66.3

FUENTE: Fernández (2007 b) con base en los microdatos de las evaluaciones nacionales de los años respectivos.

1.3. Rezago en la educación media

En el contexto de la economía del conocimiento, se constata un rezago muy grande en la Educación Media, un deterioro significativo y una distribución muy sesgada hacia el umbral de insuficiencia. Dado que no existe un programa de evaluación de aprendizajes en ese nivel, la única fuente de información disponible es PISA. Uruguay participó en los ciclos de 2003 y 2006 por lo que es posible construir no solo una "foto" sino también "un cortometraje" sobre la calidad de su Educación Media en un contexto mundial.

Tal como está reportado en el Informe *Uruguay en PISA 2006* (Fernández et al., 2007) el nivel de desempeño promedio de los estudiantes de 15 años del Uruguay se destaca entre los seis países latinoamericanos participantes (véase cuadro 3). Con intervalos de confianza superpuestos en el promedio de Ciencias, Uruguay ocupa el primer peldaño de la escalera junto a Chile. En Matemática el promedio nacional es superior a los otros países. En Lectura en cambio, sus resultados son inferiores a Chile, iguales estadísticamente a México, y superiores a Colombia, Argentina y Brasil. Ahora bien, *el punto fundamental es que existe una distancia gigante con el país más destacado, Finlandia, que obtuvo 135 puntos más en Ciencias que Uruguay, equivalentes a 1.3 desvíos estándares*, y en promedio el país está a 0.8 desvíos estándares del promedio de las economías del conocimiento.

El desempeño promedio de los estudiantes uruguayos es inferior al menos en medio desvío estándar al observado entre los estudiantes latinos de los países del sur de Europa que poblaron el país: Portugal, España e Italia. El resultado de Uruguay es bastante similar a otros países con sistemas educativos diseñados más recientemente como Serbia, Turquía, Bulgaria, Tailandia y Jordania, todos ellos con un menor nivel de Desarrollo Humano.

Sin embargo, una de las propiedades comparadas más preocupante que tiene la distribución del conocimiento en el Uruguay no es su dispersión sino su forma. En el cuadro 3, sexta columna, se incluye la brecha nacional que es una medida propuesta por la OECD para medir desigualdad. En Uruguay tiene un valor similar al promedio de los países miembros de la OECD; tampoco es sustantivamente diferente a la observada en Chile y Brasil. Sin embargo, la implicancia más crítica para la política radica en el

acentuado sesgo de la distribución (columnas 7 y 8): un 42.1% de los jóvenes uruguayos no alcanzan el umbral de suficiencia en el área de ciencias que definió PISA para su evaluación, en tanto que en el otro extremo, sólo cuenta con un 8.3% de jóvenes de 15 años en la elite académica; en la OECD estos niveles son del 23.2% y del 27.4% respectivamente. La OECD trabaja con la hipótesis de que las economías del conocimiento encontrarán serios obstáculos para su desarrollo cuando en la población estudiantil haya más de un quinto de analfabetos (OECD-PISA, 2007: cap 2).

CUADRO 3. PUNTAJES PROMEDIO EN CIENCIAS EN PISA 2006 PARA IBEROAMÉRICA Y LOS PAÍSES MÁS DESTACADOS

País	Promedio	Error Estándar	Lím. Inf. (95%)	Lím. Sup (95%)	Brecha nacional	% est. Niv. 0 y 1	% niv. 4, 5 y 6
Finlandia	563	2.2	559.0	567.6	281.8	4.1%	53.2%
China: Hong-Kong	542	2.5	537.3	547.0	301.3	8.7%	45.6%
Canadá	534	2.0	530.3	538.2	309.9	10.0%	42.1%
China: Taipei	532	3.6	525.5	539.4	309.9	11.6%	42.5%
Estonia	531	2.5	526.4	536.3	300.8	7.7%	37.7%
OECD	500	0.5	499.0	501.0	311.0	23.2%	27.4%
España	488	2.6	483.3	493.5	295.0	19.6%	22.8%
Portugal	474	3.0	468.4	480.2	288.0	24.5%	17.9%
Chile	438	4.3	429.7	446.6	300.0	39.7%	10.3%
<i>Uruguay</i>	428	1.4	425.8	431.2	310.0	42.1%	8.3%
México	410	2.7	404.4	414.9	263.0	50.9%	3.5%
Argentina	391	6.1	379.3	403.2	337.0	56.3%	4.5%
Brasil	390	2.8	384.8	395.8	295.0	61.0%	4.0%
Colombia	388	3.4	381.3	394.6	285.0	60.2%	2.1%
Túnez	385	3.0	379.6	391.2	274.3	62.8%	2.1%
Azerbaijón	382	2.7	376.9	387.6	186.9	72.5%	0.4%
Qatar	349	0.9	347.4	350.8	272.7	79.1%	2.0%
Kyrgyzistán	322	2.9	316.1	327.6	279.9	86.3%	0.7%

FUENTE:: OECD-PISA, (2007) vol 2, Cuadro 2.1.

El problema de calidad parecería estar agudizándose en los últimos años. Tal como se muestra en el cuadro 3 del capítulo 4 del informe uruguayo, la calidad de la educación en la fundamental área de la Lectura ha disminuido en 21 puntos entre 2003 y 2006. Sólo Argentina con 44 puntos y España con 32 puntos menos tuvieron a nivel mundial una caída más pronunciada en Lectura que la observada en Uruguay; en cambio Chile tuvo una mejora entre las dos evaluaciones de 32 puntos en Lectura (OECD-PISA, 2007). Debe resaltarse este dato: los estudiantes evaluados en 2006 ingresaron a la Educación Media como temprano en el año 2003, concluyeron el 6° de Primaria en su mayoría en 2002, y por tanto son parte de los estudiantes evaluados en 2002 por las pruebas nacionales. Es decir, que si aceptamos los resultados de la tendencia positiva en Primaria hasta el 2002, *debemos concluir que el deterioro obedece a procesos y experiencias educativas vividas específicamente en el Ciclo Básico de la Educación Media.*

Finalmente, este problema de calidad se observa en particular en aquellos estudiantes que están cursando la educación media de acuerdo a lo normativamente esperado. Al considerar en ese mismo capítulo 4 del Informe la diferencia 2003-2006 desagregada según el grado cursado por los estudiantes (véase aquí el cuadro 4), se puede observar que si bien hay retrocesos en todos los grados cursados por estudiantes de 15 años, fueron los estudiantes del primer y segundo año de Enseñanza Media Superior (prácticamente el 60% de la muestra) quienes explican la mayor parte de la caída en Lectura. Es un problema de aprendizaje de la Lectura muy específico generado en el Ciclo Básico, vivenciado por los estudiantes que avanzan "normalmente" y que no tiene que ver con el rezago o la repetición. Es decir, aquí *hay un problema genuino de calidad de enseñanza que tiene que ver con el sistema educativo y no con (la historia académica de) los estudiantes.*

CUADRO 4. TENDENCIAS EN URUGUAY 2003 Y 2006 EN LECTURA Y MATEMÁTICA

Matemática	2003	2006	Dif. 2006-2003
Cursos Básicos	312	369	<u>57</u>
Primero	285	303	18
Segundo	328	332	4
Tercero	369	374	6
Primero BD/ CT / BT	458	464	6
Segundo BD/ CT / BT	489	485	-4
Lectura	2003	2006	Dif. 2006-2003
Cursos Básicos	296	295	-1
Primero	296	273	-23
Segundo	338	307	<u>-31</u>
Tercero	375	358	-17
Primero BD/ CT / BT	474	456	<u>-18</u>
Segundo BD/ CT / BT	499	472	<u>-27</u>

FUENTE: Fernández *et al.* 2007. Las diferencias que son significativas con un nivel de confianza del 95%, están indicadas en negrita y subrayado. "BD": Bachillerato Diversificado; "CT": Cursos Técnicos de EMS; "BT" Bachilleratos Tecnológicos.

2. SEGMENTACIÓN INSTITUCIONAL Y DESIGUALDAD EDUCATIVA

En este apartado desarrollaremos la hipótesis de que el diseño del sistema ha generado una profunda segmentación académica entre los tres sectores institucionales existentes que reproduce la desigualdad social de origen de los estudiantes, no "añade valor", y afecta tanto el aprendizaje como las trayectorias subsiguientes de los estudiantes. Expondremos esta hipótesis en cuatro pasos, fundamentando nuestras afirmaciones en los resultados provistos por PISA 2006.

En primer lugar, existe una fuerte segmentación académica entre la Secundaria General Pública, la Secundaria Técnica Pública y la Secundaria General Privada. Mientras que en promedio los estudiantes del sector privado tienen un desempeño de 495 puntos en Ciencias, similar al de Polonia, Eslovaquia, Irlanda o Suecia, es decir en el promedio de la OCDE, en el otro extremo, los estudiantes del sector técnico con 370 puntos tienen un perfil de competencia matemática similar al de Indonesia, Montenegro o Jordania (Cuadro 5). Una conclusión similar se arriba si se comparan los porcentajes de estudiantes por debajo del umbral de alfabetización científica que tuvo cada sector institucional. La distancia entre los

sectores llega a ser de un desvío estándar conformando así *mundos disjuntos* dentro del mismo país.

CUADRO 5. TENDENCIAS 2003 Y 2006 PARA URUGUAY: SECTORES INSTITUCIONALES

	Lectura			Matemática		
	2003	2006	Dif.	2003	2006	Dif.
Secundaria Pública	429	410	-19	416	420	4
Educación Técnica	364	351	-13	370	394	24
Colegios Privados	524	495	-29	501	495	-6

FUENTE: Tomado de Fernández *et al.* (2007). *Uruguay en PISA 2006*, capítulo 4 cuadro 4. Las diferencias que son significativas con un nivel de confianza del 95% están indicadas en negrita y subrayado.

En segundo lugar, la tendencia observada revela que la enseñanza secundaria general pública y privada a la que asiste el 83% de los estudiantes de 15 años tiene un deterioro pronunciado superior a la técnica; siendo incluso mayor entre los colegios privados que entre los liceos públicos. La caída en el promedio en Lectura fue de 29 puntos en el sector privado contra los 19 que se contrajo la Secundaria General Pública. La fuerte segmentación académica existente no inmuniza al sector privado en contra del deterioro. Esto hace pensar que la diferencia académica entre los sectores no parecería radicar en la existencia de políticas educativas diferenciadas.

**CUADRO 6. DISTRIBUCIÓN DE CENTROS DE EDUCACIÓN MEDIA EN LA MUESTRA DE URUGUAY EN PISA 2006
SEGÚN EL ENTORNO SOCIOCULTURAL Y EL SECTOR INSTITUCIONAL**

Entorno Sociocultural	Sectores institucionales								Totales	
	Secundaria General Pública (*)		Secundaria Técnica Pública		Secundaria General Privada		Escuelas Rurales Públicas con Ed. Media		%	Núm.
Muy Desfavorable	26.2%	34	40.9%	18	0.0%	0	100.0%	2	24.3%	54
Desfavorable	42.3%	55	38.6%	17	0.0%	0	0.0%	0	32.4%	72
Medio	27.7%	36	18.2%	8	13.0%	6	0.0%	0	22.5%	50
Favorable	3.8%	5	2.3%	1	41.3%	19	0.0%	0	11.3%	25
Muy Favorable	0.0%	0	0.0%	0	45.7%	21	0.0%	0	9.5%	21
Total	100.0%	130	100.0%	44	100.0%	46	100.0%	2	100.0%	222

FUENTE: Fernández *et al.* (2007). Sobre la base de datos nacional del Ciclo 2006.

Ahora bien, existe amplia evidencia en el caso de Uruguay que documenta que la segmentación académica refleja en realidad una fuerte segmentación social, por la cual los centros educativos reúnen poblaciones estudiantiles homogéneas en relación al capital cultural y económico, en especial en el caso del sector privado (Fernández, 2007 b). El cuadro 6 está tomado de *Uruguay en PISA 2006*, capítulo 2, y describe la distribución conjunta de los 222 centros de educación media de la muestra de PISA según el sector institucional y el entorno sociocultural⁴. Tal como se aprecia, al menos en la muestra de PISA 2006 no existen centros públicos, sean de Secundaria General o Técnica en el entorno muy favorable ni

⁴ Este concepto se define como las características culturales y económicas que predominan en los alumnos de un centro educativo: lenguaje, capital cultural, capital económico y tipo de ocupación de los padres. Para una descripción detallada véase Fernández *et al.* 2007, capítulo 2 páginas 43 a 46.

tampoco centros privados en los entornos desfavorable ni muy desfavorable⁵. Esto devela una especialización funcional de los sectores institucionales según clases sociales. Por un lado, el Estado atiende en el 95% de sus escuelas a estudiantes en los que predomina un nivel bajo o medio de capital cultural, hijos de empleados con ocupaciones manuales (industriales o agrícolas) o con ocupaciones no manuales rutinarias y de baja calificación. Por el otro, el sector privado atiende en más del 85% de sus escuelas a estudiantes originarios de un hogar con padres con ocupaciones no manuales calificadas y herederos de un alto capital cultural (85.7% de hogares con computadora, uno de cada dos hogares con un padre con educación terciaria, y al menos 130 libros promedio en el hogar) (Véase Fernández *et al.*, 2007: cuadro capítulo 2 cuadro 8).

En cuarto lugar, el análisis multivariado y multinivel practicado con PISA 2006 sobre los factores determinantes de la competencia científica de los estudiantes muestra dos últimos datos muy consistentes con esta argumentación. En la conclusión del capítulo 7 del informe uruguayo titulado "Mapa de la desigualdad educativa" se indica que "*las cinco variables analizadas aquí, entorno sociocultural, área geográfica, sector institucional, la clase ocupacional, el nivel educativo de los padres y el género, explican un 29% de la varianza en las competencias científicas del Uruguay*"⁶. Más aún, en el anexo 2 que acompaña al capítulo 8 se encuentra la estimación completa para el modelo multinivel sobre factores escolares que explican las competencias científicas. Ahí se puede leer que al comparar el efecto de asistir a un colegio privado en lugar de asistir a un secundario general público se halló que tiene un signo negativo y estadísticamente significativo. Una vez controladas las variables sociales, la secundaria general privada tiene un promedio ajustado *de 24 puntos menos* que la Secundaria General Pública, el cual es estadísticamente similar al promedio ajustado de la Secundaria Técnica. (Fernández *et al.* 2007). Es decir que a pesar de contar con un marco regulativo laboral y organizacional más flexible y sensible a la demanda, sus resultados no son eficaces ni tampoco eficientes; contrastando con las hipótesis más sonadas de la teoría neo-institucionalista (Chubb y Moe, 1990).

Un último examen de los efectos de la combinación de la segmentación institucional y la desigualdad social sobre la educación proviene de los primeros resultados del estudio longitudinal de tipo PISA-L en el cual se re-encuestó cuatro años más tarde a los estudiantes evaluados por PISA 2003 (Boado y Fernández, 2008). En este lapso de tiempo se analizó cuál era la probabilidad de acreditar la Educación Media Superior condicionada una variable de estratificación clásica (capital cultural medido como nivel educativo máximo en el hogar) y el entorno sociocultural del centro. El cuadro 7 presenta este resultado. En la última fila del cuadro, se puede apreciar que mientras que un estudiante que asistía en el entorno muy desfavorable tenía una probabilidad de 0.07 (siete chances en cien) de aprobar el Bachillerato, un estudiante del entorno medio tenía una probabilidad de 0.478 (una chance en dos) de graduarse y uno del entorno muy favorable una probabilidad de 0.916 (13 veces más chance de aprobar que en el primer caso). Obtener la credencial del Bachillerato entre jóvenes del entorno muy favorable es un evento socialmente naturalizado; en cambio en el entorno muy desfavorable es un evento (casi) imposible. En términos bivariados, estas chances son mucho mayores que las comentadas respecto del nivel de competencias. La desigualdad de oportunidades no puede ser más aguda.

⁵ Tampoco se registraron en la muestra de PISA 2003.

⁶ Cabe acotar que con base a análisis no publicados, debe indicarse que estrictamente las variables de clase social y el entorno sociocultural explican el 27% de la varianza.

CUADRO 7. PROBABILIDAD DE ACREDITAR LA ENSEÑANZA MEDIA SUPERIOR (EMS) GENERAL O TECNOLÓGICA HASTA 2007 SEGÚN ENTORNO SOCIOCULTURAL DEL CENTRO EN 2003 Y MÁXIMO NIVEL EDUCATIVO DEL HOGAR EN 2003 (HISCED)

	Muy desfavorable	Desfavorable	Medio	Favorable	Muy Favorable	Brecha por entorno	Total por HISCED
Hasta Primaria Completa	0.153	0.267	0.410	0.504	NA	0.351	0.228
Hasta Ciclo Básico Completo	0.078	0.274	0.424	0.672	0.561	0.483	0.303
Hasta Bachillerato Diversificado completo	0.102	0.305	0.513	0.637	0.914	0.812	0.484
Superior Universitarios y no universitarios	0.523	0.370	0.664	0.756	0.943	0.420	0.639
Brecha por nivel	0.445	0.103	0.254	0.252	0.382		
Total por Entorno Sociocultural	0.070	0.211	0.478	0.684	0.916		

FUENTE: elaboración propia con base en la encuesta panel 2007. Base ponderada. Proyecto DS/FCE 102. Boado y Fernández (2008).

La combinación del entorno sociocultural del centro y del capital cultural del hogar permite calcular probabilidades condicionales incluidas en las celdas del cuadro 7. Tal como se puede ver, el comportamiento de las variables no es lineal en las 20 casillas, pero si se relativizan las 5 casillas que presentan desviaciones, la tendencia es a la reproducción de la desigualdad por combinación del efecto macro y micro estructural. El efecto más fuerte sigue siendo también aquí el efecto entorno. La brecha máxima del entorno es de 81 puntos y se localiza en las probabilidades diferenciales de acreditación que tiene un joven originario de un hogar con máximo de Bachillerato. También se debe observar con interés la brecha por nivel educativo presente entre estudiantes asistentes a centros del entorno muy desfavorable: ahí hay un rango de 44 puntos entre quienes provienen de hogares con un máximo nivel de Ciclo Básico y quienes son originarios de hogares con Educación Superior. Esto termina de mostrar que *los efectos de la desigualdad no solo son impactantes en los aprendizajes sino sobre todo en las trayectorias futuras de sus estudiantes.*

Una forma de interpretar toda esta evidencia es en términos de "efectos de la escuela". Raudenbush y Willms (1995) propusieron el término de "efectos de tipo A" cuando las diferencias de calidad de una escuela están generalmente fundados en su carácter privado, sin considerar atributos fundamentales del contexto social de sus alumnos. Por el contrario, los "efectos de tipo B" son aquellos en los que las diferencias de calidad ente escuelas se mantienen una vez que se controlan las variables sociales. Desde el punto de vista de la política educativa, los efectos de tipo B son fundamentales en la medida en que informan del valor agregado por la escuela y son indicativos de procesos reales de movilidad social hacia una mayor igualdad. Sin embargo, las familias no tienen la información necesaria para hacer estudios sobre "valor agregado" y toman decisiones educacionales fundadas en el efecto perceptible: en las escuelas privadas los jóvenes alcanzan un más alto desarrollo de sus competencias. Aquellas familias que tienen expectativas sobre los empleos y posiciones sociales que sus hijos pueden alcanzar o conservar a través de su educación, se esforzarán por matricularse en las escuelas privadas. Pero dado que estos "clientes alertas" son a su vez predominantemente hogares de clases medias y altas, las decisiones educacionales tomadas con base en efectos de tipo A concluyen reforzando la segmentación académica y la reproducción de las desigualdades.

3. LA INEFICACIA DEL INSTRUMENTO "PLAN DE ESTUDIOS"

El tercer tipo de problemas en el sistema educativo tiene que ver con los instrumentos de política

educativa y el enfoque subyacente que han venido utilizándose en los últimos veinte años para dar respuesta a los problemas de calidad, segmentación y desigualdad. La hipótesis que queremos desarrollar ahora es que el instrumento clásico “plan de estudios” es ineficaz para el tipo de problema que tiene el sistema en su nivel medio.

La evidencia en que nos apoyaremos dice relación con el impacto que tuvo una de las reformas, la más conflictiva e importante para este sub-sector realizada en 1996 por la ANEP presidida por Germán Rama. Por diez años, *toda la discusión sobre políticas educativas* para el Ciclo Básico de la Educación Media ha estado centrada *casi exclusivamente* en torno a si el plan de estudios óptimo debía organizarse por disciplinas, tal como lo estableció el Plan 1986 o por áreas de conocimiento, tal como lo estableció el Plan 1996. La polémica se desarrolló en el plano epistemológico, en el plano de la psicología cognitiva, de la sociología de la educación, de la didáctica especiales y sobre todo de las políticas de equidad. El profesorado se dividió en posiciones antagónicas a tal punto que el proceso quedó bloqueado sin que el Plan 1996 se universalizara, ni que tampoco pudieran completarse los otros componentes relativos con la formación docente, la gestión de los centros o la descentralización de la supervisión.

El estancamiento de la discusión en torno a un instrumento revela una inclinación en el diseño de las políticas educativas que no es nueva. A la salida de la Dictadura, el primer gobierno democrático de la educación pública optó por una reforma del plan de estudios como eje y clave del “aggiornamento” que requería la Educación Media. En 1993 y luego de la alerta política causada por el diagnóstico educativo entregado por la CEPAL, las autoridades resolvieron como una de las principales medidas un ajuste al plan de estudios en el marco del Programa “50 medidas para la mejorar la calidad”. La Reforma en la Educación Media Superior (EMS) comenzó en 1997 con la creación de los Bachilleratos Tecnológicos (BT) y concluyó instrumentándose finalmente con un nuevo plan de estudios para el Bachillerato General, de tipo muy innovador: el plan 2003. También ha sido el caso del primer gobierno de izquierda, que implantó el Plan “Reformulación 2006” y suprimió todos los planes anteriores. Hasta este año, la superposición de reformas había creado un extraño “paisaje curricular”: un estudiante podía acreditar el Ciclo Básico habiendo cursado el Plan 1986 en la Secundaria General Pública, el Plan 1986 en Secundaria General Privada, el Plan 1996 en Secundaria General Pública, la adaptación a la Secundaria Técnica del Plan 1996 denominado Ciclo Básico Tecnológico (CBT) y el Plan 1996 para Escuelas Rurales Públicas con Ciclo Básico.

Realizaremos tres comparaciones sucesivas combinando la información sobre planes y sectores institucionales: el Plan 1986 aplicado en la Secundaria General Pública; el plan 1986 aplicado en los Colegios Privados; el plan 1996 aplicado en la Secundaria General Pública y el plan 1996 aplicado en la Secundaria Técnica Pública. Esta categorización tiene la virtud de replicar las opciones educacionales visibles que tienen las familias. La información es aportada por los dos ciclos de PISA en que participó el país. El ejercicio se realiza con aquellos estudiantes que al momento de la evaluación, *ya concluyeron* el Ciclo Básico y que por lo tanto, tienen una trayectoria escolar totalmente ajustada a lo que la normativa espera. No se observa aquí ni el efecto de los planes sobre los rezagados al menos un año, ni tampoco sobre aquellos que se habían desafiado de la educación antes de los 15 años. Se trata de una muestra técnicamente “trunca”. Es importante tener presente esta propiedad para interpretar con cautela los resultados.

El primer examen es relativamente simple: una comparación de los promedios obtenidos por estudiantes *graduados* del Ciclo Básico en ambos ciclos en cada uno de las cuatro opciones y en cada uno de los dos ciclos de PISA. El cuadro 9 muestra una consistencia importante. En el año 2003 los estudiantes del Plan

1996 obtuvieron en promedio 4 puntos adicionales, mientras que en el año 2006 la ventaja fue para los estudiantes que acreditaron el Plan 1986 en liceos públicos también con 4 puntos. La diferencia entre los desempeños obtenidos por los estudiantes de uno y otro plan es muy pequeña y no significativa *dentro de cada ciclo y para esta muy particular* sub-muestra. El Plan no hace diferencia. Sin embargo, los estudiantes que cursaron el Plan 1986 en colegios privados obtienen en promedio 60 puntos más que sus pares de la Secundaria Pública.

El segundo examen se deriva del primero mediante un cálculo de diferencias. En el año 2006 el deterioro en el nivel de desempeño es diferente según el Plan. Los *graduados del sector público* con el Plan 1986 empeoraron 6 puntos, pero quienes se graduaron con el Plan 1996 empeoraron 14 puntos en tanto quienes hicieron el CBT retrocedieron 18 puntos respecto a 2003. Finalmente, los estudiantes del sector privado redujeron sus competencias 25 puntos en promedio; la mayor de las diferencias observadas. Al cabo de tres años, las diferentes de performance de los estudiantes graduados del sector público es de 8 puntos a favor del Plan 1986. Si bien el Plan no parecería hacer diferencia entre los estudiantes de una misma cohorte, en el mediano plazo y en promedio, los estudiantes de los nuevos planes son más vulnerables a la pérdida de competencias lectoras.

**CUADRO 8. COMPARACIÓN DEL PUNTAJE EN LECTURA PARA LOS ESTUDIANTES GRADUADOS DE CICLO BÁSICO.
PISA 2003 Y 2006**

	Promedio	Error Estándar	LI 95%	Ls 95%
2003				
P86 Público	460.9	2.3	456.3	465.5
P96 Público	465.1	1.7	461.8	468.5
CBT	412.3	4.3	403.7	420.9
P86 Privado	523.9	18	520.4	527.5
2006				
P86 Público	454.8	2.0	451.0	458.7
P96 Público	450.8	1.9	447.0	454.7
CBT	394.3	6.8	380.7	407.9
P86 Privado	498.5	3.2	492.1	504.9
Diferencias				
P86 (2006-2003)	-6.1	P96 a P86	-8.2	
P96 (2006-2003)	-14.3			
CBT (2006-2003)	-18			
Privado (2006-2003)	-25.4			

FUENTE: elaboración propia con microdatos nacionales liberados de PISA 2006.

El tercer examen levanta el supuesto implícito de similitud de las poblaciones escolares comparadas y utiliza los resultados en Matemática (supuestamente estables entre ciclos). Este primer y muy parcial ejercicio analiza qué sucedió con el puntaje en Matemática entre 2003 y 2006 introduciendo un conjunto de controles apropiados sobre la estratificación social, el sector institucional y el entorno sociocultural⁷. Estas dos últimas variables se introdujeron considerando sus efectos principales además de sus interacciones con el año; esto permitirá capturar variaciones en el tiempo específicas en cada entorno y en cada sector institucional. La variable de interés es el plan de estudio con el cual el estudiante se graduó en el Ciclo Básico. Se especificaron interacciones además del efecto principal, bajo la hipótesis de que las diferencias entre planes se hayan modificado en 2006. El grupo de referencia está definido por los

⁷ Constituye un avance de una investigación sobre eficacia escolar y desigualdad educativa en la Enseñanza Media del Uruguay que realiza Fernández en el marco de su proyecto de dedicación total.

estudiantes del plan 1986 evaluados en 2003. En el Anexo se detalla el ajuste.

En el cuadro 9 muestra un ejercicio de simulación con los promedios estimados con base en este modelo de regresión para un estudiante con capital económico y cultural medio. Se hace variar fila a fila el entorno sociocultural y en las columnas el plan de estudios para computar las diferencias entre 2006 y 2003. Tal como se puede apreciar, leyendo primero las filas destacadas con el encabezado "Dif. 2006-2003", los signos y difieren tanto entre planes de estudio (ya observado en el segundo examen) como también entre los entornos socioculturales. Notoriamente, *los más afectados en el trienio han sido los estudiantes asistentes al entorno muy desfavorable*. El retroceso ha sido importante para los tres planes presentes ahí pero es aún más fuerte para aquellos estudiantes que se graduaron con el Plan 1996: pierden 44 puntos (casi medio desvío estándar) contra los 25 puntos que pierden los estudiantes del Plan 1986 o de la Secundaria Técnica. En el entorno desfavorable, las diferencias tienen el signo contrario: en los tres casos se genera un incremento de 11 puntos en las competencias que este primer ejercicio no logra discriminar con mayor precisión. En el entorno sociocultural medio donde hay oferta de los tres sectores institucionales, el movimiento también es negativo y con magnitudes notoriamente variables entre planes. Mientras que los estudiantes del Plan 1986 en la Secundaria General Pública son los que menos retrocederían conjuntamente con los estudiantes de la Técnica, los estudiantes del sector privado pierden cuatro veces más puntaje. Finalmente, en los dos entornos favorables, los resultados del trienio son *positivos* destacándose la evolución del sector privado, seguido del Plan 1986 en el sector público y por último el Plan 1996.

CUADRO 9. PROMEDIOS ESTIMADOS PARA MATEMÁTICA SEGÚN PLAN DE ESTUDIOS EN CICLO BÁSICO, ENTORNO SOCIOCULTURAL Y SECTOR INSTITUCIONAL PARA UN ESTUDIANTE DE CAPITAL MEDIO

Entornos	Años	P86 Sec. Gral. Púb.	P96 Sec. Gral. Pública	P96 Sec. Téc. Púb.	P86 Sec. Gral. Privada
Muy desfavorable	2003	449.0	457.2	434.1	
	2006	424.0	413.5	409.2	
	Dif. 2006-2003	-24.9	-43.7	-24.9	
Desfavorable	2003	449.0	457.2	434.1	
	2006	460.1	468.3	445.2	
	Dif. 2006-2003	11.1	11.1	11.1	
Medio	2003	449.0	457.2	434.1	480.7
	2006	441.4	439.1	426.6	450.6
	Dif. 2006-2003	-7.6	-18.1	-7.6	-30.1
Favorable y Muy favorable	2003	449.0	457.2	434.1	480.7
	2006	479.8	477.5	450.1	520.8
	Dif. 2006-2003	30.8	20.3	16.0	40.1

FUENTE: Elaboración propia con base en los microdatos de PISA 2003 y 2006. El estudiante con capital familiar promedio se observa típicamente en el entorno medio. Las bases están ponderadas.

Como se advirtió estas conclusiones no pueden ser generalizables a toda la cohorte de edad en virtud de que contamos con una muestra trunca. Vale la pena decir además, que sobre este fenómeno que emerge aquí no ha existido una discusión específica y mucho menos investigación realizada. Aún así, es posible resaltar algunos hallazgos para la reflexión sobre las causas de estas tendencias.

En primer, ni la asignatura de Español ni Matemática fueron afectadas por la enseñanza por áreas, ni por la carga horaria semanal ni por una disputa epistemológica o didáctica en la disciplina. Más aún en el área de Español existe el cuerpo de profesores de enseñanza media más profesionalizado que además trabaja sobre la base de amplios consensos en torno al enfoque "constructivista". También ha sido una asignatura particularmente privilegiada en la adquisición de textos gratuitos, en los contenidos de

capacitación y en las publicaciones pedagógicas de los últimos diez años. En cambio, en Matemática el cuerpo docente es el menos profesionalizado de todos y se ha realizado una capacitación menos amplia por las carencias de docentes formados en varias zonas del país. En consecuencia, lo más razonable es atribuir estos resultados a factores específicos que operan en el nivel de los centros educativos.

En segundo lugar, el Plan 1996 fue diseñado con el objetivo de mejorar la equidad en este nivel de la Enseñanza Media, mejorando los resultados entre los estudiantes con menor capital cultural. Tal como se apreció y al menos en los estudiantes con trayectoria normativa, no ha tenido los efectos deseados en aquellos centros con mayor concentración de estudiantes de clases populares. Al contrario, el retroceso más fuerte entre todos los observados ha sido precisamente en este entorno muy desfavorable. La pregunta más apropiada a los diseñadores es ¿qué instrumentos curriculares tenía el Plan 1986 que le permitió operar ahí mejor que el Plan 1996 al menos para los estudiantes con trayectoria normativa?

En tercer lugar, es de destacar que el Ciclo Básico Técnico (CBT) tiene dos propiedades interesantes. Por un lado, sus estudiantes sistemáticamente alcanzan *menores* capacidades aún luego de controlar por estas variables antecedentes. En este sentido, son más ineficaces. Pero por otro, estos estudiantes *pierden menos* que estudiantes con el mismo perfil social pero que atienden al Plan 1996 en Secundaria General Pública. En este otro sentido, son más eficaces. Podría hipotetizarse que el resultado fuera causado por un plan más "inelástico" al proceso de deterioro sufrido por la Enseñanza Media Básica del Uruguay ofrecida en los entornos desfavorables. O tal vez, esta sea una consecuencia de propiedades organizacionales de los centros de educación media técnicos.

La conclusión vuelve a ser básicamente la misma: *estamos frente a un problema del sistema más que un problema de vulnerabilidades diferenciales en el sistema*. No solo genera mala calidad, además socialmente estratificada, sino que además las pérdidas también están socialmente estratificadas. Evidentemente *no hubo políticas focalizadas que partieran de asumir la segmentación del sistema*. Si este diagnóstico es consistente con nuevas investigaciones, debería observarse para el ciclo 2009 de PISA un resultado similar o peor en Lectura, a pesar de los esfuerzos que pudieran haberse hecho con el nuevo Plan 2006.

Para finalizar conviene reiterar la hipótesis: *el recurso reiterado y exclusivo a la política curricular y a más aún, a un tipo de diseño curricular generalista y centralista, es parte del problema del sistema*. Si bien es cierto que existe un creciente y genuino interés por comprender la especificidad sociológica del aprendizaje en el Ciclo Básico, el énfasis reiterado en la organización de los contenidos a enseñar según requerimientos internos de cada disciplina parecería develar un enfoque liberal que iguala a todos los estudiantes a la entrada de cada aula. Se reitera un tipo de diseño prescriptivo, "top-down", con reducidos o nulos instrumentos focalizados, y por tanto se rechaza cualquier elemento de desarrollo curricular por región (descentralización curricular) o por centro educativo (como proyecto curricular de centro) o por población de estudiantes (como cursos de recuperación). La planificación de aula queda sub-ordinada implícitamente como un procedimiento administrativo e individual de aplicación, sometido a la fiscalización de un Inspector de Asignaturas. El plan 2006 no hace más que ahondar los problemas. La planificación por objetivos oscurece la reflexión sobre cuáles debieran ser las competencias que un estudiante debiera adquirir al concluir el ciclo. Finalmente, la evaluación de resultados, tanto a nivel del estudiante como a nivel del sistema, continúa siendo entendida en su sentido más clásico y restringido.

4. EL CENTRO EDUCATIVO: UN OBJETO Y UN INSTRUMENTO DESESTIMADO

Las escuelas del Uruguay hacen una diferencia sustantiva en las competencias adquiridas. Sin embargo,

las sucesivas reformas implementadas han descartado la re-ingeniería del centro educativo y de su entorno, e incluso marginaron otros instrumentos menos drásticos relativos a su activación como instrumento de políticas de calidad y equidad. Estudiaremos en este apartado alguna evidencia que se dispone en tres argumentos sucesivos.

El primer argumento sostiene que la escuela hace una diferencia de una magnitud que no puede ser despreciada por la política educativa. En el marco de la perspectiva de los estudios de eficacia escolar, es tradicional indicar sobre los “grados de libertad” de la política con un indicador muy específico: el porcentaje de la varianza en los aprendizajes explicado por el nivel de análisis escuela. El cuadro 10 está tomado del informe *Uruguay en PISA 2006* (Fernández, et al 2007) que en el capítulo 8 analiza precisamente este aspecto. Las dos primeras columnas cuantifican la varianza entre escuelas y las dos siguientes, la varianza entre individuos. La atención debe centrarse en las columnas marcadas con el símbolo de porcentaje (%) dado que permiten resumir más adecuadamente la información en las tres áreas. Tal como se puede apreciar, aproximadamente el 40% de la varianza en las competencias de los estudiantes en las tres áreas se deberían a características de la escuela y no exclusivamente a factores individuales. El hallazgo no es novedoso: para el caso de la Primaria, se estimó el coeficiente de correlación intraclase no condicional entre el 34.5% para 1996 y 25.7% para el año 2002 (Fernández, 2007b). Es interesante notar que el efecto escuela tiene una magnitud que ronda en el promedio de los países iberoamericanos (por ejemplo, participantes en PISA 2003) con un máximo observado en México del 66.1% y un mínimo de España del 24.5% (Fernández, 2006a: cuadro 4). En el segundo panel del cuadro 10 se vuelven a presentar los mismos cálculos pero habiendo *controlado* el efecto de aquellas variables escolares y extra-escolares que no pueden ser controladas en el corto plazo a través de decisiones de los centros educativos. Los resultados proporcionan *una imagen más correcta* del peso real de los centros educativos. Si se compara por ejemplo el área de Ciencias, si bien se observa una reducción a la mitad en la varianza específica del nivel centro educativo, la magnitud restante resulta aún importante: variantes en los atributos de la organización escolar pueden mejorar el nivel de competencia desarrollado por un estudiante. ¿Cuáles son estos factores organizacionales? La acumulación de los estudios sobre factores asociados hechos con base en PISA 2003 y 2006 en que Uruguay participó muestran los siguientes: carencias o inadecuación de la infraestructura frente a las necesidades específicas; carencia de profesores con experiencia; ausentismo y bajas expectativas en el ambiente escolar; un enfoque pedagógico sobre las ciencias centrado en la experimentación (OECD-PISA, 2004: cap.5; Fernández *et al.* 2007: cap. 8).

CUADRO 10. PESO DEL NIVEL DE ANÁLISIS ESCUELA EN LAS COMPETENCIAS EVALUADAS EN PISA 2006

Áreas	Entre escuelas (u)		Entre individuos (r)		Total (%)	
Modelo vacío o sin factores explicativos						Varianza Total
Ciencias	39.6%	3506.73	60.4%	5344.36	100.0%	8851.09
Matemática	39.6%	3947.11	60.4%	6015.47	100.0%	9962.57
Lectura	41.1%	6159.40	58.9%	8809.71	100.0%	14969.11
Controlando el efecto de los factores extra-escolares						Varianza Total
Ciencias	20.9%	1334.06	79.1%	5042.04	100.0%	6376.10
Matemática	20.6%	1437.80	79.4%	5533.61	100.0%	6971.41
Lectura	25.7%	2840.48	74.3%	8194.52	100.0%	11035.00

FUENTE: *Uruguay en PISA 2006*. Sobre la base de datos combinada de estudiantes y centros educativos. Modelos multinivel HLM vacío "randon intercept" y modelo con variables extra-escolares. Para la prueba de χ^2 , $p < 0.00$ en todos los casos.

El segundo argumento tiene relación con la ausencia de políticas dirigidas al empoderamiento del colectivo docente como gestor pedagógico en el centro educativo. Este es un tema controversial que en el país ha sido abordado tangencialmente sea a través de políticas de formación docente inicial, sea a través de complementos salariales. En la región, la evidencia empírica se concentra principalmente en el nivel de Primaria. Al menos para Argentina, Chile, México y Uruguay, la investigación muestra dos dimensiones relevantes: la permanencia de los maestros en las escuelas (indicativo de la estabilidad de la estructura informal) y el desarrollo curricular a nivel de escuela a través de planes, como modalidad de generación de oportunidades de aprendizaje (Fernández, 2007a:279-283 y 303-307). Existe evidencia relativa a que la inestabilidad es un problema crónico en la Educación Media del Uruguay: en promedio una cuarta parte de los profesores del Ciclo Básico son nuevos en el centro educativo cada año y como máximo, cuatro de cada diez superan los tres años en cada centro (Fernández, 2001:61). Dicha inestabilidad se explica fundamentalmente por las instituciones que regulan la distribución de profesores entre centros y que consisten en un acto anual de elección de horas según una prelación de méritos. Con este nivel de incertidumbre, resulta difícil planificar estratégicamente o aún consolidar un clima organizacional de cooperación o de contextualización curricular.

Sin embargo, la evidencia mostrada por PISA 2006 argumenta a favor de diseños institucionales de este tipo y resulta interesante reseñarla aunque más no sea brevemente. PISA elaboró tres índices de autonomía (sobre personal, contenidos y presupuestos) a partir de las respuestas dadas por el director del centro. El análisis con los 57 países participantes mostró que si bien ninguno de estos índices tiene una incidencia marginal significativa sobre los aprendizajes, sí se observaban impactos significativos para el promedio del país en los índices de autonomía de contenidos y de autonomía presupuestal. Es decir, aquellos alumnos que estaban en países que daban mayor autonomía a sus centros educativos tenían mejores rendimientos, sin perjuicio que las escuelas de esos países se diferenciaban escasamente en términos de autonomía. Se trata por tanto, de un *diseño institucional autónomo para las escuelas*. También es interesante otro hallazgo que presenta este capítulo cuando informa que si bien estos índices indican en el nivel de las competencias no afectan la distribución social de las mismas entre los estudiantes; es decir, la autonomía podría ser un instrumento apto para mejorar la calidad pero se requiere de otros para incrementar la igualdad educativa (OCDE-PISA, 2007:262 y 263).

El tercer argumento resalta que el diseño organizacional del centro educativo que imparte el Ciclo Básico en la Secundaria General Pública no ha sido alterado radicalmente desde la conformación de la Enseñanza Media a principios del siglo pasado y que las instituciones que lo regulan sub-utilizan las

capacidades del centro para mejorar la eficacia y la equidad. El diseño sigue siendo básicamente un tipo de "burocracia mecánica" más que una de tipo profesional debido a las carencias existentes de profesionales, sobre todo en el interior del país (Mintzberg, 1996). La estructura básica permanece incambiada en los niveles y roles funcionales: una dirección unipersonal, una reducida sección administrativa ("bedel" y "secretario"), un estamento de dos o tres profesores adscriptos, un profesor encargado del laboratorio y tantos cargos docentes como asignaturas se impartan. Las decisiones están concentradas en el rol del director, tanto en términos formales como informales. Entre sus variadas tareas están observar los procesos de aprendizaje en las aulas, vincularse con las familias, reponer los vidrios que se rompan, arreglar los sanitarios, gestionar la designación de docentes para los grupos no cubiertos y atender los problemas de violencia. Los liceos públicos más grandes se diferencian de los más pequeños en el número de personas en cada rol y eventualmente, en la posibilidad de contar con sub-directores. Cada liceo *puede* recibir la visita de un supervisor de gestión para los aspectos organizacionales y de tantos supervisores de asignaturas como asignaturas haya. Toda la Secundaria General Pública está organizada bajo esta "forma divisional" en la que la cumbre gerencial está conectada con cada director de liceo a través de esos dos cuerpos de supervisores. Sin embargo, y a deferencia de la forma divisional típica, no existe ningún esquema de descentralización de las decisiones en ninguna de las áreas de la gestión (Fernández, 2001).

Las excepciones disponibles en los últimos veinte años en materia de diseño de centros educativos fueron gruesamente tres. En 1993 y en el marco del "Plan de 50 Medidas para Mejorar la Calidad de la Educación", la ANEP dispuso tres medidas: a) especializar funcionalmente sus liceos para impartir Ciclo Básico o el Ciclo de Bachillerato (liceos de un ciclo); b) reducir el tamaño de los centros a unos 400 estudiantes; y c) extender la jornada pedagógica a cinco horas diarias reduciendo a dos los turnos de funcionamiento de cada liceo público. En particular, los nuevos liceos de Ciclo Básico debían ser "pequeños a medianos" y sobre todo, "liceos de barrio", así caracterizados por atender a un estudiantado geográficamente próximo. La *segunda excepción* en la política es más difícil de datar pero se implementó entre 1994 y 1995. Consistió en la asignación de un asistente social y un psicólogo a un conjunto restringido de centros educativos en unas muy difusamente definidas "condiciones de riesgo". En una muestra nacional de liceos públicos levantada en 1998, se estimó que el 35.3% contaba con estos roles. Este equipo, denominado "multidisciplinario" se ocupó de consolidar un área de gestión comunitaria dentro de cada centro, atendiendo en particular a los estudiantes con alto nivel de inasistencia, problemas de disciplina o con bajos rendimientos. La incorporación de estos saberes profesionales supuso en varios centros un cambio en la gestión directiva, con la conformación de verdaderos equipos de dirección. (Fernández, 2001: cuadro V.1). La *tercera excepción* está comprendida dentro del paquete de la Reforma del Ciclo Básico instrumentado en 1996 y comprendió por un lado, un experimento de "empoderamiento" de la dirección del centro educativo bajo el concepto de liderazgo pedagógico del director, y por otro, un ensayo muy parcial de gestión pedagógica colectiva a nivel del centro mediante el arreglo de "horas y espacios de coordinación docente".

En el Uruguay, además de un papel marginal en las políticas, la aplicación de las diversas medidas organizacionales no ha logrado un impacto sustancial a corto o mediano plazo ni en los centros educativos ni en los aprendizajes. Pero tampoco se ha producido una readecuación de las normas vigentes, con lo cual las instituciones persistentes han terminado por diluir las débiles reformas organizacionales. Así por ejemplo, si bien se han construido una cantidad importante de nuevos edificios, en particular en la capital y en las ciudades más grandes del interior, la adición de infraestructura fue

para atender a la demanda insatisfecha y no para desdoblarse centros. Catorce años más tarde, de los 346 centros públicos gestionados por el Consejo de Educación Secundaria, 190 (54.9%) son aún liceos de dos ciclos. En cuanto al tamaño, en promedio un Ciclo Básico atiende a 634 estudiantes distribuidos en dos o más frecuentemente tres turnos. Los liceos de dos ciclos son aún más grandes, rondando el millar de estudiantes, en tanto que los liceos de Bachilleratos tienen alrededor de 550 alumnos. Reducir la inestabilidad de los docentes fue un objetivo secundario en la reforma de 1996 pero al no introducirse cambios en la "elección anual de horas", no tuvo un impacto significativo. Menos aún hubo medidas de empoderamiento docente: la inclusión en la retribución salarial de "horas de coordinación en el centro" en un contexto de inestabilidad y de multiempleo resultaron más bien en una transferencia salarial sin contra-prestación. Hasta el presente, y esto incluye la nueva Ley de Educación, no se ha propuesto un rediseño institucional que asigne potestades al colectivo docente de un centro, al estilo de un "claustro" que tome decisiones.

De la evidencia expuesta surge, por tanto, que el sistema educativo uruguayo –y especialmente su nivel Medio– presenta un panorama preocupante en términos de insuficientes niveles de aprendizaje y notoria inequidad, vinculada al entorno social y al capital cultural de la familia de los estudiantes. Si bien no ha sido objeto particular de análisis, a estas notas deben adicionarse las altas tasas de repetición y rezago, y el estancamiento de la matrícula en la enseñanza media.

Con miras a identificar políticas que puedan operar efectivamente para superar esa situación, nuestro recorrido permite descartar, asimismo, dos alternativas frecuentemente propuestas en cierta literatura y ensayadas en distintas experiencias: la privatización del sistema –vía financiamiento público al sector privado de la educación, la transferencia de la propiedad y/o la gestión de centros y la indiferenciación en el tratamiento a establecimientos estatales y particulares– y las reestructuras mayores de los planes de estudio. En efecto: del análisis precedente surge que ninguno de estos dos expedientes son capaces de generar variaciones significativas en los problemas analizados.

Por ende, es menester dirigir la atención a aquel tipo de factores que pregonamos operan a un nivel estructural y que serían causa de los problemas observados. Se destacan especialmente los factores de naturaleza institucional y organizativa. Entre estos factores seleccionaremos tres grupos: el primero vinculado a la estructura de gestión del sistema, el segundo relativo al plantel docente, el tercero relacionado a políticas específicamente orientadas a los estudiantes y el cuarto relacionado con la evaluación, el monitoreo y la rendición pública de cuentas del sistema ante la sociedad.

5. NUEVAS ESTRUCTURAS DESCENTRALIZADAS DE GESTIÓN

5.1. Escuelas eficaces

El gobierno del sistema educativo uruguayo tiene desde su misma gestación en el último cuarto del siglo pasado, un diseño fuertemente centralizado. Sus competencias están constitucionalmente atribuidas a un Ente Autónomo del Estado denominado desde 1985 "Administración Nacional de Educación Pública" (ANEP) con competencia sobre la prestación de Educación Inicial, Primaria, Secundaria General, Secundaria Técnica y Formación Docente en todo el territorio nacional. Su órgano rector es colegiado (Consejo Directivo Central, CODICEN) y está designado por el Poder Ejecutivo con venia especial del Senado. Del CODICEN dependen los tres Consejos Desconcentrados (Primaria junto con Inicial,

Secundaria y Técnica) y la Dirección de Formación Docente. Estos Consejos carecen de autonomía financiera, laboral o curricular-pedagógica. No existen organismos con competencia regional, e incluso las Inspecciones de la Enseñanza Media son de carácter nacional y están asentadas en la capital.

Sin juzgar si en algún período histórico esta arquitectura institucional resultó eficaz o eficiente, es claro que no resulta apta para enfrentar los desafíos de calidad y segmentación, en especial desde que el país democratizó el Ciclo Básico y hecho obligatorio 9 años de educación. El centro decisorio guarda una distancia apreciable con los ejecutores de las políticas; los planes y programas tienen un formato nacional que no admite adaptaciones a distintas realidades sociales y geográficas, el órgano específicamente encargado de la gestión del sector —el Consejo de Enseñanza Secundaria— carece de resortes efectivos para cumplir sus cometidos y destina buena parte de sus esfuerzos a la tramitación administrativa. Las autoridades de los centros educativos carecen de autonomía alguna, pedagógica, disciplinar, laboral o presupuestal: no fijan el calendario, no pueden fijar la jornada escolar, no pueden seleccionar libros ni contenidos educativos, no pueden contratar ni despedir profesores o administrativos, no pueden tomar ni ejecutar decisiones sobre las reparaciones de sus edificios aún las más elementales; son meros aplicadores de reglamentos generales, por citar sólo algunos de los rasgos disfuncionales.

Varias transformaciones deberían explorarse para revertir ese escenario. En primer término, el diseño original de tres consejos parecería estar desbordado por el crecimiento de la Educación Inicial (dos años obligatorios con vistas a tres) y por la obligatoriedad del Ciclo Básico de Educación Media con un carácter comprensivo. Si bien podría no ser estrictamente necesario la división de Primaria e Inicial, resulta imperioso unificar la gestión del Ciclo Básico, actualmente dividida entre el Consejo de Secundaria y el Consejo de la Educación Técnica. Al menos esto podría permitir abocarse a las bases institucionales de la desigualdad de resultados entre estos sectores analizados anteriormente. En este camino parecería avanzar el proyecto de nueva Ley actualmente a estudio (artículo 64 del proyecto).

En segundo lugar, y contrapelo de la tradición centralista de nuestro sistema educativo, es menester procesar transferencias de competencias y recursos a instancias intermedias del sistema, con base en criterios funcionales o territoriales. Los destinatarios del traspaso de poderes deberían ser dos niveles claramente diferenciados. Por un lado, el propio Consejo de Secundaria y al Consejo de la Educación Técnica, a quien habría que dotar de competencias tales como la aprobación de los planes y programas de estudio del ciclo y la administración —en sentido amplio— de todo el personal docente, administrativo y de servicio, y de los recursos materiales necesarios. Pero tan importante como lo anterior, este organismo necesita potestades abarcativas sobre el estatus, la carrera funcional y sistema de remuneraciones de los docentes de su dependencia, de manera de constituirse en un centro genuino de formulación de políticas, con las herramientas necesarias para ello. De esta manera, la instancia orgánica con competencia efectiva e inmediata sobre el nivel secundario contaría además con los medios congruentes para responsabilizarse efectivamente por su evolución.

Por otro lado, podría discutirse una descentralización con base territorial, transfiriendo competencias en las distintas áreas al nivel de los Departamentos. Sin embargo, esta medida podría ser cuestionable tanto por los efectos perversos que la experiencia ha tenido en otros países de la región, amplificando la segregación residencial existente, agudizando la desigual distribución territorial de recursos humanos calificados y creando una segmentación jurisdiccional del sistema educativo. También es cuestionable el impacto sobre la gestión que puede tener esta política en un país pequeño y sin accidentes geográficos como Uruguay. En cambio, lo que sería oportuno desarrollar algunas experiencias de regionalización hacia aspectos de gestión, como el mantenimiento de la infraestructura edilicia, las inspecciones de

asignaturas, y la formación permanente de los docentes.

A nuestro juicio, el rediseño del sistema debe apuntar a transferir competencias directamente a los centros educativos en la medida en que pueden argüirse mayores argumentos para esto. Entendemos que los centros deben tener la potestad de ordenar gastos y ejecutar partidas autónomamente en materia de mantenimiento, reparaciones y limpieza de los centros, forma de permitir respuestas más apropiadas y rápidas a necesidades básicas en las instalaciones. Estas potestades podrían también extenderse a la selección, compra, distribución y monitoreo de textos escolares, materiales de laboratorio y en un futuro próximo, también informáticos.

En estos ítems, es menester extender dentro de límites apropiados las atribuciones de los directores, de los secretarios y de los intendentes de los centros, sujetando sus decisiones cotidianas a un sistema de contralor ex – post de regularidad jurídica y financiera.

La extensión de potestades debería comprender también el plano laboral. Son abundantes los ejemplos sobre los problemas cotidianos que se generan en los centros debido a la carencia de personal idóneo para la limpieza o la seguridad. Esto podría hacerse a través de contratos temporales fundados en consideraciones de urgencia que podrían ser revisados por el Consejo respectivo.

Mucho más compleja y conflictiva es la discusión sobre la descentralización de la contratación de personal docente y del desarrollo curricular. La contratación departamental de docentes realizado centralmente y con base en un llamamiento ritual, es un mecanismo extremadamente lento que se traduce en demoras de hasta 6 meses en la provisión de cargos vacantes. Existe evidencia de que estas vacancias están asociadas al entorno sociocultural de los centros, siendo los más desfavorables socioculturalmente aquellos que más tiempo les lleva resolver este problema. Esto resulta inaceptable en la medida en que se ha constituido en otro mecanismo invisible de reproducción de las desigualdades sociales. En estas condiciones de vacancia, los directores de los centros debieran tener la potestad para convocar docentes suplentes para desempeñarse durante el tiempo que sea necesario. Ningún derecho se vería lesionado si esta convocatoria se realizara con base a las mismas listas de prelación meritocráticas que año a año son publicadas por las autoridades y sometiendo estas designaciones a control jerárquico y jurisdiccional, tal como le cabe a cualquier acto administrativo.

El sistema de currículum único nacional constituye, al menos formalmente, un recurso para la homogeneidad del sistema, valor que entendemos debe preservarse. Pero como quedó dicho, es incapaz de responder eficazmente a los fenómenos de calidad y de inequidad que existen a la interna del sector público de la educación. Es que se ha confundido el currículum nacional con un único modelo de desarrollo curricular que impide realizar adaptaciones y desarrollos específicos en el nivel del centro. Esto se puede lograr consagrando normativamente la obligación de cada centro de elaborar un proyecto curricular propio en el cual se realicen jerarquizaciones de contenidos con base en orientaciones transversales y contenidos mínimos, énfasis contextuales apropiados a sus estudiantes y se definan acciones compensatorias acordes a las dificultades diagnosticadas. Tales proyectos deberían ser aprobados por el claustro docente, debieran ser públicos y además serían supervisados / apoyados por equipos de inspectores regionales.

Naturalmente, la expansión de las esferas de intervención y de los cometidos de los directores también supone el desarrollo de una nueva estructura organizativa en los centros educativos. En la dimensión específica de gestión, obligaría a rodear a los directores de una apoyatura administrativa apropiada y cercana. En una perspectiva pedagógica, las nuevas funciones más sustantivas como los proyectos

institucionales y las adaptaciones curriculares, demandan la instauración de al menos un órgano colegiado permanente con todos los docentes del centro (un "claustro") y de equipos de trabajo ad-hoc, así como también de especialistas de diversas disciplinas que acompañen y orienten las innovaciones. De no ser así, los sistemas se inundarían con tantas responsabilidades generándose aún más diferentes entre centros pobres y ricos.

Con base en las hipótesis - síntesis del diagnóstico, resulta claro que el rediseño del sistema debe empoderar al centro educativo, transformándolo en la unidad básica de la gestión.

5.2. Estructuras intermedias funcionales

Como correlatos de los empoderamientos propuestos en el literal anterior –de las autoridades de Secundaria y de las escuelas medias- es preciso un rediseño que construya nuevas estructuras intermedias diferenciadas y especializadas funcionalmente en tareas de supervisión, asesoramiento, monitoreo y producción de información. Dado que toda descentralización libera fuerzas centrífugas en los sistemas, desde un enfoque de teoría de sistemas (Luhmann, 1997) es necesario balancear el incremento de complejidad debido a la diferenciación interna mediante la creación de subsistemas capaces de generar nuevas formas de integración y así evitar aspectos indeseables tales como incrementos en la inequidad.

En la forma burocrática divisional, el cuerpo intermedio está conformado por inspectores que tienen como tarea central la fiscalización con base a normas administrativas generales. En un sistema de organizaciones pedagógicas autónomas orientado a resolver problemas de calidad y desigualdad, la supervisión debe subvertir su mirada, comenzando por atender a las singularidades que se presentan en el entorno del centro (estudiantes, familias y localidad) y en un esquema de co-diagnóstico y de planificación, instrumentar por ejemplo, las acciones pedagógicas compensatorias apropiadas. Esta nueva supervisión no puede estar alejada del centro ni en términos territoriales ni en términos temporales. Tampoco parece tener sentido que la supervisión opere en forma fraccionada: cada inspector visitando sólo a los profesores de su asignatura. Este tipo de supervisión, como se dijo antes, es razonable que sea parte de una regionalización real.

En segundo lugar, el modelo de desarrollo curricular abierto a nivel de los centros demanda que los claustros docentes cuenten con apoyos de especialistas tanto en el momento del diseño como en la implementación o en la evaluación. Sin este tipo de apoyo técnico, el proceso quedará librado a las capacidades propias de cada centro o a los recursos que voluntariamente se puedan movilizar en cada localidad, el resultado será claramente de una mayor segmentación y desigualdad. En este campo existen interesantes experiencias realizadas, por ejemplo, en el Programa de Escuelas de Tiempo Completo para el desarrollo de "los planes de talleres" que cada centro implementa en la segunda mitad de la jornada escolar completa, experiencias que podrían ser extendidas a la Educación Media.

La contraparte de cualquier transferencia de poderes es un sistema de indicadores de desempeño y auditoría que permita monitorear que se están desarrollando los cometidos ajustados a las normativas. Sin embargo, más que la vigilancia jurídica sobre los procedimientos administrativos, un sistema de monitoreo en un contexto autonómico puede fundamentarse en el análisis del cumplimiento de metas establecidas por las autoridades nacionales en diferentes áreas. Incluso podría estar fundamentado en las disposiciones legales que a tal fin se establecieran, tales como los Principios de la Educación Pública contenidos en el título IV del proyecto de ley de Educación.

Finalmente, todo sistema funciona en la medida en que genera información confiable y precisa sobre sus

operaciones, personal y destinatarios. Las carencias en este nivel son múltiples. Para ejemplificar, nos referimos sólo al tema de la información sobre los estudiantes. *“Recién hacia 2005 la ANEP logró conectar los centros educativos públicos en red y generar una base central donde se registran las actividades académicas de los estudiantes en el sector público. Esto que si bien será un gran avance, aún presenta serios problemas para fines de un “monitoreo de estudiantes por ejemplo”. En primer lugar, cada Consejo (Primaria, Secundaria y UTU) administran la base en forma independiente, con diferentes formatos y rutinas de actualización. En segundo lugar, las unidades que generan la información son los propios centros públicos, con lo que la validez y la actualidad de la información dependen de las rutinas administrativas que cada centro pueda desarrollar en el conjunto de sus prioridades y recursos humanos (escasos). En tercer lugar, la exactitud con que la información es recogida en los centros difiere ampliamente según el sector institucional, el nivel de estudios y el área geográfica. En cuarto lugar, las bases no son exhaustivas ni excluyentes para todos los estudiantes, de tal forma que es posible distinguir para un estudiante si está desafiado o si se cambió de la Secundaria General a la Técnica”* (Fernández, Boado y Bonapelch, 2008:22-24).

Finalmente todas estas acciones requieren de una política de recursos humanos novedosa. En la instancia más centralizada, es imperioso concretar una organización burocrática eficiente, que contemple la gestión de los recursos humanos y la revisión de los procedimientos. En el primer rubro, es clave el reclutamiento (y la permanencia) y el perfeccionamiento en cargos de dirección gerencial de cuadros competentes y profesionalizados. Estos deben enmarcarse en una estructura administrativa adecuada, dotada de funcionarios competentes, seleccionados y promovidos de acuerdo a sus méritos y desempeño y organizados en una carrera funcional efectiva. En materia de procedimientos, un rol más protagónico de las autoridades de la enseñanza media precisa de un diligenciamiento aligerado de cuestiones de trámite, tal vez acudiendo a procedimientos de delegación funcional, la potenciación de las capacidades de respuesta rápida a demandas locativas y materiales, y la simplificación de procedimientos de compras y contratación.

5.3. Sistemas de evaluación

Si bien Uruguay cuenta desde la década del noventa con un sistema nacional de evaluación, como se asentó más arriba sus intervenciones son puntuales en la enseñanza primaria, en tanto en enseñanza media se reducen básicamente a la prueba PISA.

Existe consenso en términos internacionales que el tipo de evaluación necesaria ha de tener algunos elementos importantes: periodicidad, transparencia, diseño técnicamente riguroso, políticamente legitimado y autónomo de quienes está evaluando (Ravela et al, 2008) Esto generalmente se puede alcanzar -y es deseable que se alcance- a través del desarrollo de programas de evaluación nacionales y de la participación del país en programas internacionales. Si bien las distintas instancias que a nivel central se han hecho cargo de este aspecto en el país han operado en condiciones muy próximas de las deseadas anteriores (Benveniste, 2002), debemos señalar que la falta de autonomía política y presupuestal, unidas a la débil institucionalización con que han gozado, constituyen impedimentos fuertes para su extensión (Fernández y Midaglia, 2005)

Entre los elementos estratégicos también se ha resaltado la publicidad de los resultados a niveles de desagregación que resulten congruentes tanto con los “agentes” educativos como con los “mandantes” del sistema. Dos son los desafíos aquí. Uno tiene que ver con hacer sustentable el empoderamiento del centro educativo mediante la producción de información significativa y comparable sobre los resultados

que ha obtenido en las evaluaciones, aún cuando se trate de evaluaciones muestrales. Esta práctica tiene cierta tradición en el país bajo la forma de informes confidenciales, pero su producción no ha sido regular ni tampoco uniforme ni ha sido redefinida en función de los usos que efectivamente se le dan. El otro desafío es la transparencia pública. Aquí también se identifica un problema en el cual el país debería avanzar hacia una reforma, dado que hasta el presente el principal -sino único- destinatario de información ha sido el propio sistema, y si se ha difundido al público algunos resultados éstos han sido demasiado generales, con baja incidencia en los medios de comunicación y casi nula reflexión o debate público.

Asimismo, es imperioso que los tiempos del sistema se acompasen a las necesidades de seguimiento cercano de innovaciones y procesos a nivel del sistema y de los establecimientos, y que se constituyan canales efectivos para la retroalimentación de las políticas con los resultados que arroje. En un sistema educativo descentralizado esto impone un desafío adicional ya que requiere diseñar instrumentos apropiados para apoyar formas de auto y co-evaluación de proyectos a nivel del centro, además de instrumentar pruebas que aborden objetivos nacionales.

6. FACTORES ORGANIZATIVOS RELACIONADOS CON EL PERSONAL DOCENTE

6.1. El reclutamiento del personal docente

En Uruguay la profesión docente resulta poco atractiva para los jóvenes más talentosos y mejor capacitados (Boado y Fernández, 2008). La opción por el profesorado es habitualmente desplazada por el cursado de carreras universitarias, de mayor prestigio social y, potencialmente, mejor remuneradas.

¿Cómo revertir esa tendencia? Sobre el componente remunerativo se puede actuar de forma directa e inmediata, si bien supone un esfuerzo financiero considerable dado el número de docentes que revistan en la plantilla de funcionarios públicos y el bajo nivel remunerativo actual. Para maximizar el impacto en la selección correspondería contemplar el direccionamiento de parte de esos recursos a instancias tempranas, a través de becas a estudiantes calificados y salarios iniciales atractivos. Paralelamente, también pueden operar en el mismo sentido la ampliación de los beneficios para-salariales y el mejoramiento de las condiciones laborales (dedicación exclusiva a un centro, estabilidad, tutorías, empoderamiento, etc.).

Por su parte, sobre el prestigio social de la profesión docente, por su naturaleza cultural, las intervenciones posibles son más restringidas y operarán a mediano y largo plazo. Previsiblemente el mejoramiento del componente remunerativo y de condiciones de trabajo también repercutirá en esta dimensión con el paso del tiempo. En la misma dirección repercutirá la transformación en curso del estatus de la capacitación, que por primera vez en la tradición nacional otorgará rango universitario a la formación docente, según lo prevé la nueva Ley de Educación.

6.2. La naturaleza institucional de la formación docente

Como se acaba de indicar, el sistema educativo uruguayo experimentará en breve el tránsito desde su tradicional formación docente normalista a otra de carácter universitario. Sin embargo, la fórmula ecléctica incluida en un proyecto de ley a estudio del parlamento supone la permanencia de esta esfera dentro del ente autónomo de enseñanza, mediante la conformación de un instituto universitario propio

sin vínculos orgánicos con la única universidad pública existente (UDELAR) (y por supuesto, tampoco con universidades privadas reconocidas).

La necesidad de actualización y fortalecimiento de la formación docente, en destrezas, metodología y contenidos, es una opinión bastante extendida en el medio. Este aserto es especialmente válido para la capacitación de profesores, con menos tradición que su similar de magisterio. La aparición de nuevas estructuras institucionales jerarquizadas puede operar como un dispositivo fermental con esas miras. No obstante, su permanencia dentro del mismo organismo encargado del gobierno y la gestión del sistema, aún cuando pueda reportar ganancias en adecuación y ajuste a otras políticas educativas por aquél impulsadas, pone en cuestión los alcances efectivos de la innovación y perpetúa la rígida separación con respecto a la universidad pública, dotada de mayores acumulaciones en los aspectos no pedagógicos. La exposición de los profesores en formación a un clima genuinamente universitario, en contacto con la investigación de punta en las diversas áreas del conocimiento, supondría una ganancia considerable. Pero aún cuando este vínculo no se constituya formalmente, el establecimiento de convenios de cooperación e intercambio entre la Universidad de la República y el instituto universitario de formación docente en gestación puede conducir –aunque seguramente con mayores obstáculos y en menor medida– a resultados semejantes.

6.3. El estatuto docente y la carrera funcional

La regulación de la carrera docente en Uruguay responde a un modelo clásico, altamente burocratizado y carente de ligazones de naturaleza estratégica con los cometidos generales que puedan fijarse para el sistema. La antigüedad en la docencia está especialmente premiada, en desmedro de otros rubros como el mérito, el desempeño o la formación y perfeccionamiento. Así, la antigüedad es el criterio fundamental para el acceso a cargos superiores, e incluso para privilegiar la elección anual por parte de los profesores de los establecimientos en que dictarán sus clases. Como consecuencia, tienden a ocupar cargos de mayor responsabilidad y a recibir mayores remuneraciones docentes que no necesariamente son los mejor calificados. Y lo que tal vez sea peor, dado el perverso sistema de elección de centros, los docentes con mayor experiencia suelen concentrar sus funciones en aquellos liceos donde los jóvenes son más fácilmente educables –ubicados en zonas de más fácil acceso y más seguras–, reforzando la segmentación del sistema. Paradójicamente, esta facultad con que cuentan los profesores está vedada a los padres, que de acuerdo a la normativa y a la tradición nacional están inhibidos de seleccionar la escuela pública a la que enviarán a sus hijos. Se constituye, así, un curioso sistema de "libertad de elección", exclusivamente del lado de la oferta educativa.

Asimismo, también son anomalías naturalizadas en el sistema de la educación media la pluralidad de centros en que prestan sus funciones los docentes, el multiempleo y la extensión excesiva de su jornada laboral, y probablemente vinculado con ello, sus altas tasas de inasistencias, con la consiguiente pérdida de horas de clase.

Todas estas manifestaciones exigen una reingeniería del estatuto funcional en su conjunto, tarea especialmente compleja por razones políticas, administrativas y financieras. El rediseño debe apuntar a constituir incentivos efectivos al desempeño y al compromiso institucional, al tiempo de asegurar condiciones laborales adecuadas para el mejor ejercicio de la profesión. Entre las medidas posibles se hallan la extensión de los incentivos salariales al "presentismo" y la puntualidad, y al ejercicio de tareas en condiciones de complejidad mayor (por ejemplo, en liceos de contexto desfavorable); la reformulación del mecanismo de asignación de centros y funciones, que debería responder a las necesidades del

sistema; la modificación de los reglamentos de concurso, privilegiando la ponderación de méritos y desempeño sobre la antigüedad; la promoción y el reconocimiento efectivo de las actividades de perfeccionamiento continuo –dentro y fuera del aula–; la capacitación específica y especialización funcional en tareas de dirección y gestión de establecimientos; el establecimiento de regímenes de dedicación exclusiva; y la concentración de tareas en uno o a lo sumo dos centros de enseñanza.

7. POLÍTICAS AFIRMATIVAS ORIENTADAS A LOS ESTUDIANTES

El trípede de intervenciones sobre la estructura y funcionamiento del sistema educativo nacional que se propone se completa con un conjunto de medidas, que enfocan específicamente al colectivo de estudiantes de educación media de peor desempeño.

A diferencia de la escuela primaria, que desde la década pasada ha sido objeto de programas compensatorios –especialmente, las denominadas Escuelas de Tiempo Completo–, en el ámbito de la enseñanza media no se han registrado hasta fecha reciente iniciativas sistémicas de políticas que apunten a mitigar las brechas en trayectorias y aprendizajes entre distintos grupos de estudiantes. Como quedó asentado en el capítulo anterior, y a la luz de las evidencias resultantes de la aplicación de la prueba PISA, este es uno de los principales problemas del sistema educativo uruguayo. Asimismo, la demostración de que los distintos planes generales de estudio no generan diferencias significativas en los resultados, fundamenta la necesidad de estrategias y medidas diferenciadas, que traten de manera diversa situaciones que son desiguales.

Esta aseveración merece una breve reflexión previa, sobre la justificación y alcance de las políticas universalistas y de las políticas focalizadas, o expresado de otra manera, acerca de la elucidación de las oportunidades en que es preferible operar con medidas destinadas a todo el estudiantado, o a parte de éste. Frecuentemente, en estas y en otras políticas públicas y a lo largo de toda la región, el acotamiento de la esfera de actuación estatal se ha decidido más por restricciones financieras o incluso por asunciones ideológicas sobre el rol del Estado –tributarias de una concepción de tipo residual de los welfare states–, que por razones específicamente educativas. En una perspectiva más amplia a la que adherimos, los programas sociales compensatorios son válidos cuando existen problemas particulares restringidos a un sector bien determinado de la población, que por ello requieren de acciones específicas cuya generalización no necesariamente sería efectiva. Cuando no se dan estas condiciones, la focalización supone un remedo cualitativa y cuantitativamente insuficiente a problemáticas más complejas.

La observación es oportuna porque el estado de la educación media uruguayo constituye una situación de frontera entre una y otra hipótesis. Por un lado, en términos de aprendizajes los niveles de insuficiencia están muy extendidos (4 de cada 10 estudiantes de 15 años según la prueba PISA), por lo que no constituyen en propiedad solamente un "foco" sobre el que deba actuarse. Por otro, la estrecha vinculación entre la segmentación educativa y la segmentación social permite identificar a este subconjunto de la población en torno a causas y problemas que le son propios.

En consonancia con este carácter híbrido, una intervención estatal efectiva debería desplegar algunas medidas de naturaleza general para el conjunto del estudiantado, y otras que se dirijan puntualmente a aquellos más vulnerables a la repetición, el rezago y el fracaso escolar. Además de reafirmarse la vocación naturalmente universal de las políticas educativas con la consiguiente responsabilidad estatal, de esta manera se estará previniendo, además, el corrimiento hacia la zona de riesgo de los jóvenes que

aún no se hallan en ella, pero se sitúan en sus fronteras y por ende también requieren del activismo estatal.

Entre el repertorio de medidas de aplicación universal debe mencionarse, en primer término, a la extensión del tiempo escolar. Esto supone primariamente atacar las causas que motivan pérdidas de días y horas de clase, que fueron sucintamente referidas en el numeral anterior, de manera de cumplir efectivamente con los calendarios escolares establecidos. Pero además, se asocia al tránsito hacia experiencias de jornada completa o equivalentes, que permita, entre otros cometidos, mayores desarrollos en los contenidos básicos (lenguaje, matemática), la extensión del espacio dedicado a las asignaturas instrumentales, y la incorporación de actividades extracurriculares que operen como mallas de retención y de vinculación más plena de los jóvenes al centro educativo.

Una iniciativa también de carácter universal aunque menos estructural -pero de indudable pertinencia-, sería la revisión de los mecanismos de atribución de estudiantes a centros determinados. En Uruguay el criterio es básicamente el de la proximidad del establecimiento con el domicilio particular, si bien existen otros factores de muy diversa naturaleza que flexibilizan la pauta. Más allá de esta puntualización, en la medida en que el territorio se halla segmentado socialmente –especialmente en la capital del país, donde habita más del 40% de la población– una distribución de alumnos así orientada reproduce esa fragmentación en las aulas, aún dentro del subsistema público. No se nos escapa que una alteración radical de la asignación territorial conllevaría varios problemas, algunos de ellos relacionados incluso con la existencia de sub-culturas juveniles con asentamiento y referencias geográficas. Más modestamente, por tanto, sería conveniente explorar y luego evaluar alternativas de des-zonificación parcial, como por ejemplo el tránsito progresivo de estudiantes entre "fronteras" territoriales y socioeconómicas contiguas.

En la otra dimensión, la de las acciones afirmativas para grupos de contextos desfavorables, el diseño debería tomar en cuenta algunos principios rectores, como la anticipación temporal y preventiva de la intervención en relación al fracaso, el seguimiento individual de los estudiantes vulnerables, la incorporación de equipos técnicos multidisciplinarios capaces de apoyar a los planteles docentes en las múltiples facetas comprendidas en el proceso, y el involucramiento de las familias de los estudiantes. A diferencia de las políticas de esta naturaleza desplegadas en la enseñanza primaria, al estar aquí dirigidas a jóvenes es esencial establecer lazos afectivos y culturales válidos que aseguren su compromiso con las propuestas. A pesar de las obvias diferencias, estrategias específicas como la desarrollada en Finlandia, que establece una secuencia de intervenciones de intensidad creciente, serían especialmente atendibles. Asimismo, merece un reestudio el régimen reglamentario y de evaluación estudiantil, a efectos de calibrar adecuadamente la función y los resultados de reprobaciones y repeticiones de cursos.

Es menester destacar la reciente introducción en la educación media uruguaya de dos programas de esta naturaleza, que marcan un hito en este tipo de intervención: el Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU) y las "Aulas Comunitarias". El PIU está orientado a mejorar los índices de promoción en el ciclo básico de 74 liceos públicos capitalinos y del Interior del país, en los que estudian unos 55.000 jóvenes. A través de sus tres componentes (fortalecimiento técnico-pedagógico de los liceos, fortalecimiento de los equipos técnicos de atención psico-social y transferencia de recursos de ejecución local), constituye un dispositivo de amplia cobertura para enfrentar la problemática de la deserción y repetición en la educación media uruguaya, en el tramo de los 12 a 15 años. En su operativa específica, mediante la intervención de especialistas se identifica tempranamente a los jóvenes más vulnerables al fracaso escolar, y se les asigna profesores en calidad de tutores. El Programa Aulas Comunitarias tiene que objetivo hacer regresar al sistema educativo a jóvenes que desertaron. Los estudiantes se identifican

a través de redes barriales conectadas con otros programas sociales, y una vez incorporados se los introduce en una dinámica educativa menos estructurada que la tradicional, que es acompañada por otras componentes de sustento (alimentación, apoyo psicológico, prestaciones sociales). Cuantitativamente es mucho más reducido que el PIU, puesto que en el año 2007 sólo atendió a unos 1000 jóvenes. Dado que el universo de desertores es mucho mayor, se apunta a trasladar la impronta de flexibilidad a otras estructuras preexistentes, como los liceos nocturnos y la enseñanza de adultos.

Como puede apreciarse, la distinta dimensión del "foco" y del target de estos dos programas innovadores ponen efectivamente en cuestión las fronteras entre políticas universales y compensatorias.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANEP-DIEE (2007). *Evaluación de Aprendizajes en 6tos años de Primaria 2005*. Montevideo: Dirección de Investigación, Evaluación y Estadísticas. Administración Nacional de Educación Pública.
- ANEP-CES (2008). *Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico 2008-2009*. Montevideo: Consejo de Educación Secundaria. Administración Nacional de Educación Pública.
- Bentancur, N. (2007). ¿Hacia un nuevo paradigma en las políticas educativas? Las reformas de las Reformas en Argentina, Chile y Uruguay (2005-2007). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16.
- Bentancur, N. (2007). Reformas educativas y rendimiento escolar. Reflexiones a partir de las experiencias de Argentina, Chile y Uruguay. *Cuadernos del CLAEH*, 93.
- Bentancur, N. (2008). Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual. Montevideo: Banda Oriental- ICP-FCS - CSIC.
- Bentancur, N. (coordinador)(2007). Las políticas educativas en Uruguay. Perspectivas académicas y compromisos políticos. Montevideo: MEC-ICP-FCS..
- Benveniste, L. (2002). The political Structuration of Assessment: Negotiating State Power and Legitimacy. *Comparative Education Review*, 46(1), pp. 89-117.
- Boado, M. y Fernández, T. (2008). *Estudio Longitudinal de los estudiantes evaluados por PISA 2003 en Uruguay*. Informe de Investigación n°42. Montevideo: Departamento de Sociología. Universidad de la República.
- Chubb, J. y Moe, T. (1990). *Politics, Markets and America's schools*. Washington: The Brooking Institution.
- Fernández, T. (1997). Educación post-vareliana: evidencias para nuevas prioridades. *Revista de Educación*, 6.
- Fernández, T.. (2001). *Contribución al análisis organizacional en educación*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales y Plural editores.
- Fernández, T.. (2006). Una aproximación a las relaciones entre clase social y habitus: las disposiciones académicas de los alumnos iberoamericanos evaluados por PISA 2003. *Revista Electrónica sobre Calidad, Eficacia y Cambio en la Educación*. 4(1).
- Fernández, T. (2007 a). *Distribución del conocimiento escolar: clases sociales, escuela y sistema educativo*

- en *América Latina*. México: El Colegio de México.
- Fernández, T. (2007 b). Persistent Inequalities in Uruguayan Primary Education 1996-2002. *International Studies in Educational Inequality, Theory and Policy*, 2.
- Fernández, T., Boado, M. y Bonapelch, S. (2008). *Reporte Técnico del Estudio Longitudinal de los estudiantes evaluados por PISA 2003 en Uruguay. Informe de Investigación 40*. Montevideo: Universidad de la República.
- Fernández, T. Midaglia, C. (2005). El uso de los informes generados por los sistemas de evaluación de aprendizajes en la educación primaria. Los casos de México y de Uruguay. En Santiago Cueto (editor) *Usos y desusos de la información en la educación de América Latina*. Santiago de Chile: Ediciones PREAL / CINVE / GDN.
- Fernández, T.; Armúa, M., Bernadou, O., Centanino, I., Fernández, M. Leymonié, J., Rosselli, A. y Sánchez, H. (2007). *Uruguay en PISA 2006. Primeros Resultados en Ciencias, Matemática y Lectura del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes*. Montevideo: Administración Nacional de Educación Pública.
- Luhmann, Niklas (1997). *Organización y decisión*. México: Universidad de Guadalajara y Universidad Iberoamericana.
- Mancebo, M.E. (2007). La educación uruguaya en una encrucijada: entre la inercia, la restauración y la innovación. En Bentancur, N. *Las políticas educativas en Uruguay. Perspectivas académicas y compromisos políticos*. Montevideo: MEC-ICP-FCS.
- Mintzberg, H. (1996). *Diseño de organizaciones eficientes*. Buenos Aires: Ateneo.
- OECD-PISA (2004). *Learning for Tomorrow's world. First Results from PISA 2003*. Paris: OECD.
- OECD-PISA (2007). *Scientific competencies for the world of tomorrow*. Paris: OECD.
- Raudenbush, S. y Willms, D. (1995). The Estimation of School Effects. *Journal of Educational and Behavioral Statistics Winter, 20(4)*, pp 307-335.
- Ravela, P., Arregui, P., Valverde, G., Wolfe, R., Ferrer, G., Martínez Rizo, F., Alwin, M., Wolff, L. (2008). *Las evaluaciones educativas que América Latina necesita*. Documento de trabajo n°40. Santiago de Chile: PREAL.
- UNESCO-SERCE (2008). *Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe. Resumen Ejecutivo del Primer Reporte de Resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo*. Santiago de Chile: UNESCO.

ANEXO

MODELO DE REGRESIÓN SOBRE PUNTAJE EN MATEMÁTICA (PV1 MATH) CON ESTUDIANTES GRADUADOS DEL CICLO BÁSICO DE EDUCACIÓN MEDIA EN PISA 2003 Y 2006. BASES PONDERADAS. MÉTODO BRR PARA LOS ERRORES ESTÁNDARES

	Coefficientes	BRR Std. Err.	t	P> t
Base 2003 (referencia)				
Base 2006	-24.92	9.82	-2.54	0.01
Plan de CB 1986 (referencia)				
Plan de CB 1996 Pub.	8.22	2.01	4.09	0.00
Plan de CB CBT	-14.84	4.77	-3.11	0.00
Plan de CB 1986 Privado	31.73	3.82	8.30	0.00
Plan de CB 1996 Púb. En 2006	-10.53	2.95	-3.57	0.00
Plan de CB CBT en 2006	0.68	7.82	0.09	0.93
Plan de CB 1986 Priv. En 2006	-22.51	5.57	-4.04	0.00
Ent. M.Desf. (Referencia)				
Ent. Desf.	-9.56	8.12	-1.18	0.24
Ent. Med.	13.28	8.46	1.57	0.12
Ent. Favorable y Muy Favorable	15.33	10.51	1.46	0.15
Ent. Desf. En 2006	36.03	9.32	3.87	0.00
Ent. Med. En 2006	17.35	9.97	1.74	0.09
Ent. Favorable y Muy Favorable en 2006	55.76	11.41	4.89	0.00
Sec. Técnica (referencia)				
Liceo Púb.	-11.58	7.01	-1.65	0.10
Privado	-13.07	9.44	-1.38	0.17
Liceo Púb. En 2006	18.68	10.08	1.85	0.07
Privado en 2006	-6.29	12.44	-0.51	0.62
Capital	17.69	0.61	28.92	0.00
constante	448.97	4.78	93.83	0.00

FUENTE: Fernández (2008). Investigación en curso sobre eficacia escolar y desigualdad educativa en la Enseñanza Media del Uruguay.



PROPOSTAS ESTATAIS VOLTADAS À AVALIAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO: BREVE RETROSPECTIVA HISTÓRICA DO PERÍODO 1983-2008

Wagner Bandeira Andriola

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

<http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol6num4/art7.pdf>



O relacionamento entre o Estado, a Universidade e a Sociedade vem sofrendo profundas modificações, nas últimas décadas. Conforme asseveram Neave e van Vught (1991) estas transformações têm sido rotuladas pelos especialistas como caracterizando a passagem do *modelo de controle* para o *modelo de supervisão estatal*. Na medida em que o setor privado passou a ser o maior empregador dos egressos das Universidades, associado ao fenômeno do baixo financiamento do Ensino Superior público, o Estado viu-se como um ente limitado, e até certo ponto ineficiente, para se dar conta da gestão dos processos educacionais. Nesse âmbito, procurou, utilizando da retórica da autonomia, da liberdade administrativa e da auto-regulação, transferir sua responsabilidade social para a livre iniciativa. O mercado surgiu, então, como personagem principal do discurso político oficial, quer no âmbito do Estado, quer das Instituições de Ensino Superior (IES), bem ao gosto das teorias neoliberais, que tanto afagam a idéia da ineficiência do setor público como algo incontornável (Cunha, Foster y Fernandes, sem data)¹.

Curiosamente, como asseveram Amaral e Magalhães (2000), o Estado não levou esta estratégia às últimas conseqüências, visto que manteve ações reguladoras, num modelo híbrido que, entretanto, substituiu os mecanismos tradicionais de regulação pública por critérios avaliativos mercadológicos. *Neste modelo, o Estado, em vez de proteger as instituições das intervenções e influências externas, toma medidas legais para que terceiros possam intervir...* (Amaral y Magalhães, 2000:14). Neste contexto, o principal papel do Estado foi delinear um *ethos* competitivo, no qual o mercado seria o definidor principal dos critérios de qualidade educacional das Instituições de Ensino Superior (IES).

O chamado Estado-Avaliador define uma centralidade substantiva para a avaliação, pois acredita que é ela a base da mudança, capaz de garantir, através da normatização, resultados e produtos que assegurem a eficiência das IES. Conforme expresso no editorial da Revista do Provão, editada pelo MEC/INEP (2001),² *quem tem competência que se estabeleça... Coisa do passado? Não, coisa do futuro. Com a sociedade globalizada exigindo cada vez mais excelência, é fundamental investir na qualidade para não ficar em desvantagem...* (p.8). A análise do discurso oficial indica que o Governo assumiu de modo despudorado a condição de ter o mercado como balizador da qualidade, caracterizando o processo educativo como atividade caracteristicamente competitiva. Nessa perspectiva, conforme asseveram Cunha, Foster e Fernandes (sem data), o pressuposto organizativo da sociedade constrói-se sobre o princípio da concorrência, que torna os atores sociais dependentes dos padrões externos de qualidade, regulados pelo Estado-Avaliador.

Não obstante, de acordo com Afonso Janela (2001), *está em curso a transição de uma forma de regulação burocrática e fortemente centralizada para uma forma de regulação híbrida que conjuga o controle pelo Estado com estratégias de autonomia e auto-regulação das instituições educativas* (p. 26). No caso do Brasil esta condição é evidente quando se analisa a situação do Ensino Superior. As IES ainda estão protegidas pelo dispositivo constitucional que lhes outorga a condição de autonomia administrativa. Entretanto, as políticas públicas do Estado-Avaliador cada vez avançam mais rumo à interferência no projeto que as IES constroem para si, conforme apregoam Cunha, Foster e Fernandes (sem data).

Na atual conjuntura das políticas avaliativas, o *escore* (conceito) alcançado pelas IES, assume o papel balizador, que caracteriza a sua qualidade educacional. Se o conceito é positivo, passa a ser o grande

¹ Cunha, M. I., Forster, M. M. y Fernandes, C.M. (s.d.) *Avaliação externa e os cursos de graduação: implicações políticas na prática pedagógica e na docência*. UNISINOS

² INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Órgão do Ministério da Educação, Brasil.

trunfo de *marketing* para divulgar a IES e o Curso. Se for negativo, cataliza os esforços institucionais, que procuram alterar esta posição institucional (Cunha, Foster y Fernandes, sem data).

Para Santos (2000), é preciso entender que a modernidade preocupou-se com duas formas de conhecimento: o *conhecimento regulação*, onde a ausência deste é entendida como caos e a presença é entendida como ordem; e o *conhecimento-emancipação*, onde a ignorância é o colonialismo e esta significa entender o outro como objeto, ou seja, não reconhecer nele a capacidade de ser sujeito. No conhecimento-emancipação *conhecer é reconhecer, é progredir no sentido de levar o outro da condição de objeto para a condição de sujeito. Esse conhecimento-reconhecimento é o que designo por solidariedade*, assevera Santos (2000:30).

No caso do Brasil, como perfil de um país dependente, a compreensão destas questões toma um caráter peculiar. Como a Universidade é uma instituição tardia na história do referido país, mais fácil se tornou desencadear processos de alteração de seus princípios constitutivos iniciais, que foram mais identificados com a perspectiva da autonomia universitária, anunciando possibilidades emancipatórias.

O estímulo à expansão da rede de Ensino Superior através dos setores privados – muitos sem qualquer tradição no campo da Educação – favoreceu a implantação de um contingente de IES emergentes, planejadas e constituídas sob a nova ordem, calcada, principalmente, na concorrência como pilar regulador. Estas IES já nasceram com esta condição e, aproveitando-se das novas configurações do trabalho, onde a flexibilização e o conceito de empregabilidade tomaram outras dimensões, incorporaram o *ethos* competitivo com muito mais facilidade (cunha, foster y fernandes, sem data).

No caso brasileiro é evidente o deslocamento da função de controle do Estado para o mercado. Isso, entretanto, como explica Kuenzer (2001):

(...) não quer dizer que o Estado tenha abandonado a sua função, mas que passou a desenvolvê-la de outra forma: cursos poderão ser descredenciados após a avaliação, caso insistam no descumprimento dos critérios mínimos de qualidade... que, através do "Provão", permitem o julgamento racional do desempenho do profissional pelo mercado, como também oferecem mais um critério, para o mercado e para os consumidores, de julgamento da qualidade dos cursos (p. 25).

Nesse âmbito, vale ressaltar, a reflexão acerca das principais dificuldades da Educação Superior brasileira, dentre as quais se destacam: o debate em torno da reforma universitária, a preocupação pelo estabelecimento de cotas para descendentes afro-brasileiros e minorias, o dilema ensino público versus privado, o baixo nível de financiamento do ensino público e seu conseqüente sucateamento, as tendências e os modelos da avaliação educacional. Esse conjunto de problemas tem provocado discussões nos diferentes fóruns, encontros, seminários e conferências nos quais participam importantes atores educacionais, conforme assevera Trindade (2004).

Assim, nasceu como decorrência dessa reflexão, a discussão em torno à Avaliação da Educação Superior brasileira, e das Instituições de Ensino Superior (IES) componentes do referido sistema educacional. Para muitos, conforme Leite (2005), o seu início desse ciclo que caracteriza o *Estado Avaliador* pode ser apontado no processo que a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) iniciou em 1977, que é direcionado à avaliação dos programas de Pós-Graduação *stricto sensu*. Esta sistemática avaliativa recebeu muitas críticas e, como qualquer outra prática, carece de alterações que acompanhem as necessidades da Educação Superior brasileira. Entretanto, é inegável a contribuição que a avaliação promovida pela CAPES exerce sobre o desenvolvimento e a consolidação da pós-graduação no Brasil.

Outras iniciativas voltadas para a avaliação das Instituições de Ensino Superior (IES) brasileiras merecem menção, por entendermos que foi a partir da acumulação dessas discussões e experiências que se chegou ao que temos atualmente. Como exemplo, apresentamos as discussões que a Associação Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES) desencadeou a partir de 1982, bem como a experiência desenvolvida pela Universidade de São Paulo (USP), que ficou conhecida por *Lista dos professores improdutivos da Universidade de São Paulo* (Goldemberg, 1992).

Destaque especial deve ser dado à experiência desenvolvida pela Universidade de Campinas (UNICAMP), no início da década de 1990, tendo claras características de processo democrático, pois buscou promover a participação dos membros da comunidade universitária. A UNICAMP utilizou abordagem qualitativa, cujo objetivo era o de melhorar a qualidade da instituição. Os resultados desta prática foram apresentados num Seminário Institucional, que contou com a participação do Prof. José Dias Sobrinho (Andriola y Oliveira, 2006).

Neste âmbito, nos deteremos, inicialmente, no detalhamento e na análise de três políticas de Avaliação Institucional, implementadas a partir de 1983 nas IES brasileiras, sendo elas: Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), Exame Nacional de Cursos (ENC) e Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Para tal seguiremos o seguinte roteiro de análise:

- O processo de criação, conformando aí o contexto histórico, as instituições e personagens envolvidos;
- Os objetivos, princípios e características fundamentais;
- As formas de implementação, especialmente no que se refere aos procedimentos metodológicos utilizados;
- A recepção e repercussão junto à comunidade acadêmica;
- Os resultados obtidos; e o modo como se desdobraram em políticas públicas para a universidade;
- As limitações que apresentaram, expressadas nas críticas e sugestões recebidas;
- As principais, e mais marcantes, diferenças e semelhanças entre os três programas e a tentativa de compreender mudanças e permanências;

Esta discussão nos possibilitará entender o caminhar da Avaliação institucional no Brasil e irá subsidiar as análises contidas nos capítulos seguintes. Antes, entretanto, trataremos do processo que antecede todos os programas de Avaliação Institucional das IES brasileiras: o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU).

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS: O PROGRAMA DE AVALIAÇÃO DA REFORMA UNIVERSITÁRIA (PARU)

Antes de tratarmos dos três programas de Avaliação Institucional (PAIUB, ENC e SINAES), faz-se necessário dedicar atenção especial ao Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), visto que este se conforma como a primeira iniciativa, ao nível governamental, pensada para avaliar as IES brasileiras.

O PARU foi concebido e realizado pela CAPES. Iniciou-se em 1983, durante o governo militar do

General João Figueiredo, e se estendeu até 1986, no governo civil de José Sarney. Sua origem, segundo o discurso oficial, foi motivada pelo crescente número de matrículas no Sistema de Educação Superior que se observou a partir da década de 1980, desencadeando preocupação do Estado com a qualidade do ensino ofertado (Andriola y Oliveira, 2006). Conforme Paul, Ribeiro e Pilatti (1992) asseveraram:

Esse programa visava à identificação de 'subsídios concretos e pertinentes tendo em vista a formulação de diferentes alternativas para a melhoria do ensino superior brasileiro', através da coleta de dados descritivos e de opiniões de dirigentes, professores e alunos de 32 instituições de ensino superior (pp. 141-142).

O que na realidade se operou foi uma sistemática de avaliação feita pelo Estado, com o intuito de implementar a Reforma Universitária. Conforme se depreende do pensamento de Neiva (1992):

De modo consciente, ou seja, refletindo uma postura política deliberada, empreende-se uma avaliação do estado de implantação de reforma universitária, ora para confirmar algumas teses que já tomavam forma, ora para identificar pontos de estrangulamento ou problemas que emergiriam fatalmente em futuro próximo (p. 54).

Ainda de acordo com Neiva (1992), os resultados do PARU foram, então, utilizados para definir algumas medidas voltadas para a Educação Superior brasileira, dentre as quais se destaca o desenvolvimento de programas voltados para o:

(...) ajustamento da infra-estrutura física das universidades federais e das maiores universidades não-federais; nessa linha, desenvolvem-se programas de construção de campi universitários e de equipamento e instalações para as atividades de ensino e pesquisa. (...) deflagração de atividades orientadas para a institucionalização da pós-graduação e para a formação de novos quadros de magistério superior (para a docência e para a pesquisa), para a transferência de experiências de gestão e para a modernização administrativa e acadêmica das instituições de ensino superior (p. 54).

Vale ressaltar que o contexto de criação e implementação do PARU foi permeado por movimentos em defesa das eleições diretas para Presidente da República, caracterizando intenso momento de mobilização e busca de abertura política, no Brasil. Foi nesse mesmo período que surgiram associações e sindicatos de peso no cenário nacional, tais como a Central Única dos Trabalhados (CUT) e o Sindicato Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES). Podemos dizer que este foi um período em que as organizações reivindicaram direito de participar das decisões políticas do país. O que influencia, em muito, outras conquistas do PARU: o reconhecimento de setores da comunidade acadêmica da importância da avaliação institucional, provocando, assim, debates que darão origem ao Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), conforme relatado a seguir.

2. PROGRAMA DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS (PAIUB)

O Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB) apareceu em um contexto internacional que deflagrou aquilo que Eric Hobsbawm³ chamou de *fim do breve século XX*. A vigência desse período deu-se, conforme o citado autor, entre 1914 e 1991, para ser mais exato, entre o início da primeira Guerra Mundial (que ocasionou o surgimento da União Soviética) e o fim do socialismo real (com a crise desta mesma União Soviética, que desagregou países e redimensionou as fronteiras políticas

³ Hobsbawm, E. (1994). *A era dos extremos: o breve século XX – 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras.

e econômicas de todo o leste europeu).

Em nível nacional, era ainda momento de ascensão dos movimentos sociais, conforme expresso na realização da Constituinte de 1988, e da primeira eleição direta para Presidente da República, em 1989, após a Ditadura Militar que havia sido iniciada em 1964. O cenário político brasileiro é, nesse sentido, de um governo fragilizado, resultado de tentativas de manter o equilíbrio institucional do Estado. Sendo, assim, arena aberta para propostas advindas das organizações populares, sindicais e partidárias, como a proposta de Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) realizada pelo Fórum Nacional de Educação que congregou diversas entidades da sociedade civil. A conjuntura referida resultou do processo de *Impeachment* do então Presidente Fernando Collor de Mello, que colocou no poder o Governo de Itamar Franco, em 1992.

Ademais, o PAIUB, foi na contramão das propostas já realizadas a partir de 1989 pelo Consenso de Washington⁴, que previa descentralização e diminuição do Estado, bem como a mercantilização do Ensino Superior e a destruição das organizações sindicais docentes (Andriola y Oliveira, 2006).

Segundo Balzán e Dias Sobrinho (1995), Costa (1997), Catrib (1997), Gomes (2003), Stein (2003), dentre outros, o PAIUB teve suas bases na Proposta de Avaliação do Ensino Superior elaborada em 1993, pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), e endossada pelo Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB). Ainda em 1993, foi criada a Comissão Nacional de Avaliação, coordenada e financiada pela Secretaria de Educação Superior (SESu/MEC) e composta, ainda, por representantes das IES brasileiras. A relação entre universidades e governo, para a construção de PAIUB, foi de parceria, conforme destacado por Gomes (2003):

Até 1994, o papel do MEC em relação à política de avaliação foi claramente definido como sendo o de 'coordenador, articulador e de agência financiadora da avaliação institucional, assumindo (...) a posição política de parceiros das universidades (p. 4).

Conforme Gomes (2003), essa comissão tinha por missão conduzir os processos de avaliação institucional no Ensino Superior, cuja coordenação foi dada à SESu/MEC, com a formação:

(...) de quatro associações nacionais de universidades (Andifes, Abraem, Anup e Abesc) e de quatro associações nacionais de pró-reitores (Graduação, Pesquisa e Pós-graduação, Extensão, e Planejamento e Administração), era vista como representativa e oferecia, aos olhos da comunidade acadêmica, legitimidade política ao PAIUB (p. 4).

No documento do PAIUB, a avaliação institucional pauta-se na perspectiva de Daniel Stufflebeam: isto é, está ligada à tomada de decisão, como forma de garantir a qualidade do ensino, e está voltada:

(...) ao aperfeiçoamento e à transformação da universidade, a avaliação significa um balanço e um processo de identificação de rumos e de valores diferentes, seu traço distintivo é a preocupação com a qualidade, enquanto processo contínuo e aberto (Stein, 2002:42).

O PAIUB se enquadrou, segundo Santos Filho (*apud* Stein, 2003), num modelo de Estado avaliador, centrado na melhoria da qualidade dos serviços oferecidos pelas universidades, sem com isso, atrelá-los a uma concepção financeira ligada à premiação e/ou punição.

⁴ Sobre o assunto ver: BATISTA, P. N. *O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latinoamericanos*. São Paulo: 1994. Texto disponível em <<http://humbertocapellari.wordpress.com/2006/06/20/o-consenso-de-washington-leia-com-atencao-e-interesse-redobrado-2/>>. Consultado em 11/05/2008.

De acordo com Stein (2003), era objetivo geral deste programa, identificar mecanismos de aperfeiçoamento da qualidade acadêmica das IES, sendo o mesmo detalhados em cinco objetivos específicos:

- 1) *Impulsionar processo criativo e de autocrítica da instituição, como evidência da vontade política de auto-avaliação para garantir a qualidade da ação universitária e para prestar contas à sociedade da consonância dessa ação com as demandas científicas e sociais da atualidade;*
- 2) *Conhecer, numa atitude diagnóstica, como se realizam e se inter-relacionam na Universidade as tarefas acadêmicas em suas dimensões de ensino, pesquisa, extensão e administração;*
- 3) *(Re)estabelecer compromissos com a sociedade, explicitando as diretrizes de um projeto pedagógico e os fundamentos de um programa sistemático e participativo de avaliação, que permita o constante reordenamento, consolidação e/ou reformulação das ações da Universidade, mediante diferentes formas de divulgação dos resultados da avaliação e das ações dela decorrentes;*
- 4) *Repensar objetivos, modos de atuação e resultados na perspectiva de uma Universidade mais consentânea com o momento histórico em que se insere, capaz de responder às modificações estruturais da sociedade brasileira;*
- 5) *Estudar, propor e implementar mudanças das atividades acadêmicas do ensino, da pesquisa e da extensão, e da gestão contribuindo para a formulação de projetos pedagógicos e institucionais socialmente legitimados e relevantes (p. 44).*

Segundo Gomes (2003), dois outros objetivos ainda estavam subjacentes ao PAIUB: desfazer a imagem negativa da avaliação institucional, que é proveniente da *Lista dos professores improdutivos da Universidade de São Paulo (USP)*, bem como difundir e consolidar a cultura da Avaliação Institucional dentre as IES brasileiras.

Ressalta-se que o PAIUB tinha como foco de atenção as Instituições Federais de Educação Superior (IFES). Partia-se, pois, da realidade das Universidades Federais para as demais instituições, com ênfase nos cursos de graduação (CATRIB, 1997). Como toda proposta de avaliação, O PAIUB necessita pautar-se em fundamentos norteadores, teoricamente definidos. Assim, os princípios adotados pelo PAIUB foram os seguintes, de acordo com Ristoff (1995): globalidade, comparabilidade, respeito à identidade institucional, não-premiação, adesão voluntária, legitimidade e continuidade.

O princípio da globalidade expressa a idéia de que todos os integrantes da instituição devem participar do processo de avaliação, para que ela seja a mais completa possível. Além do que a avaliação deve contemplar todas as atividades desenvolvidas pela instituição, como ressalta Ristoff (1995):

O princípio da globalidade igualmente guarda uma visão de que o valor que buscamos com a avaliação não pode ser absolutizado a partir de indicadores parciais por melhor que seja a nossa metodologia, ou por concepções interpretativas que enrijeçam perspectivas (p. 41).

A comparabilidade é o princípio que parte da necessidade de esclarecer as categorias e conceitos trabalhados no processo de avaliação, para que estes possam ser comparados com dados de avaliações anteriores e/ou de avaliações de outras instituições. Busca uma uniformidade de metodologia e de indicadores, sem a qual a comparabilidade dos dados fica prejudicada e os resultados sem utilidade para fins gerenciais maiores, ao nível de sistema.

O princípio da comparabilidade deve ser acompanhado de outro princípio - o de respeito à identidade institucional. Este considera as especificidades de cada instituição, percebendo o que é particular a cada

uma e relacionando com as diversas diferenças existentes. Afinal, "não podemos exigir das instituições competências incompatíveis com suas características" (Ristoff, 1995:43).

Não premiar e/ou não punir se apresenta como princípio fundamental da Avaliação Institucional, por garantir aos participantes que os resultados da avaliação não seriam utilizados para estabelecer classificações dentre as Instituições de Ensino Superior (IES). Isto se justifica pelo fato da avaliação servir para redefinir políticas, ações e medidas institucionais que objetivem a superação das dificuldades encontradas. Assim sendo, a avaliação deve servir para construir sendo diagnóstica e formativa e não para punir ou classificar.

O princípio da adesão voluntária garante a legitimidade política ao processo, ele expressa a idéia de que o fundamental é instaurarmos a cultura da avaliação, torná-la parte integrante do trabalho pedagógico. Este processo deve ser construído coletivamente, com a intensa e voluntária participação dos membros da comunidade universitária (Andriola y Rodrigues, 2005).

A legitimidade técnica, por sua vez é assegurada pelo uso de uma metodologia que possa garantir "a construção de indicadores adequados, acompanhados de uma abordagem analítico-interpretativa capaz de dar significado às informações" e "através da construção de informações fidedignas e sua absorção pela comunidade em espaço de tempo adequado" (Ristoff, 1995:50).

Um processo de avaliação desta natureza deve ser contínuo, para que, assim, seja possível a comparação dos dados obtidos em diferentes momentos de avaliação, apontando se os problemas identificados nas avaliações anteriores foram sanados. A partir deste mesmo princípio é possível atestar a confiabilidade dos instrumentos de avaliação e dos resultados obtidos. Afinal, é a partir da continuidade que poderemos estabelecer uma cultura da avaliação no âmbito interno da IES, mas também entre as IES que compõem o sistema brasileiro de ensino superior.

Stein (2003) também aborda os princípios do PAIUB, segundo ele, estes princípios eram necessários, dado o caráter descentralizado deste Programa. O primeiro deles se fundamentava no entendimento e reconhecimento que este processo precisava receber da comunidade acadêmica. O segundo preceito diz respeito ao "reconhecimento da legitimidade e pertinência dos princípios norteadores e dos critérios a serem adotados". Por último, era necessário o "envolvimento direto de todos os segmentos da comunidade acadêmica na sua execução e na implementação de medidas para melhoria de desempenho institucional" (Stein, 2003:43-44).

Os princípios do PAIUB estão diretamente ligados à busca da autonomia universitária. Estes princípios "elevam a auto-avaliação à abordagem central" e "anunciam as missões e objetivos institucionais e, assim, a plena liberdade da instituição para realizá-lo" (Gomes, 2003:3).

A metodologia para a realização do PAIUB foi dividida em três momentos. O primeiro dizia respeito a auto-avaliação da instituição, que deveria ser implementada pelos componentes da comunidade acadêmica. Num segundo momento seria a vez da avaliação externa, na qual especialistas da área que está sendo avaliada eram convidados para dar o seu parecer. Finalizando o processo tínhamos o momento da síntese entre as etapas anteriores, ou seja, eram confrontados os dados da avaliação interna e da avaliação externa com a participação tanto dos membros da instituição quanto dos especialistas convidados.

Relacionava-se, pois, auto-avaliação e avaliação externa, conforme relata Stein (2003):

(...) o PAIUB propõe que a avaliação institucional seja (...) um exame apurado de uma dada realidade, a partir de parâmetros de julgamento derivados dos objetivos, que orientam a constituição, desenvolvimento ou produto das ações dessa mesma realidade. Propõe, ainda, a racionalidade dos meios e utilização de aferições quantitativas. Reforça-se assim, o equilíbrio entre as dimensões qualitativas (inclusive aquelas vinculadas ao projeto pedagógico) e as quantitativas (p. 43).

Por essas razões, o PAIUB proporcionou significativo aumento na quantidade de IES interessadas em fazer parte desse sistema de avaliação. Entre 1993 a 1997 muitas foram as adesões ao Programa. Segundo Dias Sobrinho (1997), em 1997 cerca de 80% das universidades brasileiras deram início ao processo de Avaliação Institucional a partir dos princípios do PAIUB.

Esta ampla aceitação se deveu, em muito, à natureza dos princípios adotados, especialmente no que se refere à efetiva participação de representantes das IES na construção e execução do PAIUB. Essa participação era vista como representativa e oferecia, aos olhos da comunidade acadêmica, legitimidade política. "(...) uma política de avaliação concebida e implementada sob os princípios básicos do PAIUB não foi formulada pelo governo, e sim pelas universidades federais ou por uma comissão que as representava" (Gomes, 2003:3).

Em decorrência desse processo, muitas foram as contribuições advindas do PAIUB para o debate sobre a Avaliação Institucional, conforme assevera Gomes (2003):

(...) o PAIUB representou o reconhecimento consensual de que a avaliação seria necessária para elevar a qualidade das atividades acadêmicas (ensino, pesquisa e extensão) e também que o processo e procedimentos avaliativos deveriam ser conduzidos pelas próprias instituições de ensino superior. Em outras palavras, a hegemonia política do processo de formulação da política de avaliação pertencia às lideranças universitárias, os quais definiram os termos e as condições sob as quais a avaliação deveria ocorrer (Gomes, 2003:4).

O debate e os avanços proporcionados pelo PAIUB foram de tamanha importância que até hoje "(...) Do ponto de vista das universidades, o PAIUB ainda é visto como o paradigma de avaliação. Daí emerge a posição de que o PAIUB pertence às universidades" (Gomes, 2003:5).

Por mais que tenha agradado às IES, o PAIUB desagradou a alguns setores encarregados da política educacional, nomeadamente ao Ministério da Educação (MEC), que apresentou críticas ao referido programa avaliativo. "A ausência de informações que levassem a um diagnóstico do sistema de ensino superior brasileiro, e não especificamente de uma instituição ou departamento, foi a principal crítica dirigida ao PAIUB pelas lideranças do MEC" (GOMES, 2003:5). Outra queixa centrava-se na impossibilidade de comparar e punir as IES que realizaram suas avaliações à luz dos princípios do PAIUB, pois conforme relata Gomes (2003):

(...) o PAIUB não instrumentalizava o MEC como órgão formulador de políticas para o setor, uma vez que não introduzia na dinâmica do sistema de ensino superior: (a) a real possibilidade de comparar o desempenho das IES (universidade públicas – federais e estaduais; privadas e comunitárias, instituições não universitárias, cursos por instituição) e (b) os mecanismos de monitoramento e punição periódicos das IES (p. 6).

No PAIUB a regulação era, em boa dose, da comunidade universitária, uma vez que se respeitava a autonomia da mesma. No entanto, este modelo de avaliação não atendia aos interesses do Estado que assumiu papel gerencial, pois se fazia necessário impor maior controle às IES. Assim sendo, a "(...) Lei 9.193, de 24 de novembro de 1995 instituiu o Exame Nacional de Cursos (ENC) e estabeleceu que era de

responsabilidade do MEC promover a avaliação de qualidade do sistema federal de ensino superior, atropelando, desse modo, processo já desencadeado pelo PAIUB” (Stein, 2003:1).

O desativamento do PAIUB teve como objetivo esconder o estado de sucateamento em que se encontravam as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), sendo, em seu lugar, implantada a proposta de avaliação do ENC, da qual trataremos a seguir.

3. EXAME NACIONAL DE CURSOS (ENC)

Em 1995 o ex-professor universitário Fernando Henrique Cardoso assumiu a presidência da República Federativa do Brasil, cujo mandato teve duração de oito anos, devido à reeleição ocorrida em 1998. Com esse novo governo foram intensificadas as políticas de controle estatal, ligadas ao neoliberalismo⁵, com ataques aos movimentos sindicais e a tentativa de aprovação de reformas que visavam minimizar o Estado como, por exemplo, a reforma previdenciária.

Foi neste mesmo período que se observou expansão desordenada do Ensino Superior, especialmente no que se refere aos cursos de graduação. A política de Educação Superior, à época, favorecia a abertura de instituições educacionais de capital privado, cujo controle foi delegado ao mercado.

Algumas medidas adotadas à época foram decisivas para a manutenção deste controle estatal. No campo educacional é inegável a contribuição da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB 9.394/96), que foi promulgada à revelia das discussões provenientes de setores representativos da educação brasileira, e que apresenta caráter neoliberal. As exigências do Banco Mundial para com o Brasil e particularmente para a educação brasileira também fazem parte da lista destas características.

A política estatal de avaliação das instituições de ensino superior vem se somar a estas medidas. Assim, em outubro de 1996 entrou em vigor o Decreto Presidencial nº 2.026, que ditou novas regras para o processo de avaliação dos cursos e das IES, que foi subdividido em cinco modalidades, conforme Catrib (1997):

1) Exame Nacional de Cursos – ENC; 2) Comissões de Especialistas, 3) Auto-Avaliação Interna, concretizada pelo Programa Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB); 4) Avaliação dos Dados Cadastrais pela Secretaria de Desenvolvimento, Inovação e Avaliação Educacional (SEDAI); e 5) Avaliação da Pós-Graduação através da Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Ensino Superior - CAPES (p. 8).

Apesar da subdivisão foi o Exame Nacional de Cursos (ENC), popularmente conhecido como *Provão*, que se destacou como política preponderante de avaliação de cursos no âmbito do Ensino Superior. A permanência do PAIUB na política estatal de avaliação se deu apenas na oficialidade, pois, efetivamente, entretanto, referido programa foi relegado ao plano secundário, ocorrendo sua “extinção” por inanição, conforme destacaram Silva Júnior, Catani e Gilioli (2003):

A adoção dessa concepção proporcionou, praticamente, o abandono do debate acerca de quais variáveis devem ser utilizadas – e que peso cada uma delas deve ter – na avaliação da educação superior e priorizou a elaboração simplificada de rankings que, pretensamente, definiriam as melhores instituições/cursos e

⁵ Por neoliberalismos se entende um conjunto de ações ligadas à lógica da redução do Estado e ampliação do mercado, que redundaram em privatizações, cortes de recursos públicos para áreas sociais, quebra de barreiras à livre circulação de bens e capitais, bem como forte foco na economia.

indicariam os piores desempenhos, de modo a exigir dos últimos as reformulações necessárias ou até mesmo determinar seu fechamento (p. 11).

Ao contrário do ocorrido na elaboração do PAIUB, quando representantes das IES brasileiras foram convidados a pensar uma proposta de avaliação das instituições de ensino superior, a elaboração do Exame Nacional de Cursos (ENC) prescindiu da participação dessas representações. O ENC se caracterizou como política contrária aos princípios defendidos pelas IES no PAIUB, visto que procurou extinguir o poder decisório da comunidade universitária, centralizando todo o processo de AI no MEC, conforme asseverou Gomes (2003), para quem:

O contexto de formulação do ENC não foi marcado por preocupações em torno de participação, representatividade e legitimidade política, como foi o do PAIUB. A principal preocupação aqui era a de implantar um instrumento de gerenciamento político que fosse capaz de permitir ao MEC o exercício da regulação e acompanhamento do ensino de graduação o qual passa a ser referido como a prioridade central da política oficial para o ensino superior (p. 6).

A preocupação central do Governo Federal foi a de criar mecanismos que permitissem exercer a regulação do ensino oferecido pelas IES brasileiras. Exemplo claro disso pode ser constatado a partir da instituição da Gratificação de Estímulo à Docência (GED) nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), através da Lei nº 9.678/98. Com a GED, os salários dos docentes passaram a sofrer acréscimos, com base na produtividade. No entanto, o fator decisivo para a GED centrava-se na quantidade de horas-aula que os professores ministravam. Desta forma, para Silva Júnior, Catani e Gilioli (2003), mostrava-se claro o incentivo ao ensino, em detrimento da pesquisa e da extensão.

Ainda conforme Silva Júnior, Catani e Gilioli (2003), a ligação da GED com as mudanças no cenário educacional e com a proposta de avaliação das IFES ainda se prolongou, uma vez que a referida gratificação:

(...) acentuou a lógica da competição de mercado e da produtividade nas universidades federais, contribuindo ainda mais para a mudança do ethos da instituição universitária e do campo acadêmico. Nesse sentido, o impacto do mecanismo avaliativo representado pela GED foi maior do que o do PAIUB e do ENC (p. 17-18).

Por estar voltado para a lógica neoliberal, na qual o mercado rege as normas, podemos afirmar que o ENC adotou princípios baseados na produtividade, daí o foco da avaliação institucional estar voltada para interesses associados à "medida" da qualidade dos serviços oferecidos. Assim, a educação passou a ser vista como mercadoria, como produto a ser ofertado. Segundo Silva Júnior, Catani e Gilioli (2003):

A implementação desse sistema de avaliação trouxe consigo uma concepção de educação superior baseada em princípios de mercado, condicionando uma nova lógica de produção acadêmica e alterando os próprios objetivos desse nível de ensino (p. 10).

O ENC procurou "medir a eficiência" dos serviços prestados pelas IES, atribuindo conceitos às mesmas, gerando, com isso, a possibilidade de *ranking* dessas instituições educacionais, bem como inevitáveis comparações e competições entre as mesmas.

Por conformarem políticas e projetos educacionais distintos, o PAIUB e o ENC apresentaram princípios e objetivos radicalmente diferentes, sendo, pois, necessária à adoção de metodologias também diferenciadas.

A metodologia utilizada pelo ENC consistia numa prova, de caráter obrigatório, aplicada aos alunos do ensino superior que se encontravam no último ano de sua graduação. Esta prova era elaborada por comissões específicas para cada curso que definiam os conteúdos e habilidades a serem avaliados, a partir dos “conteúdos mínimos das carreiras” expressos nas diretrizes curriculares para os cursos de graduação (Silva Júnior, Catani y Gilioli, 2003).

Também integravam esse processo, as visitas *in loco*, orientadas por um manual que continha “indicadores e padrões de qualidade a serem examinados” junto aos cursos de graduação. De acordo com Silva Júnior, Catani e Gilioli (2003), a Avaliação das Condições de Ensino (ACE) foi estabelecida pelo Decreto nº 2.026/96, que determinava os seguintes aspectos a serem avaliados:

a) organização didático-pedagógica; b) adequação das instalações físicas; c) qualificação do corpo docente (titulação, regime de trabalho, plano de cargos e salários, produtividade científica, experiência profissional, relação com os discentes); e) adequação do serviço de bibliotecas das instituições. (...) note-se aqui a ciência como critério de verdade e não a cultura e a densidade histórica das instituições (p. 16-17).

Somente o ENC “avaliava”, a visita dos especialistas oriunda da ACE era apenas para “verificar” a existência ou não do que era mencionado pela IES, isto é: um *check-list*. A abordagem utilizada era quantitativa, o que interessava era o resultado numérico em dado momento (avaliação estática). Os avaliadores externos eram treinados para entender o instrumento que nortearia a verificação *in loco*.

Esse projeto de avaliação beneficiou de modo mais acentuado o produto educacional, em detrimento dos processos empregados. Centrou-se nos resultados do ENC, sendo, portanto, a responsabilidade pela qualidade da instituição posta nos resultados obtidos pelos alunos.

O ENC recebeu muitas críticas, sendo as mais freqüentes voltadas para a forma autoritária como foi imposto, além da simplificação dos mecanismos de avaliação, haja vista reduzir toda a avaliação a uma prova, que certamente não conseguia dar conta da complexidade de uma IES, nem tão pouco das particularidades dessas instituições educacionais. Dadas as circunstâncias, a comunidade acadêmica apresentou resistências ao Provão, que se manifestaram de diferentes formas: desde o boicote realizado pelos alunos com o não comparecimento às provas ou simplesmente não respondendo às questões das mesmas, até às cartas abertas e os depoimentos de membros da comunidade acadêmica, além de dirigentes das entidades representativas das IES, que eram contrários à forma como o ENC foi imposto. Conforme Gomes (2003), citando o depoimento do Sr. Odilon Canto, ex-presidente da ANDIFES:

Quando surgiu a idéia desse provão, nós nos colocamos contra a idéia de que se pudesse fazer avaliação de um sistema complexo como é uma universidade com um simples provão. E nós já vínhamos trabalhando há muito tempo no processo de avaliação institucional (p. 6).

Com o intuito de eliminar as resistências ao ENC, o Governo Federal investiu amplamente em campanhas de marketing para convencer a população da importância deste mecanismo de avaliação. Exemplo disso foi a criação da revista *Provão*, que foi amplamente divulgada entre a comunidade acadêmica, bem como as diversas propagandas e/ou matérias veiculadas em diferentes meios de comunicação.

O ENC mexia diretamente no debate sobre autonomia das universidades, na medida em que impunha, a partir de Diretrizes Curriculares e dos Programas das provas, quais habilidades e conceitos deveriam ser dominados pelos novos profissionais. Desta forma, os conhecimentos a serem trabalhados nos cursos de graduação deixaram de prestigiar as necessidades específicas de cada região, o que terminou por gerar inflexibilidade curricular, prevalecendo homogeneização dos currículos dos cursos, em nível nacional.

Vale lembrar, ainda, que para ser institucionalizado, o ENC recebeu um aparato legal expresso em leis, decretos e portarias, que lhe deram poder junto à política educacional brasileira, especialmente no campo do credenciamento, credenciamento e reconhecimento de cursos. Desta forma a “vida” das IES passou a depender dos resultados que os cursos obtinham no Provão, pois, conforme Gomes (2003):

(...) a política de avaliação do MEC não pode ser reduzida a um simples teste (“Provão”) como alguns dos seus críticos costumam apontar. Com efeito, o ENC foi planejado para operar uma nova lógica da política de controle, coordenação e acompanhamento das IES pelas agências estatais reguladoras (MEC e CNE). A política de avaliação do MEC envolve manipulação de complexos e variados mecanismos reguladores que produzem impacto sobre o sistema de ensino superior como um todo. As condições estabelecidas (autorização, credenciamento e credenciamento), a possibilidade de punição para as IES particulares (como, por exemplo, o descredenciamento), e mais a publicação dos resultados obtidos pelas IES nas avaliações de cursos e das instituições, criam juntos um poderoso instrumento de coordenação, controle e monitoramento que não encontram paralelos na história da educação superior brasileira (p. 9).

É importante destacar que, mesmo com todas as críticas aos seus paradigmas conceituais, foi a partir do Provão que a avaliação instalou-se, efetivamente, junto aos cursos de graduação.

Com o término do governo do ex-Professor Universitário Fernando Henrique Cardoso e a partir de modificações na conjuntura política brasileira, especialmente com referência às reformas implementadas pelo Estado, o programa de avaliação do ensino superior e de suas instituições educacionais sofreu alterações. Assim, já em 2003, foi constituída a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) com o objetivo de elaborar nova proposta de avaliação do ensino superior. Os trabalhos dessa comissão resultaram, em 14 de abril de 2004, na promulgação realizada pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, da Lei nº 10.861 que implantou o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), sobre o qual escreveremos agora.

4. SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (SINAES)

Ao assumir a presidência da República Federativa do Brasil, em 2003, o Presidente Luís Inácio Lula da Silva, tratou de trabalhar para implementar um conjunto de reformas políticas no país. No campo da educação superior iniciaram-se as discussões sobre a Reforma Universitária, que encontra no sistema de avaliação do ensino superior forte representação. Por esta razão discutir, mesmo que brevemente a referida reforma, é de suma importância para entendermos a política de avaliação que passou a vigorar no Brasil.

A proposta de Reforma Universitária encontrou na garantia da qualidade do Ensino Superior oferecido no país o seu mais forte argumento, sendo evocada a preocupação em garantir o “trinômio” “expansão-qualidade-inclusão”. Era interesse da Reforma Universitária, segundo o governo, que o Ensino Superior se expandisse em número de vagas para atender a um percentual maior da população brasileira, mas esse crescimento deveria dar-se a partir do compromisso com a qualidade do ensino oferecido.

As opiniões acerca da referida reforma divergem. O setor privado tem considerado que o Estado irá regular demasiadamente o Ensino Superior privado. O setor público, por sua vez, considera que esta regulação é ínfima. Além do quê, há uma discussão em torno da necessidade de criação de uma política de Estado que organize o Ensino Superior.

Assim, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), que ora regula a avaliação do Ensino Superior brasileiro, surgiu através da Lei 10.861, de 14 de abril de 2004. Este foi o primeiro programa de avaliação de instituições que foi apreciado e votado pelo Congresso Nacional, passando, assim, de política de governo à política de Estado. A Legislação que fundamenta o SINAES está expressa na Constituição Federal de 1988, especificamente no artigo 209. Outras Leis dão sustentação ao SINAES, sendo elas: Lei 9.131 de 1995, que criou o Conselho Nacional de Educação (CNE) e a avaliação periódica das IES e dos seus cursos; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB 9.394/96), art. 9º incisos VI e IX; o Plano Nacional de Educação (PNE) – Lei 10.172/2001.

No que tange ao conceito de avaliação defendido pelo referido sistema centra-se nas categorias integração e participação, conforme explicitado no documento do SINAES (BRASIL, 2003):

O sistema de avaliação deve articular, de forma coerente, concepções, objetivos, metodologias, práticas, agentes da comunidade acadêmica e de instâncias do governo. (...) o sistema de avaliação é uma construção a ser assumida coletivamente, com funções de informação para tomadas de decisão de caráter político, pedagógico e administrativo, melhoria institucional, auto-regulação, emancipação, elevação da capacidade educativa e do cumprimento das demais funções públicas (p. 82).

A operacionalização do SINAES se subdivide em três macro-procedimentos: Avaliação Institucional (interna e externa), Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG) e Exame Nacional de Avaliação do Desempenho dos Estudantes (ENADE). No que tange à Avaliação Institucional, há 10 *dimensões* que deverão ser alvo obrigatório da auto-avaliação das IES (Andriola y Rodrigues, 2005). São elas:

4.1. A missão e o plano de desenvolvimento institucional

Deverá proporcionar informações acerca (i) das finalidades, objetivos e compromissos da IES, (ii) das práticas pedagógicas e administrativas, (iii) do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e do Projeto Pedagógico Institucional (PPI), sobretudo no que concerne às atividades de ensino, pesquisa, extensão, gestão acadêmica, gestão e avaliação institucional.

4.2. A política institucional voltada ao ensino, à pós-graduação, à pesquisa e à extensão

Deverá permitir analisar (i) a concepção de currículo e a organização didático-pedagógica de acordo com os fins da instituição, as diretrizes curriculares e a inovação da área; (ii) as práticas pedagógicas, considerando a relação entre a transmissão de informações e utilização de processos participativos de construção do conhecimento; (iii) a pertinência dos currículos (concepção e prática), tendo em vista os objetivos institucionais, as demandas sociais (científicas, econômicas, culturais etc.) e as necessidades individuais; (iv) as práticas institucionais que estimulam a melhoria do ensino, a formação docente, o apoio ao estudante, a interdisciplinaridade, as inovações didático-pedagógicas e o uso das novas tecnologias no ensino; identificar a relevância social e científica da pesquisa em relação aos objetivos institucionais; identificar as práticas institucionais voltadas à formação de pesquisadores; identificar a articulação da pesquisa científica com as demais atividades acadêmicas; identificar os principais indicadores quantitativos relacionados à publicação científica; detectar a concepção de extensão universitária e de intervenção social, bem como a articulação de ambas com as atividades de ensino e da pesquisa; identificar o grau de participação dos estudantes nas ações de extensão e de intervenção social; valorar o impacto da extensão na formação dos discentes partícipes dessas atividades; apresentar dados e indicadores quantitativos das atividades e dos projetos de extensão.

4.3. A responsabilidade social da instituição

Deverá possibilitar verificar a contribuição regional da UFC no que tange à inclusão social; ao desenvolvimento econômico e social; à defesa do meio ambiente; ao incentivo da memória cultural e da produção artística; à defesa do patrimônio histórico e cultural.

4.4. A comunicação com a sociedade

Deverá permitir identificar (i) as estratégias, os recursos e a qualidade da comunicação interna e externa da IES, (ii) a imagem pública da IES nos meios de comunicação social.

4.5. A política institucional de gestão de pessoal

Deverá potencializar analisar aspectos relacionados às políticas internas destinadas aos recursos humanos; apresentar dados referentes aos recursos humanos da IES; identificar ações institucionais que visem a aperfeiçoar os recursos humanos.

4.6. A organização e a gestão da instituição

Deverá permitir analisar a gestão da UFC, especialmente no que tange ao funcionamento e representatividade dos colegiados, bem como à participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios; identificar os procedimentos de gestão de informações institucionais.

4.7. A adequação da infra-estrutura física à missão da instituição

Deverá possibilitar verificar as condições da infra-estrutura física da IES e dos equipamentos das bibliotecas, especialmente no que tange ao seu uso como apoio às atividades de ensino e de investigação científica; identificar o mérito das ações institucionais de combate ao desperdício; valorar a atuação de alguns dos principais órgãos de apoio à gestão.

4.8. O planejamento e a avaliação institucional

Deverá tornar possível identificar a adequação e a efetividade (i) do planejamento geral da instituição e sua relação com o Projeto Pedagógico Institucional (PPI), (ii) dos procedimentos de avaliação e de acompanhamento do planejamento institucional.

4.9. A política interna de atendimento aos estudantes universitários

Deverá permitir analisar aspectos relacionados ao atendimento aos discentes e aos egressos dos cursos de graduação da IES; identificar as ações internas propostas para atendimento aos dois segmentos citados; apresentar dados da evasão discente na graduação; mapear ações internas de combate à evasão discente; apresentar dados relevantes da participação estudantil em atividades acadêmicas; apresentar o perfil dos candidatos aos cursos de graduação da IES.

4.10. A sustentabilidade financeira institucional

Deverá potencializar a análise da sustentabilidade financeira da IES, especialmente no que tange ao uso dos recursos em programas de ensino, investigação científica e extensão.

Acerca das funções educacionais decorrentes da efetivação do SINAES, há duas que devem ser destacadas (BRASIL, 2003):

a) avaliação educativa propriamente dita, de natureza formativa, mais voltada à atribuição de juízos de valor e mérito, em vista de aumentar a qualidade e as capacidades de emancipação e b) regulação, em suas funções de supervisão, fiscalização, decisões concretas de autorização, credenciamento, credenciamento, descredenciamento, transformação institucional, etc., funções próprias do Estado (p. 10).

Nesse âmbito, deve ser destacado, ainda, que uma proposta de avaliação da amplitude a que se propôs o SINAES carece de princípios e critérios que sirvam de guias para as suas ações. Segundo o Ministério da Educação (MEC), estes princípios são os seguintes:

1. *Educação é um direito social e dever do Estado.* ressalta a responsabilidade que uma IES tem em relação à sociedade, cabendo ao Estado a competência de garantir que esta seja efetivada.
2. *Valores sociais historicamente determinados.* reflete a importância do desenvolvimento/consolidação dos conhecimentos que possibilitarão o desenvolvimento da sociedade.
3. *Regulação e controle.* é papel do Estado verificar o cumprimento dos objetivos educacionais das IES.
4. *Prática social com objetivos educativos.* a avaliação deve ser participativa e se transformar numa cultura da instituição, para que consiga identificar seus descompassos e redirecionar ações no intuito de atingir os objetivos.
5. *Respeito à identidade e à diversidade institucionais em um sistema diversificado.* dada a complexidade da sociedade com os infinitos saberes que tem produzido, é impossível que um IES consiga destacar-se em todas as áreas do saber, nem deve ter esta preocupação. O importante é que cada instituição desenvolva adequadamente um, ou vários saberes, e que o conjunto das IES do sistema dêem conta desta complexidade.
6. *Globalidade.* a instituição é composta por várias "partes" e por vários agentes. A globalidade consiste em dar conta de envolver todas as "partes" formando o todo que é a IES. Para isso, será necessário envolver os agentes responsáveis pelas "partes" da instituição.
7. *Legitimidade.* se refere tanto à questão técnica, quanto à ética e política. Para tanto os instrumentos que compõem a parte técnica devem ser bem elaborados, a partir de um critério de cientificidade. Os aspectos éticos e políticos serão, por sua vez, garantidos com o engajamento da comunidade acadêmica neste processo de avaliação, destacando-se para isso o respeito às diferenças e o direito à fala.
8. *Continuidade.* a avaliação não pode ser vista como estanque e pontual. Ela tem por princípio uma continuidade das suas atividades, por esta razão nunca estará "pronta" ou finalizada. Deve ser, ao contrário, permanente e sistemática.

Iremos destacar aqui o momento de avaliação interna que, conforme o SINAES:

(...) é um processo contínuo por meio do qual uma instituição constrói conhecimentos sobre sua própria realidade, buscando compreender os significados do conjunto de suas atividades para melhorar a qualidade educativa e alcançar maior relevância social (BRASIL, 2004, p. 11).

Este processo de auto-avaliação possui alguns requisitos para funcionar, sendo eles: a composição de uma equipe de coordenadores, a participação dos integrantes da instituição, o compromisso explícito dos dirigentes da IES, a validade e confiabilidade das informações e o uso efetivo dos resultados. Ela divide-se em três etapas: preparação, desenvolvimento e consolidação.

No momento de preparação é constituída a Comissão Própria de Avaliação (CPA) que deverá ter representantes de toda a comunidade acadêmica. Esta comissão irá coordenar os trabalhos de auto-avaliação da IES, que tem por próximo passo realizar um planejamento das ações a serem desenvolvidas, bem como criar mecanismos de sensibilização da comunidade acadêmica sobre a importância da avaliação interna.

A etapa de desenvolvimento se traduz na concretização das atividades, junto à comunidade acadêmica. Como exemplo dessas atividades, destacamos, de acordo com o estabelecido pelo SINAES:

- a) realização de reuniões ou debates de sensibilização;*
- b) sistematização de demandas/ideias/sugestões oriundas dessas reuniões;*
- c) realização de seminários internos para: apresentação do SINAES, apresentação da proposta do processo de avaliação interna da IES, discussões internas e apresentação das sistematizações dos resultados e outros;*
- d) definição da composição dos grupos de trabalho atendendo aos principais segmentos da comunidade acadêmica (avaliação de egressos e/ou dos docentes; estudos de evasão, etc.);*
- e) construção de instrumentos para coleta de dados: entrevistas, questionários, grupos focais e outros;*
- f) definição da metodologia de análise e interpretação dos dados;*
- g) definição das condições materiais para o desenvolvimento do trabalho: espaço físico, docentes e técnicos com horas de trabalho dedicadas a esta tarefa e outros;*
- h) definição de formato de relatório de auto-avaliação;*
- i) definição de reuniões sistemáticas de trabalho;*
- j) elaboração de relatórios; e*
- k) organização e discussão dos resultados com a comunidade acadêmica e publicação das experiências (BRASIL, 2004:13 e 14).*

A consolidação, por sua vez, é a etapa na qual a CPA tratará de dar o "fechamento" às atividades desenvolvidas. Assim, também será de sua responsabilidade elaborar, divulgar e analisar o relatório final que garantirá a continuidade do processo. Desta forma, a avaliação nunca estará concluída, ao contrário, será permanente.

A CPA se apresenta como instância que possibilita um olhar particular das IES, respeitado suas especificidades. Na forma como está estruturada a Avaliação Institucional, a CPA se mostra como espaço passível de desenvolver uma prática interna de avaliação, feita pelos próprios agentes das instituições avaliadas.

5. RELACIONANDO O PAIUB, O ENC E O SINAES: FRAQUEZAS E POTENCIALIDADES

Como tentamos demonstrar, a fase brasileira em que o *Estado Avaliador* surgiu, deu-se em meados dos anos 1970, com a implementação de sistemática avaliativa direcionada aos programas de pós-graduação (*stricto sensu*), através da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Desde então, pelo menos quatro propostas estatais emergiram, todas voltadas à avaliação da Educação Superior.

Nesse âmbito, uma característica comum às políticas avaliativas aqui apresentadas, duas das quais direcionadas à Avaliação das Instituições de Ensino Superior (IES), é a ênfase dada ao Ensino, nomeadamente no nível de graduação. O SINAES se apresenta como uma tentativa de juntar alguns dos princípios basilares do PAIUB e do ENC. Conceitualmente falando, em muito se assemelha ao PAIUB, ao retomar a importância da auto-avaliação institucional e ao demonstrar interesse em resgatar o diálogo entre o MEC e as IES. Entretanto, as práticas e estratégias utilizadas pelo Provão não foram descartadas por esta nova política de avaliação. Ao contrário, procurou-se adequar as práticas do ENC ao paradigma do SINAES. Para tanto, as provas, censos e questionários, por exemplo, sofreram poucas alterações, as principais centraram-se na frequência com que são realizadas (eventualmente ou regularmente) e à quantidade a que são aplicados (todo o universo ou apenas uma amostra).

Outra característica que une SINAES e ENC é o poder de controle dado às mesmas, posto que há o atrelamento dos resultados destas avaliações aos processos de reconhecimento e credenciamento de cursos de graduação (regulação). Desta forma, o paradigma que rege o SINAES difere-se do ENC na sua concepção, e se assemelha a este nas práticas e nas estratégias de ação de controle ou de regulação estatal.

Conforme assevera Andriola (2004c), o que de mais novo e efetivo há no SINAES são as Comissões Próprias de Avaliação (CPA), que remetem ao próprio processo de como as comunidades universitárias avaliam o trabalho que realizam. De acordo com o documento da Comissão de Avaliação da Educação Superior (CONAES) intitulado *Diretrizes para a avaliação das Instituições de Ensino Superior*, que foi publicado em 26/08/2004, as CPAs integram o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e estabelecem elo com este último, ou seja, permitem associar seu projeto específico de avaliação institucional ao conjunto do Sistema de Educação Superior do país.

O mencionado documento aclara, ainda, que as CPAs serão responsáveis pela “condução dos processos de avaliação internos, da sistematização e da prestação das informações, que venham a ser solicitadas pelo INEP”⁶. Emerge, então, papel crucial das CPAs na elaboração e desenvolvimento de proposta de auto-avaliação, em consonância com os interesses da coletividade acadêmica da respectiva IES da qual a CPA é sua representante perante o Ministério da Educação (MEC).

Ressalte-se, nesse momento, que a CPA é *órgão de representação acadêmica e não da administração da instituição*. Sendo assim, para assegurar sua legitimidade junto à comunidade acadêmica, é recomendável que os partícipes ou os atores institucionais sejam consultados durante o processo de escolha dos membros da CPA. Tal se faz necessário, pois, sem o efetivo envolvimento da comunidade, a avaliação deixará de caracterizar-se como atividade democrática e participativa.

⁶ Art. 11 da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.

Ainda no tocante à sua composição, deverá a CPA contar com a participação de todos os segmentos da comunidade acadêmica, bem como de representantes da sociedade civil organizada. Aclare-se que os órgãos colegiados superiores da instituição definirão o modo de organização, a quantidade de membros e a dinâmica de funcionamento. Após haver sido constituída, o funcionamento da CPA deverá prever estratégias que levem em consideração as características intrínsecas da instituição, seu porte e as experiências anteriores no campo da avaliação institucional.

Não obstante a esta inovação introduzida pelo SINAES, e apesar do pouco tempo de existência, a referida proposta avaliativa tem sofrido severas críticas. Um aspecto muito discutido acerca da Avaliação Institucional no âmbito do Ensino Superior brasileiro centra-se na operacionalização da mesma. A este respeito, o ANDES-SN (2004) aponta que o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso deixou de cumprir com sua responsabilidade de investimento das IFES, mantendo, no entanto, o controle sobre as referidas instituições educacionais, a partir da política de avaliação. O governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, por sua vez, teria aprofundado este controle via SINAES.

O Movimento Docente (ANDES-SN, 2004) considera a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) antidemocrática na sua constituição e função, uma vez que centraliza todo o processo de avaliação e é composta, na sua maioria, por representação governamental. Neste contexto, o SINAES é percebido enquanto instrumento de premiação e/ou punição das IES, e o ENADE de premiação/punição dos estudantes. Ademais, o ENADE caracteriza-se por ser mecanismo classificatório, como o foi o Provão, pois registra no histórico escolar do estudante a sua participação no certame avaliativo.

Com relação às CPAs, que irão se encarregar da auto-avaliação da instituição, o problema maior também se centra na sua composição, haja vista que a lei delega ao Reitor das IES o poder de nomear os membros desta comissão, ao invés da escolha amplamente democrática destes representantes. Outro aspecto a ser considerado no processo de avaliação interna refere-se à orientação destas ações, que serão definidas a partir da CONAES.

Apesar das críticas referidas, cabe mencionar a Jaegger Gama (2004), para quem:

[...] o SINAES é um sistema autônomo de supervisão estatal que busca integrar dimensões internas e externas, particulares e globais dos diversos objetos e objetivos da avaliação, propondo-se a ser somativo e formativo, quantitativo e qualitativo. Sua função explicitamente regulatória, tende a suprir a ausência do Estado no que diz respeito ao aprimoramento das IES, seus objetivos e funcionamento, e à reorientação do sistema de educação superior de modo a atender as necessidades de uma Nação democrática e soberana.

Sua vigência implica criar novas regras de entrada, de permanência e de saída do sistema, comprometendo-se a não operar com a ideologia da competitividade, da concorrência e do sucesso individual, admitindo explicitamente estar impregnado pela vontade de ajudar a construir uma concepção de educação superior socialmente comprometida em seus objetivos e funções, oferecendo a garantia de se balizar, em termos conceituais e políticos, por um conjunto de princípios, tais como o de que a educação é um direito social e dever do Estado e que a vida das instituições de educação deve se pautar por valores sociais historicamente determinados. Preceitua, ainda, que a avaliação implica em regulação e controle, e que sua prática social, global, legítima, contínua e educativa deve ter respeito à identidade e à diversidade [...].

Ao longo de leitura detalhada e criteriosa acerca do SINAES,⁷ nota-se, facilmente, que este se fundamentou em princípios e em objetivos ligados diretamente aos interesses sociais da Educação Superior, e cuja implementação deverá ser, portanto, ensejada por todas as Instituições do Ensino Superior (IES), sejam de caráter público ou privado.

Por exemplo, no caso da auto-avaliação das Instituições de Ensino Superior (IES), deverá esta atividade ter caráter marcadamente participativo e democrático, isto é, haverá que se buscar ampla mobilização dos setores componentes dessas instituições educacionais para, assim, ser possível a atuação contundente dos seus membros: os docentes, os discentes e os servidores técnico-administrativos.

Outros princípios que merecem destaque, conforme cita Ristoff (2000): busca pelo conhecimento global da realidade educacional, que deve ser avaliada através de diversos procedimentos metodológicos; adoção de indicadores quantitativos e qualitativos, por conta da complementaridade e da riqueza de ambos; preocupação pela ética da ação dos protagonistas, que deve estar presente durante todo o desenrolar da atividade avaliativa; prescindibilidade de comparar as IES, ou seja, a comparabilidade que se deve fazer é entre o estado atual da IES e o seu passado imediato, com vistas ao planejamento das suas ações institucionais futuras (ANDRIOLA, 2004a).

No que tange aos aspectos mais marcantes das três propostas avaliativas aqui apresentadas (o PAIUB, o ENC e o SINAES), cabe destacar, neste ponto, que, cada um deles, do seu modo, contribui para o desenvolvimento e a consolidação de consciência da comunidade universitária e, em grau diferenciado, da própria sociedade civil, acerca da relevância da avaliação institucional enquanto atividade *geradora de conhecimento*⁸, que permite a *reflexão da comunidade e dos gestores*⁹, com vistas ao *planejamento de ações corretivas*¹⁰ visando ao *aprimoramento contínuo*¹¹. Por exemplo, o PAIUB trouxe à baila a necessidade de as comunidades internas das Instituições de Ensino Superior (IES) engajarem-se no processo, enquanto protagonistas e legítimas representantes institucionais. O Exame Nacional de Cursos (ENC) permitiu a discussão acerca da relevância dos processos educacionais que dão origem a certos produtos educacionais (o aprendizado discente), a partir de um paradoxo: a referida proposta avaliativa enfatizava, unicamente, "o que" e "o quanto" os universitários aprendiam (o produto e sua magnitude), desconsiderando "o como" aprendiam (o processo). Por fim, o SINAES, que traz à baila a necessidade de as IES desempenharem papel ativo na busca do aprimoramento do Sistema de Educação Superior do Brasil, através de ações que visem acentuar sua responsabilidade social.

Desse modo, no atual contexto brasileiro, no qual se intentam consolidar práticas avaliativas voltadas ao aprimoramento e ao desenvolvimento das Instituições de Ensino Superior (IES), com as dificuldades e as limitações concernentes a uma ação dessa natureza, conforme ressaltou Andriola (2004b), cabe mencionar ao escritor francês Antoine de Saint-Exupéry (1900-1944), que, certa feita, asseverou:

Ainda que os teus passos pareçam inúteis, vai abrindo caminhos, como a água que desce cantando da montanha. Outros te seguirão...

⁷ Para leitura de maior fundamentação acerca do SINAES, consultar a Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior (RAIES), que no Volume 9, Número 1, de 2004, aborda o tema de modo amplo e profundo.

⁸ Nos moldes do que apregoaram, num trabalho de 1972, os autores D. Hamilton e M. Parlet, como sendo a *avaliação iluminativa*.

⁹ Fundamentado nos princípios de D. A. Schön e de J. Dewey, que acentuam a necessidade da *reflexão* como atividade iminentemente educativa.

¹⁰ Conforme as idéias de D. Stufflebeam, para quem a avaliação serve, eminentemente, para a tomada de decisões do gestor.

¹¹ Consoante as idéias de M. Scriven, para quem a avaliação é ato sistemático de adaptar os processos às necessidades do objeto avaliado, daí o rótulo: *avaliação formativa*.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANEP-DIEE (2007). *Evaluación de Aprendizajes en 6tos años de Primaria 2005*. Montevideo: Dirección de Investigación, Evaluación y Estadísticas. Administración Nacional de Educación Pública.
- Afonso Janela, A. (2001). Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-Nação e a emergência da regulação supranacional. *Educação e Sociedade*, XXI(75), agosto, pp.15-32.
- ANDES-SN. (2004). *A contra-reforma da Educação Brasileira*. Brasília: ANDES-SN.
- Andriola, W.B. (2004a). Avaliação institucional na Universidade Federal do Ceará (UFC): organização de Sistema de Dados e Indicadores da Qualidade Institucional. *Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior (RAIES)*, Campinas, vol. 9(4), pp. 33-54.
- Andriola, W.B. (Org.). (2004b). *Avaliação: múltiplos olhares em torno da Educação*. Fortaleza: Editora da Universidade Federal do Ceará.
- Andriola, W.B. (2004c). Desafios, necessidades e conseqüências da atuação das Comissões Próprias de Avaliação (CPAs) visando a implementar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). O caso da Universidade Federal do Ceará. In W. B. ANDRIOLA (Org.). *Avaliação: múltiplos olhares em torno da Educação*. Fortaleza: Editora da Universidade Federal do Ceará.
- Andriola, W.B. y Oliveira, K.R.B. (2006). Avaliação institucional na Universidade Regional do Cariri (URCA): breve relato histórico. *Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior (RAIES)*, 11(1), pp. 65-86.
- Andriola, W.B. y Rodrigues, M.S.S. (2005). Reflexões acerca da atividade de auto-avaliação dos servidores técnico-administrativos. Estudo de Caso na Universidade Federal do Ceará (UFC). *Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior (RAIES)*, 10(3), pp. 61-81.
- Balzan, N.C. y Dias Sobrinho, J. (1995). (Orgs.). *Avaliação institucional: teoria e experiências*. São Paulo: Cortez.
- MEC/INEP. (2001). *Revista do Proveo*, 6.
- SINAES (2003). *Relatório da Comissão Especial de Avaliação*. Brasília:SINAES.
- SINAES (2004). *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. Da concepção à regulação*. Brasília: INEP/MEC.
- Catrib, A.M.F. (1997). *Avaliação do desempenho institucional de uma unidade acadêmica da UNIFOR*. 136 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 1997
- Costa, M.D.P.D. (1997). PAIUB: Reafirmando Compromissos com as Universidades Brasileiras. In: Costa, Maria José Jackson (Org.). *Avaliação Institucional: desafio da Universidade diante de um novo século*. Belém: UFPA.
- Goldemberg, J. (1992). O impacto da avaliação na universidade. In: Durhan, Eunice R., Schwartzman, S. (Orgs.). *Avaliação do Ensino Superior*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1992.
- Gomes, A.M. (s.d.). *Exame nacional de cursos e política de regulação estatal do ensino superior*. Texto

- disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742003000300007
- Jaegger, Z.v (s.d.). *O Provão morreu. Viva o SINAES?* Texto disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/032/32cgama.htm>
- Kuenzer, A. (2001). O que muda no cotidiano da sala de aula universitária com as mudanças no mundo do trabalho (pp. 15-28). En Castanho, S. e Castanho, M.E. (2001). *Temas e textos em metodologia do ensino superior*. Campinas: Papirus.
- Leite, D. (2005). *Reformas universitárias. Avaliação institucional participativa*. Petrópolis: Editora Vozes.
- Neave, G. y Vught, F. van. (1991). *Prometeus Bound: The changing relationship between government and higher education in western Europe relationships*. London: Pergamon Press.
- Neiva, C.C. (1992). Iniciativas de planejamento e avaliação na formulação de políticas para o ensino superior. O impacto da avaliação na universidade. En: Durhan, Eunice R., Schwartzman, Simon (Orgs.). *Avaliação do Ensino Superior*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- Paul, J. J., Ribeiro, Z. y Pilatti, O. (1992). As iniciativas e as experiências de avaliação do ensino superior: balanço crítico. En: Durhan, Eunice R., Schwartzman, Simon (Orgs.). *Avaliação do Ensino Superior*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- Ristoff, D.I. (1995). Avaliação Institucional: pensando princípios. In: Balzan, C.; Dias, J. (Orgs.). *Avaliação institucional: teoria e experiências*. São Paulo: Cortez.
- Santos, B.S.S. (2000). *A crítica da razão indolente. Contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez Editora.
- Silva, J.R., Catani, A.M. y Gilioli, R.S.P. (2003). Avaliação da Educação Superior no Brasil: uma Década de Mudanças. *Revista Avaliação*, 8(4).
- Stein, M.G.D.F. (2003). O Referencial Teórico e Histórico da Avaliação Institucional no Brasil Pós-Constituição de 1998. *Revista Avaliação*, 8(4).
- Trinidade, H. (2004). A República em tempos de reforma universitária: o desafio do Governo Lula. *Educação e Sociedade*, 25(88), pp. 819-844.



ANÁLISIS COMPARADO DE EXPERIENCIAS DE INTRODUCCIÓN DE LAS TIC EN EL AULA. EL ROL DEL COORDINADOR TECNOLÓGICO Y SU IMPACTO EN EL ÉXITO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Marta Quiroga Lobos

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

<http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol6num4/art8.pdf>



Actualmente es difícil encontrar un país que no haya definido, como una de sus prioridades, la integración de las TIC en el sistema educacional. Igualmente difícil es encontrar allí donde esa prioridad se haya traducido en políticas concretas, exitosas, continuadas en el tiempo y plausibles de replicación. No es un problema de recursos, por el contrario: "Durante los últimos años, los gobiernos latinoamericanos han tratado de establecer sociedades de información en sus países, y solicitado y adjudicado grandes sumas de dinero para estas iniciativas" (Richero, 2002, citado en REDAL, 2005). En un sistema tan complejo como la escuela, donde las variables internas y externas se confunden a menudo de manera inextricable, resulta difícil aislar los componentes del éxito o el fracaso, pero parece tomar cada vez más relevancia el factor liderazgo (Chell, 1995; Marzano, Waters y McNulty, 2004). A la luz de diversos trabajos de investigación (Abbamondi, 2004; Elwell, 1997; Kwok-Wing Lai, Trewern y Pratt, 2002; Marcovitz, 1998, 2000; Moallem, 1996; Moallem y Micallef, 1997; REDAL, 2005; Strudler y Gall, 1988, entre otros) es posible identificar un tipo específico de liderazgo, un elemento central, una especie de pivote o eje del cambio, que ha jugado un rol central allí donde se han alcanzado grados de éxito: la figura del coordinador tecnológico¹. Es decir, la persona, generalmente un profesor, que encabeza el proceso de ir introduciendo, a menudo paulatinamente y siempre de manera negociada, las nuevas tecnologías, primero en el aula, en la forma de unos ciertos equipos y operatorias, y ya luego en la práctica misma de los docentes, a través del curriculum, su organización y articulación con los nuevos recursos de enseñanza-aprendizaje.

¿Qué rol se asigna desde la política pública a esta figura? ¿Cómo opera su institucionalización y de qué manera se integra en el aparato institucional educativo? ¿Es un elemento decisivo en el éxito de las políticas públicas relativas a la educación?. Estas son las preguntas objeto de este trabajo y para responderlas se realizará un análisis comparado de tres experiencias, usando como base un igual número de estudios sobre el rol del coordinador TIC en Irlanda, Nueva Zelanda y Chile. Cada uno de estos países tiene sus peculiaridades interesantes: Irlanda es un país de reconocida adopción de las TIC como eje de desarrollo nacional, y es uno de los tres grandes productores/distribuidores de software del mundo. En los últimos años ha pasado de ocupar un lugar modesto en la comunidad europea a ser un "cabeza de serie" en diferentes aspectos macroeconómicos. La importancia que se le asigna a la educación TIC es evidente tanto desde las políticas públicas como en la generación de material teórico y construcción de herramientas de uso. Como veremos más adelante, la introducción de las TIC en la educación tienen antecedentes de larga data. Nueva Zelanda es un país económicamente modesto y en estado inicial de introducción de TIC en su economía. En 1989 introdujo reformas radicales en su sistema educacional, pasando de una estructura altamente centralizada a una extremadamente descentralizada, entregando la responsabilidad para el desarrollo de la educación a consejos locales electos que cuidan sólo de sus escuelas locales asumiendo muchas tareas de servicio y control de calidad que antes eran función del Ministerio de Educación, el que ahora se restringe a la formulación de políticas públicas y entrega de

¹ La figura del Coordinador TIC ha evolucionado en la tipificación de sus roles desde "mantener las operaciones del laboratorio de computación y entregar talleres de capacitación a profesores y alumnos (en computación)" (Moallem, 1997) hasta ser la persona que "hace toda la diferencia entre una implementación activa y dinámica y un uso casual e indiferente" (Ely, 1995) en la introducción de las TIC en la práctica pedagógica, asignándosele el rol de "unir ideas de dentro y fuera de la escuela... (y) definir políticas que permitan que la tecnología cambie las escuelas de manera positiva (Marcovitz, 2000). Se ha mantenido que su relegación a funciones de "conserje electrónico" (electronic janitor, concepto acuñado por Moursund), es la expresión de dos visiones estratégicas de la aplicación pedagógica de las nuevas tecnologías: aquella que la ve desde un aspecto técnico, expresado por la necesidad cuantitativa de tener computadores y software específicos, y aquella que la concibe como una filosofía pedagógica, de integración de las tecnologías en todo el curriculum en que los computadores son una herramienta más pero en ningún caso la esencial. La conclusión que atraviesa todos los estudios es que, en la medida que el coordinador TIC asuma en plenitud roles de liderazgo global en la escuela, se producirá un cambio cualitativo.

fondos, dejando la tarea de velar por la calidad educativa en agencias independientes. Su proceso, calificado de radical, es seguido con atención por diferentes agentes internacionales y ha dado pie para una interesante discusión teórica. Chile, por su parte, es un país con alto grado de inserción de las TIC, tanto a nivel económico y social como gubernamental, que encabeza los rankings relativos a ésta área en la región Latinoamericana, y que ha desarrollado un proceso continuado de inserción de las TIC en la educación con éxitos reconocidos mundialmente. Su modelo de red educativa Enlaces a servido de prototipo para otras experiencias regionales y ha presentado un grado de consistencia en el tiempo poco habitual en este tipo de experiencias.

1. LAS DEFINICIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

1.1. Irlanda

La República de Irlanda, (*Éire*), con una superficie de 70.280 km² y una población de 4.234.925, de los cuales un 96% son europeos y un 92% católicos romanos, es extremadamente homogénea y con una economía crecientemente activa en que las TIC juegan un papel gubernamentalmente reconocido como muy importante². Con un PIB nominal de US\$52.440, que la ubica en el lugar 49³ del ranking mundial, según la OECD⁴ se encuentra en los primeros lugares entre las economías europeas en aspectos como prosperidad y productividad del trabajo,⁵ y hasta el 2005, en que fue desplazada por Singapur, ocupó el primer lugar en el índice mundial de globalización (IMG)⁶. Irlanda es uno de los mayores exportadores de

²El gobierno de Irlanda ha demostrado su compromiso con la sociedad de la información y explicitado su proyecto mediante dos documentos centrales: el "Government Action Plan on the Information Society", producido en enero de 1999, fue seguido por el Acción Plan de marzo del 2002. El plan de acción para el 2002, "New Connections – A Strategy to Realise the Potential of the Information Society", es un documento que busca orientar el progreso en el uso de la información y las tecnologías de comunicación redefiniendo las prioridades nacionales y entregando un camino de desarrollo. Según Bertie Ahern, Primer Ministro de Irlanda, "Un entorno público de apoyo es claramente crítico para modelar nuestro desarrollo como una Sociedad de la Infomación. Este plan de acción provee un marco estratégico para desarrollar la agenda en todas las áreas de gobierno.". Bertie Ahern, Ireland's Prime Minister, New Connections A strategy to realise the potential of the Information Society, Government Action Plan, March 2002.

³CIA World Factbook, 2007

⁴Organisation for Economic Co-operation and Development. Por más de 40 años, la OECD ha sido uno de los principales y más confiables recursos de estadísticas comparadas económicas y sociales. Al tiempo que recoge datos, la OECD monitorea tendencias, analiza desarrollo económico e investiga cambios sociales en campos tan diversos como comercio, entorno, agricultura, tecnología, impuestos, y muchos otros. La OECD es utilizada por los gobiernos para comparar su eficiencia y desempeño, responder problemas comunes, identificar buenas prácticas y coordinar políticas.

⁵ <http://www.brusselsjournal.com/node/510>

⁶El Índice Mundial de Globalización (IMG) es un estudio que se realiza desde hace cinco años conjuntamente entre la consultora A.T. Kearney y la revista Foreign Policy. A.T. Kearney es una de las más grandes firmas de consultoría. Su presencia global incluye más de 55 ciudades en 35 países. Esta compañía provee consultoría estratégica, operacional, organizacional y tecnológica; además de un servicio de búsqueda de altos ejecutivos para las compañías líderes del mundo. El Consejo de Políticas sobre Negocios Globales (*Global Business Policy Council*) es uno de sus servicios estratégicos, que ayuda a los jefes ejecutivos en el monitoreo y el aprovechamiento de la macroeconomía, geopolítica, demografía y los avances tecnológicos que tienen lugar alrededor del mundo.

Por su parte, Foreign Policy es una revista fundada en 1970 que incluye entre sus lectores algunos de los líderes más influyentes en negocios, gobierno y otras áreas profesionales en Estados Unidos y más de 160 países. Además de la edición en inglés, es publicada en árabe, español, francés, italiano y turco.

Este índice mide el grado de integración global de las economías. Analiza 62 países del mundo que representan el 96% del Producto Interno Bruto (PIB) global y el 85% de la población mundial. Se basa en doce variables agrupadas en cuatro categorías. La primera estudia la *integración económica*, y considera aspectos como el volumen de comercio exterior y los flujos, de salidas y entradas, de Inversiones Externas Directas (IED). El segundo aspecto considerado son los *contactos personales*, aquí se recogen datos sobre turismo y viajes internacionales, intercambio telefónico internacional y transferencias personales de dinero, incluidas las remesas. Tercero, la conectividad tecnológica, que incluye aspectos como el número de usuarios de Internet, el número de servidores de Internet y el número de servidores seguros para transacciones económicas. Y por último, el compromiso político, que incluye la pertenencia a organismos internacionales, contribuciones financieras y humanas a las misiones

bienes y servicios relacionados con el software en el mundo, constituyendo, junto con Israel e India, el llamado "grupo 3i" que se concentra en el desarrollo de software fundamentalmente orientado a la exportación.

A partir de la constatación de que "el aprendizaje es central para nuestro desarrollo como Sociedad de la Información y como una economía basada en el conocimiento madura. Debemos asegurar la disponibilidad del conocimiento y las habilidades que son necesarias para sostener la competitividad económica, al tiempo de potenciar un entorno de aprendizaje que facilite el proceso de adaptarse a los cambios que surgen" (New Connections, A strategy to Realise the Potential of the Information Society, Government Action Plan, March 2002), se define que "en los niveles primarios y secundarios (de educación) el desafío inmediato es asegurar que todos los alumnos y profesores tengan la oportunidad de mejorar sus habilidades en la adquisición y manejo de la información y la comunicación mediante las tecnologías TIC" determinándose como focos de la política pública "la provisión de asistencia a todas las escuelas para construir su infraestructura tecnológica (...) el desarrollo de habilidades en los profesores (...) y el establecimiento de servicios de asistencia" (New Connections, A Strategy to Realise the Potential of the Information Society, Government Action Plan, March 2002). En este mismo informe se señala que a esa fecha existían 56.000 computadores en las escuelas, todas las escuelas estaban conectadas a Internet, más de 34.000 profesores habían obtenido capacitación, desde el uso básico de TIC hasta uso especializado de ellas en su práctica pedagógica, y que el uso de las TIC se habían incrementado a lo largo de todas las actividades escolares, incluyendo su uso en la sala de clases.

Este proceso de desarrollo está a cargo de varios órganos institucionales: La Unidad de Política TIC (ICT Policy Unit) del Departamento de Educación y Ciencia (DES) está a cargo de la formulación e implementación de la política, incluyendo la coordinación del apoyo a las escuelas; el Centro Nacional para Tecnología Educativa (NCTE, National Centre for Technology in Education), tiene como responsabilidad la implementación operacional de la integración TIC a la educación: el Consejo Nacional para Currículum y Evaluación, (NCCA, National Council for Curriculum and Assessment), es responsable de la implementación curricular y entregar orientaciones para la integración de las TIC en el proceso enseñanza-aprendizaje; y la Red de Centros Educativos, que juega un papel central en apoyar al profesor y cautelar la integración de TIC en las escuelas, proveyendo el servicio de consejeros TIC, (ITC Advisor), que supervisa y orienta la práctica en las escuelas. Aunque este consejero no hace ninguna evaluación oficial, sus observaciones permiten determinar qué tipo de asistencia es necesaria para resolver las inconsistencias o animar a los profesores.

Desde 1998 se encuentra operativo SCOILNET, un portal educativo administrado por el NCTE en el que se encuentran "planificaciones de lecciones, hojas de trabajo interactivas o imprimibles, notas y contenido multimedial. Ellos están dirigidos a estudiantes, profesores, directivos escolares y padres. Los recursos están enfocados curricularmente y han sido seleccionados y revisados por especialistas curriculares y profesores"⁷

de paz de las Naciones Unidas (NU), las transferencias gubernamentales y la ratificación de tratados multilaterales. <http://www.globalizacion.org/opinion/GainzaIndiceMundialGlobalizacion.htm>

⁷ Portal for Irish Education, www.scoilnet.ie. Scoilnet promueve activamente la integración de las TIC en la enseñanza-aprendizaje, a resultados de lo cual ha participado en el desarrollo de numerosos sitios con relevancia específica para el currículum irlandés, los que incluyen [French.ie](http://www.french.ie), [HIST](http://www.hist.ie) (History Inservice Team), [Scoilnet Geography](http://www.scoilnet.ie/geography) y [As Go Brách Linn](http://www.asgo.ie).

Las TIC comenzaron a introducirse en las escuelas en 1973, cuando la Sociedad de Educación en Computación en Irlanda (CESI, Computer Education Society of Ireland)⁸, fue formada y tan pronto como sus primeros adoptadores vieron el potencial de las TIC para expandir la enseñanza y aprendizaje en las salas de clases. Este fenómeno no fue confinado a ningún nivel o localidad particular sino fue conducido por entusiastas de las TIC que jugaron un rol liderando su introducción en escuelas por todo el país. Así, cuando a todas las escuelas se les entregó un computador conectado a internet y mail en 1999, en el marco del Proyecto de Integración Escolar (SIP), parte a su vez del School IT2000, el Departamento de Educación y Ciencia (DES) pidió a las escuelas participantes que nombraran un profesor coordinador, surgiendo la figura del Coordinador TIC. En aquellas que no participaron en el proyecto la situación actual es que el coordinador TIC es un profesor a quien el director le pidió tomar el rol o que voluntariamente coordina las TIC en su escuela porque es competente en ellas o tiene una cualificación relevante. Algunos Directores y Asistentes de Dirección han tomado el rol TIC para si mismos. En cualquier caso, el coordinador es un profesor con carga horaria propia de su materia que, adicionalmente, actúa como coordinador TIC.

Para el análisis comparado objeto de este trabajo se ha tomado la investigación de Evelyn Brody *Integration of ICT in Primary Teaching and Learning: How can the rol of the co-ordinator help?*, presentada a la Faculty of Social Sciences de la University of Ulster, quien, además de entregar un estudio laborioso y bien documentado, tiene la característica de haberse desempeñado ella misma como coordinadora TIC por un lapso de cinco años, en un "rol con desafíos sin precedentes, enfrentando el cambio de cultura escolar" (Brady, 2004).

1.2. Nueva Zelanda

New Zealand, (Aotearoa), es una monarquía constitucional y una democracia parlamentaria pues, siendo miembro del Commonwealth, su Jefe de Estado es el monarca inglés que es representado, en ausencia, por el Gobernador General. Se distingue por su aislamiento geográfico, 2000 kilómetros de Australia, y la dispersión de su territorio, 268.000 km², constituido por dos islas principales y varias menores, que, dados sus 4.072.000 habitantes, de los cuales el 70% son europeos, entrega una densidad de población de 15 habitantes por kilómetro cuadrado. Con un PIB per cápita de US\$15.020, que la ubica en la posición 58 del ranking mundial⁹, es una de las economías más pequeñas de la OECD y depende fuertemente de los productos agrícolas. Para la OECD "la economía debe cambiar a un camino de crecimiento más sustentable (...) ha crecido el trabajo pero la productividad sigue siendo modesta (...) el país ha acumulado deuda externa neta y el actual déficit está a niveles muy altos, en tanto que el ahorro interno a caído fuertemente".¹⁰ Las TIC son parte integral de la economía de Nueva Zelanda, a la que contribuyen con \$6.2 mil millones, creando 36.000 empleos con sus 8.800 empresas, de las cuales 3.000 tienen un ingreso anual por sobre el millón de dólares. "El sector TIC ofrece una oportunidad de alto

⁸La sociedad tiene como propósito la promoción de las tecnologías de la información (IT) en la educación de manera que sea consistente con los mejores principios y más altos estándares educativos, <http://www.cesi.ie/>

⁹CIA World Factbook, 2007

¹⁰Economic survey of New Zealand 2007, http://www.oecd.org/document/10/0,3343,en_33873108_33873658_38394186_1_1_1_1,00.html

valor para ayudar al crecimiento de la economía de Nueva Zelanda. Es la llave que posibilita y conduce la productividad de la economía, así como provee conexiones a cadenas de valor global”¹¹

Las TIC comenzaron su inserción en las escuelas a principios de los noventa, por iniciativa de unas pocas escuelas pioneras, “cada escuela enfrentaba el desafío de las TIC de la mejor manera que podía, generalmente sin mucho apoyo o guía del ministerio (...) encontrando pocos incentivos para la colaboración local o regional”¹². En 1998 el gobierno lanza la primera estrategia TIC para escuelas, la ICT Schools Cluster Programme, con el objetivo doble de construir infraestructura y generar capacidades básicas. Se buscaba animar a las empresas a reciclar computadores para su uso, a bajo costo, conseguir que las escuelas se conectaran a Internet y formaran redes de área local y desarrollar un centro de recursos online que entregara recursos multimedia, definiéndose como programas de mejoramiento de capacidades el desarrollo profesional en el uso de las TIC para los directores, y, un aspecto fundamental, se animaba a construir clusters de escuelas que pudieran organizar sus propios programas de capacitación y desarrollo de las TIC. La estrategia implicaba una profunda reforma al sistema educacional completo, pues se basaba en tres ejes complementarios: el gobierno se define en un rol de proveer liderazgo estratégico, capacitación y apoyo a los profesores y entregar la infraestructura digital; las escuelas son responsables de determinar sus propias prioridades de desarrollo, lo que deben hacer en colaboración con su comunidad y con una visión integral y las empresas, que debían compartir su experiencia en el área y proveer conexiones con la realidad mundial. En los años siguientes se desarrollan múltiples proyectos pilotos iniciados o apoyados por el Ministerio de Educación hasta que, en el 2002, se publica *Digital Horizons: Learning through ICT*, que formula una estrategia global enfocada en el desafío de integrar las TIC dentro del curriculum escolar definiendo una visión, un contexto y un foco:

“ Todos los estudiantes usarán las TIC con confianza y creatividad para ayudar el desarrollo de las habilidades y conocimientos que necesitan para alcanzar sus objetivos personales y ser participes completos de la comunidad global. Para beneficiarnos de la expansión de las TIC y su impacto en nuestros modos de vivir y trabajar, necesitamos una cultura educacional que reconozca la extensión, riqueza y autenticidad del aprendizaje que puede ser alcanzado mediante las TIC, la necesidad de las personas de usar las TIC y la información para participar completamente en la sociedad y en el trabajo y la importancia de habilidades TIC específicas para el desarrollo económico. Esta estrategia se enfoca en ayudar a las escuelas a extender su uso de las TIC para apoyar nuevos modos de enseñar y aprender”¹³, definiendo como objetivos específicos construir: “un marco estratégico para iniciativas TIC en todo el sector educacional.- estándares nacionalmente acordados para interoperabilidad de sistemas, infraestructura y servicios,-mejorar el acceso y seguridad al sector información,-mejorar las infraestructuras de red de los colegios,-un puente de videoconferencia para facilitar videoconferencias de calidad entre más de 200 escuelas.-desarrollo de 20 clusters TIC,-laptops para profesores de años 7 y 8,-pasantías en e-learning para cinco profesores primarios y cinco secundarios por un año,-desarrollo de una comunidad de desarrollo profesional online para escuelas y profesores en toda Nueva Zelanda,-acceso a información online sobre software de enseñanza a precios razonables.” (Ministry of Education, 2003)¹⁴

¹¹Information and Communications Technology (ICT) - Delivering superior value, New Zealand Trade and Enterprise, <http://www.nzte.govt.nz/section/11757.aspx>

¹² New Zealand, ICT Use in Education, Tom Prebble, UNESCO Meta-survey on the Use of Technologies in Education, 2003

¹³ Learning through ICT, Digital Horizons, A strategy for schools, 2002-2004 Revised edition, December 2003

¹⁴ Ministry of Education, Digital Horizons - Learning through ICT (Revised Edition December 2003), resumen ejecutivo.

El proceso está radicado en una estructura de niveles, encabezada por el Ministerio de Educación (MoE, Ministry of Education), que tiene un departamento encargado de controlar criterios de calidad, la Oficina de Examinación de la Educación (ERO, Education Review Office), quien actúa como un auditor externo de la escuela, la que está bajo la responsabilidad de un Comité de Administración (BoT, Board of Trustees) conformado por padres, directivos y algunos profesores, que tiene control sobre los aspectos de política escolar particular. La reforma de 1998 entregó un importante rol a los padres en la toma de decisiones, flexibilizando el curriculum de manera que se delega la formulación de políticas al BoT, incrementando su poder y responsabilidades.

El Ministerio de Educación provee diversos medios de apoyo online: El Online Learning Centre¹⁵ ofrece recursos para estudiantes, profesores y directivos tanto en inglés como maorí, el School Support Service, administrado por la Universidad de Waikato, es una red que ofrece un amplio rango de servicios de consultoría y entrenamiento, ofreciendo tanto ayuda por web como telefónica¹⁶, y el LeadSpace¹⁷, dirigido específicamente a los directores y directivos docentes, que entrega información, herramientas y enlaces orientados a apoyar el liderazgo, administración y gobierno de las escuelas. Existen también diversas iniciativas dirigidas específicamente a la comunidad Maorí, como la Kaupapa Ara Whakawhiti M'tauranga, que busca organizar iniciativas conjuntas de múltiples escuelas, o la red de videoconferencia Te Kura Hiko.

Se ha tomado, para el análisis comparativo, el trabajo de investigación realizado por Kwog-Wing Lai, Ann Trewern y Keryn Pratt sobre un número de escuelas secundarias ubicadas al sur de Nueva Zelandia, *Computer Coordinators as Change Agents: Some New Zealand Observations*, University of Otago, publicado en el Journal of Technology and Teacher Education en el 2002, y su posterior complementación por Kwog-Wing Lai y Keryn Pratt *Information and communication technology (ICT) in secondary schools: the role of the computer coordinator*, publicada en el British Journal of Educational Technology en el 2004.

1.3. Chile

La República de Chile, con una población de 16.598.074 habitantes predominantemente blanca con distintos grados de mestizaje y que se concentra en grandes centro urbanos casi en un 90%, tiene un ingreso per capita nominal de US\$ 8.864 y una economía reconocida internacionalmente como una de las más sólidas de la región, caracterizada por su orientación a la exportación y muy abierta a la inversión extranjera, y es uno de los países con mejor calidad de vida (31 a nivel mundial, 1 a nivel regional) según The Economist¹⁸. La inserción de las TIC ha sido fuertemente impulsada desde el gobierno, comenzando por ser la primera nación latinoamericana en desregular la industria de las telecomunicaciones, a inicios de los noventa, y continuando con la introducción sostenida de iniciativas de desarrollo de las TIC en los ámbitos comerciales, de producción y de gobierno, con el propósito explícito de convertir al país en una

¹⁵<http://www.tki.org.nz/>

¹⁶http://edlinked.soe.waikato.ac.nz/departments/index.php?dept_id=22

¹⁷<http://www.leadspace.govt.nz/>

¹⁸ The Economist's "World in 2005". El ranking se realiza por la sumatoria de puntos obtenidos por el país, sobre un máximo de 100, en los aspectos bienestar material, relaciones familiares, seguridad laboral, actividades sociales y comunitarias, libertad política y seguridad, igualdad de géneros. El primer lugar lo ocupó Irlanda, España se ubicó 10, Estados Unidos 13, Nueva Zelanda 15, Japón 17 y en último lugar aparece Bolivia.

nación digitalizada para el 2010. La llamada Agenda Digital¹⁹ comprende 34 iniciativas focalizadas en seis áreas de acción que incluyen el Gobierno Digital, acceso a la tecnología, educación y capacitación, industria TIC, y la construcción de un marco legal regulatorio y funcional a esos objetivos. Las TIC se han convertido en parte integral de la economía y modo de vida del país, que se expresa en aspectos tan variados como el acceso a internet, el uso de celulares, la introducción experimental de la televisión digital o los trámites en línea, y que fundamenta que la Cepal afirme "hoy día la distribución per capita de productos y servicios IT en Chile es la más alta de Latinoamérica"²⁰, colocándole en la primera posición del índice de globalización (IMG) en Latinoamérica y 34 en el mundo.

Con la normalización democrática, en 1990, se marcó un énfasis en la educación por parte del gobierno que se materializa en una serie de medidas tendientes a la reforma del sistema escolar contenidas en el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación, MECE, una de cuyas estrategias es introducir la tecnología computacional a las escuelas públicas²¹ a través del Proyecto de Informática Educativa llamado Proyecto ENLACES, actualmente Centro de Educación y Tecnología (CET), y cuyo objetivo es la inserción, implementación, uso y aplicación de las TIC en la educación.

"El objetivo de Enlaces es introducir las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC) en el sistema educativo de manera que sean un apoyo real al aprendizaje de los estudiantes en el marco del currículo chileno. Tanto la definición de este objetivo como la implementación del programa en general son el resultado de una larga trayectoria de adaptaciones y transformaciones. El programa Enlaces no dictamina una orientación pedagógica específica al uso de la informática en la escuela, sino que cada escuela define esta orientación mediante un proyecto de informática educativa (PIE). Sin embargo, para que las escuelas consigan los objetivos de sus respectivos proyectos Enlaces ofrece los siguientes apoyos: Capacitación de profesores (dos años de capacitación a 20 profesores en las escuelas y liceos), una red universitaria de asistencia técnica a los establecimientos, proporciona recursos informáticos (salas de computadoras en red) y didácticos (software y contenidos en Internet) relacionados con el nuevo currículo, e incentiva al desarrollo de proyectos colaborativos y los usos de la tecnología en el aula." (Hepp, 2003).

La estructura organizacional que soporta el proyecto Enlaces tiene como cabeza al Ministerio de Educación, de quien depende orgánicamente, en la figura del Coordinación Nacional, quien se encarga de diseñar, desarrollar e implementar las políticas apoyado en dos áreas profesionales: Tecnología y Operaciones, encargada del funcionamiento de las tecnologías y la instalación de los laboratorios, y Pedagógica, encargada del diseño, desarrollo, implementación y gestión de las políticas de capacitación. El proyecto se operativiza a través de la Red Nacional de Asistencia Técnica, RATE, conformada por siete Centros Zonales, dependientes de instituciones de educación superior, que son responsables de un área geográfica determinada, constituyendo nodos de escuelas que supervisan, capacitan y apoyan técnicamente a través de las Unidades Ejecutoras, quienes se relacionan directamente con los Coordinadores de Informática de cada escuela.

¹⁹ La Agenda Digital surge del trabajo del Grupo Acción Digital, que convoca el acuerdo entre el sector público y privado para diseñar una estrategia de desarrollo del país mediante el uso de las TIC con el objetivo de incrementar la competitividad, igualdad de oportunidades, la eficiencia y transparencia del sector público con miras al Bicentenario 2010, e incorpora los principios establecidos por la Primera Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, realizada en Ginebra el 2003.

²⁰ Information and Communication Technology (ICT) for development of small and medium-sized exporters in Latin America: Chile, CEPAL, Diciembre 2005 <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/26933/P26933.xml&xml=/comercio/tpi-p9f.xml&base=/socinfo/tpi/top-bottom.xslt>

²¹ En Chile existen tres tipos de establecimientos educacionales: Las escuelas dependientes de las Municipalidades, administradas por una Corporación, las escuelas particulares subvencionadas que son establecidas y administradas por particulares recibiendo una subvención estatal, y las particulares, que no reciben ningún tipo de subvención. A las dos primeras se les denomina Escuelas Públicas.

Como fuente de material formativo en red se han establecido el portal Enlaces central²² y portales Enlaces por cada Centro Zonal, sitios en que los profesores encuentran espacios afines, y un portal de recursos educativos, EducarChile²³.

Para el análisis comparativo se han tomado los datos de la investigación *Informe Resultados Encuesta Diagnóstica sobre Coordinadores de Enlaces*, realizado por el Centro Comenius de la Universidad de Santiago de Chile y publicado en Enero del 2006.

2. LAS CONSTATAIONES DE LA REALIDAD

Con matices, que van desde las funciones casi puramente técnicas de mantener computadores, organizar el funcionamiento de la sala de informática y resolver problemas menores de operatoria a profesores y alumnos, hasta las de líder que conduce, orienta y convoca voluntades para transitar a la integración plena de las TIC al curriculum, en los tres casos estudiados el coordinador tiene unas demandas institucionales semejantes que se pueden agrupar en tres grandes áreas: funciones técnicas, funciones pedagógicas, y funciones de liderazgo. Existiendo acuerdo que las menos deseables son las técnicas, las óptimas las de liderazgo y las pedagógicas la manera en que esta últimas se operativizan, la teoría plantea que debe ir produciéndose un desplazamiento de las primeras a las segundas en la medida que los profesores, y la institución, vayan integrando la tecnología a su práctica habitual (Ediger, 2004; Marcovitz, 1998; Moallem, 1996; Moursund, 1985, citado por Marcovitz, 2000). Los hallazgos encontrados se presentan a continuación:

CUADRO 1. COMPARATIVO DE CARACTERÍSTICAS GENERALES

	IRLANDA(1)	NUEVA ZELANDA	CHILE
FUNCIONES TÉCNICAS	<ul style="list-style-type: none"> -Supervisar funcionamiento de software y hardware. -Comprar equipos y software. -Mantenimiento de equipos. 	<ul style="list-style-type: none"> -Administar Redes. -Comprar equipos. -Mantenimiento equipos. 	<ul style="list-style-type: none"> -Diagnosticar problemas. -Instalar y configurar equipos y software. -Administrar Redes. -Coordinarse con proveedores. -Administrar laboratorios
FUNCIONES PEDAGÓGICAS	<ul style="list-style-type: none"> -Demostrar usos de software. -Transferir conocimientos TIC a otros profesores. -Organizar talleres de capacitación al interior de la escuela. -Apoyar a los profesores en sus clases. 	<ul style="list-style-type: none"> -Entregar apoyo en el uso de las TIC a sus colegas. -Organizar y conducir talleres de capacitación al interior de la escuela. -Realizar seminarios. -Tutorear otros profesores. -Conformar equipos de capacitación con otros profesores. -Presentar conferencias y sesiones de perfeccionamiento en otras escuelas. 	<ul style="list-style-type: none"> -Organizar capacitaciones para colegas. -Elaborar material de apoyo para el uso TIC. -Difundir información del área. -Apoyar a profesores. -Implementar experiencias TIC.

²² www.enlaces.cl

²³ www.educarchile.cl

	IRLANDA(1)	NUEVA ZELANDA	CHILE
FUNCIONES DE LIDERAZGO	-Planificar políticas específicas del área con equipo directivo. -Participar en la planificación de la integración curricular de las TIC para toda la escuela.	-Decidir políticas futuras del área para su escuela. -Trabajar en conjunto con otros equipos para definir adquisición de equipos. -Envisionar a sus colegas. -Liderar a sus colegas.	-Fomentar el uso de las TIC. -Administrar recursos. -Actuar coordinadamente con UTP. -Participar en tareas de gestión. -Gestionar proyectos.
EXISTENCIA DE UN PROYECTO TIC EN EL ESTABLECIMIENTO	-El 100% declara existir un proyecto de informática educativa.	-El 100% declara existir un proyecto de informática educativa.	-El 63% declara existir un proyecto de informática educativa.
INVOLUCRAMIENTO EN LA PLANIFICACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO TIC	-Sobre el 70% declara estar involucrado en la planificación.	-El 83% declara estar involucrado en la planificación y 89% en la administración.	-Un 11% declara estar involucrado en tareas de gestión del proyecto.
CARGO PRINCIPAL	-Profesor 90%. -Director 6%. -Coordinador TIC 4%	-Jefes de Departamento 62%. -Directivo Docente 28%. -Administrador de redes 5%. -Profesor 5%.	-Profesor 64%. -Directivo Docente 22%. -Administrativos 7%. -Coordinador TIC 6%
EXPERIENCIA PEDAGÓGICA	No investigado	-20 años en promedio.	-Un 41% tiene más de 20 años.
CAPACITACIÓN	-Capacitación en computación NCTE. -Capacitación específica en talleres cortos, 1 día. -Autocapacitación en tiempo libre. -No existe ningún curso especialmente diseñado para la función.	-Autocapacitación en tiempo libre. -No existe una capacitación específica.	-Capacitación en computación Enlaces mediante cursos cortos.
APOYO PEDAGÓGICO EXTERNO UTILIZADO	-Consejero TIC del Education Center local visita físicamente la escuela.	-Aunque las escuelas pueden utilizar consultores externos no se observó su uso.	-No existe.
APOYO TÉCNICO EXTERNO UTILIZADO	-El consejero puede designar un técnico contratado para la escuela.	-Contratistas externos.	-Un 38 % señala contar con servicio técnico externo.
COMPENSACIÓN MONETARIA	-No existe, el cargo, en todos los casos estudiados, es complementario a los deberes principales.	-No existe, el cargo, en todos los casos estudiados, es complementario a los deberes principales.	-No existe, el cargo, en todos los casos estudiados, es complementario a los deberes principales.
RECONOCIMIENTO INSTITUCIONAL	-No existe reconocimiento legal.	-No existe reconocimiento legal.	-No existe reconocimiento legal.
NOMBRAMIENTO	-Voluntario en muchos casos. -Nombrado por el consejo de administración en escuelas grandes.	-Voluntario en todos los casos estudiados.	-Nombrado por el Director. -Voluntario en todos los casos
SATISFACCIÓN CON EL ROL	-68 % declara no estar contento con los roles que se les asignan.	-La mayoría declara estar contento con su rol.	-La mayoría declara estar contento con su rol.
DEFINICIÓN DEL ROL	-En la práctica es definido por cada escuela.	-En la práctica lo definen las necesidades de la escuela.	-Definido por la Red Enlaces.

Nota: El estudio irlandés segmentó, a efectos de investigación, por el número de alumnos. A efectos de esta comparación se utilizaron los datos obtenidos de las escuelas con más de 200 alumnos para mantener una cierta equivalencia con los datos de la investigación neozelandesa.

CUADRO 2. COMPARATIVO DE LAS CONCLUSIONES DE LOS ESTUDIOS EN LAS TRES ÁREAS EJES (2)

	IRLANDA(1)	NUEVA ZELANDA	CHILE
FUNCIONES TÉCNICAS	"La mayoría de los coordinadores, independiente del tamaño de la escuela, están comprometidos en el soporte técnico. La definición de su rol debe considerar la experticia del coordinador en la solución de problemas (técnicos)"	"En muchas escuelas el gran problema del mantenimiento y reparación cae en las espaldas del coordinador...Balancear el rol de ser profesor con el de mantener la red también es un problema"	"En promedio, el 77% de los encuestados señala tener un activo desarrollo en esta línea, tanto en diagnosticar problemas como instalar y configurar equipos y en tanto un 6% refiere no realizarlas en absoluto..."
FUNCIONES PEDAGÓGICAS		"El medio más efectivo y común (de capacitar al equipo docente) es el perfeccionamiento al interior de la escuela, usualmente entregado por el coordinador...a menudo el coordinador es el único que planifica y entrega capacitación a sus colegas"	"La mayoría de los coordinadores están comprometidos habitualmente en el uso y fomento de las TIC...pero sólo un 30% declara organizar capacitación o elaborar material de apoyo, en tanto que más de la mitad declara apoyar habitualmente al profesor"
FUNCIONES DE LIDERAZGO	"Los coordinadores son agentes de cambio y líderes en el campo de las TIC. Sus tareas son muchas y variadas, demandan habilidades de liderazgo en tanto (deben) entregar soluciones a problemas emergente al tiempo que planifican y evalúan la integración de las TIC a todo el conjunto de la escuela"	"Sin ser necesariamente el conductor del proyecto, el coordinador tiene una gran influencia en formular las políticas TIC de la escuela. El rol del coordinador, y consecuentemente el foco del coordinador en cada una de las escuelas, parece ser un pivote en el modo que la implementación TIC ha ocurrido"	"El 80% declara tener un activo desarrollo en la línea de gestión...sobre el 80% administra recursos y más del 60% participa en tareas de gestión general, un 40% gestiona proyectos específicos y un 30% organiza acceso a recursos...la gran mayoría enfatiza su rol de gestión por sobre los pedagógicos y técnicos"

NOTA: Hemos definido tres áreas en que se pueden subsumir las diferentes tareas de los coordinadores, técnica, pedagógica y liderazgo, a fin de reflejar de manera adecuada las conclusiones específicas de cada estudio en lo atinente a nuestro propósito de investigación.

CUADRO 3. COMPARATIVO DE LAS CONCLUSIONES GENERALES DE LOS ESTUDIOS

IRLANDA(1)	NUEVA ZELANDA	CHILE
"El rol del coordinador está evolucionando en las escuelas primarias de todo el país, desarrollando diferentes niveles de integración de las TIC y con diversos niveles de capacitación profesional."	"Una popular explicación de la falta de uso de las TIC en las escuelas es la ausencia de planificación e implementación sistemática...los coordinadores TIC pueden servir como agentes de cambio o reforma de las escuelas...los coordinadores TIC son tanto conocedores como entusiastas del uso de las TIC y están ubicados en una posición de liderazgo para guiar e implementar las TIC en sus escuelas."	"Se aprecia interés de los Coordinadores por ejecutar bien su labor y recibir perfeccionamiento, sin embargo, en la práctica, sus acciones se ven empobrecidas en los roles pedagógico, técnico y de gestión, viéndose que los énfasis están puestos levemente en el rol de gestión escolar. Se aprecia gran inquietud por incorporar conocimientos que les permitan incrementar su gestión técnica (conocimientos de hardware y software) y pedagógica (informática educativa)."

IRLANDA(1)	NUEVA ZELANDA	CHILE
<p>El grado en que las TIC están siendo adoptadas por las escuelas parece estar enlazada con el nivel de apoyo para su administración y la cantidad de capacitación disponible para sus profesores. El factor de aislamiento que surge de la pobreza de cursos de perfeccionamiento para los coordinadores TIC parece promover una falta de confianza en algunos coordinadores cuando deben orientar a sus colegas. Los coordinadores parecen estar seriamente limitados por la ausencia de apoyo técnico y por la falta de tiempo para desarrollar su rol. Esto parece dificultar que funcionen efectivamente y parece indicar una falta de prioridad y ausencia de apoyo al rol. Encontramos que el perfil del coordinador es el de supervisor del equipamiento computacional o el de promotor del cambio cultural para la integración activa de las TIC en la enseñanza o ambos. El tiempo parece ser el mayor obstáculo para planificar y particularmente para implementar....el tiempo de clases restringe las oportunidades de reflexión para el cambio. La falta de tiempo es uno de los mayores obstáculos para la integración TIC en las escuelas.</p> <p>Se necesita reconocer el rol del coordinador en la escuela- un rol definido y con todos los recursos y apoyos necesarios."</p> <p>"El rol del coordinador está evolucionando en las escuelas primarias de todo el país, desarrollando diferentes niveles de integración de las TIC y con diversos niveles de capacitación profesional."</p>	<p>Aunque reconocidos por sus colegas como líderes, este liderazgo no ha sido formalmente reconocido tanto a nivel escolar como nacional, viéndose a menudo esta posición como un agregado a sus otras responsabilidades. La falta de tiempo dispuesto para su trabajo es un problema mayor y es necesario (entregarles) desarrollo profesional para planificar y apoyar a otros profesores..</p> <p>La importancia del rol del coordinador TIC ha sido mostrada en este documento y en consecuencia es recomendable que su liderazgo sea reconocido tanto por la escuela como por las autoridades.</p> <p>Un coordinador a tiempo completo es esencial para la integración exitosa de las TIC al curriculum escolar. El trabajo del coordinador debe estar enfocado en proveer apoyo curricular a los profesores, dejando el soporte técnico a los técnicos.</p> <p>Se debe notar, no obstante, que el coordinador en este estudio generalmente es el responsable de un área curricular, a menudo TIC, y por tanto un vacío en la visión general de las necesidades de las diferentes áreas curriculares. Esto puede reflejarse en el foco en lo tecnológico, más que en lo educacional, de la mayoría de las escuelas."</p> <p>"Una popular explicación de la falta de uso de las TIC en las escuelas es la ausencia de planificación e implementación sistemática...los coordinadores TIC pueden servir como agentes de cambio o reforma de las escuelas...los coordinadores TIC son tanto conocedores como entusiastas del uso de las TIC y están ubicados en una posición de liderazgo para guiar e implementar las TIC en sus escuelas."</p>	<p>Más de la mitad del grupo encuestado tiene por sobre 15 años de experiencia profesional y llevan varios años desempeñándose como coordinadores de Enlaces...un 59% señala haber recibido cursos de capacitación Enlaces y sólo un 2% refiere no haber recibido nunca ningún tipo de formación ad hoc. En términos globales la percepción sobre el apoyo recibido por los estamentos donde se desempeñan es alta, en particular por el Director, Unidad Ejecutora Enlaces y alumnos. Por otra parte un 44% considera recibir bajo apoyo de los apoderados y del sostenedor(1).</p> <p>Muestran inquietud por perfeccionarse tanto en su rol pedagógico como técnico, y se aprecia menor inquietud por incorporar herramientas para la gestión.</p> <p>A pesar de la ausencia de dedicación exclusiva a la labor de coordinador Enlaces, pues la gran mayoría realiza funciones adyacentes, principalmente docencia, han asumido tareas que están relacionadas con la incorporación de las TIC en el quehacer escolar. Lo anterior muestra el exceso de funciones en un tiempo que no es suficiente para el buen desempeño para este rol.</p> <p>"Se aprecia interés de los Coordinadores por ejecutar bien su labor y recibir perfeccionamiento, sin embargo, en la práctica, sus acciones se ven empobrecidas en los roles pedagógico, técnico y de gestión, viéndose que los énfasis están puestos levemente en el rol de gestión escolar. Se aprecia gran inquietud por incorporar conocimientos que les permitan incrementar su gestión técnica (conocimientos de hardware y software) y pedagógica (informática educativa)."</p>

IRLANDA(1)	NUEVA ZELANDA	CHILE
<p>El grado en que las TIC están siendo adoptadas por las escuelas parece estar enlazada con el nivel de apoyo para su administración y la cantidad de capacitación disponible para sus profesores. El factor de aislamiento que surge de la pobreza de cursos de perfeccionamiento para los coordinadores TIC parece promover una falta de confianza en algunos coordinadores cuando deben orientar a sus colegas. Los coordinadores parecen estar seriamente limitados por la ausencia de apoyo técnico y por la falta de tiempo para desarrollar su rol. Esto parece dificultar que funcionen efectivamente y parece indicar una falta de prioridad y ausencia de apoyo al rol.</p> <p>Nota: El Sostenedor es quien administra institucionalmente los colegios correspondientes a una determinada Municipalidad, y es en consecuencia el empleador directo de los profesores.</p>	<p>Aunque reconocidos por sus colegas como líderes, este liderazgo no ha sido formalmente reconocido tanto a nivel escolar como nacional, viéndose a menudo esta posición como un agregado a sus otras responsabilidades. La falta de tiempo dispuesto para su trabajo es un problema mayor y es necesario (entregarles) desarrollo profesional para planificar y apoyar a otros profesores..</p> <p>La importancia del rol del coordinador TIC ha sido mostrada en este documento y en consecuencia es recomendable que su liderazgo sea reconocido tanto por la escuela como por las autoridades.</p>	<p>Más de la mitad del grupo encuestado tiene por sobre 15 años de experiencia profesional y llevan varios años desempeñándose como coordinadores de Enlaces...un 59% señala haber recibido cursos de capacitación Enlaces y sólo un 2% refiere no haber recibido nunca ningún tipo de formación ad hoc. En términos globales la percepción sobre el apoyo recibido por los estamentos donde se desempeñan es alta, en particular por el Director, Unidad Ejecutora Enlaces y alumnos. Por otra parte un 44% considera recibir bajo apoyo de los apoderados y del sostenedor(1).</p>

Se observa que los tres casos estudiados presentan políticas públicas dirigidas a la introducción de las TIC en educación y tienen órganos administrativos definidos para tal efecto. No obstante, la implementación de estas políticas tiene particularidades. En el caso de Irlanda la vinculación se da con un órgano oficial, el NCTE; en Chile con una red de universidades, que actúan como nexo entre el órgano público y la escuela; en Nueva Zelanda a través de un consejo escolar más propio del entorno social de la escuela, en que la ligazón con el aparato productor es muy evidente y potenciada. El rol del coordinador, en todos ellos, es la figura central en la implementación de la política a nivel de escuela. Paradójicamente, en ninguno de ellos existe reconocimiento oficial del rol, expresado mínimamente en su inclusión en algún cuerpo legal que lo norme y sancione, con la consiguiente ausencia de remuneración y disposición de tiempo horario destinado para su desarrollo. En los tres casos el rol es realizado por docentes, administrativos o directivos docentes, de manera accesoria a sus deberes principales, con el efecto de que una conclusión transversal a los tres estudios es la falta de tiempo disponible para realizar efectivamente la tarea. Aunque las políticas nacionales suelen estar bien definidas, es notoria la falta de precisión en la definición de estrategias locales dejando en manos de la escuela, ya sea en razón de la misma política, caso de Nueva Zelanda, o por el peso de la realidad, en los otros dos casos, el trabajo de definirla, proceso que los estudios revelan caen en gran medida sobre el coordinador, quedando sujeta a su voluntad, capacidad y entusiasmo. Los estudios también revelan que los coordinadores no reciben una preparación adecuada en el ámbito de la gestión educacional, centrándose la capacitación, allí donde existe, en formación de aspectos técnicos de hardware y software y, en menor medida, en técnicas pedagógicas asociadas a la integración TIC. Parece ser una percepción común entre los coordinadores estudiados la necesidad de una mayor capacitación y apoyo para su trabajo, y, aunque se entienden a sí mismos como principalmente responsables de formular las políticas y estrategias de inserción e integración TIC al curriculum, definen sus principales responsabilidades dentro del marco técnico y pedagógico, éste último aún en menor medida que el primero, lo que explica que exista un porcentaje, variable según el país de que se trate, insatisfecho con su rol aunque en su mayoría sean profesores con larga experiencia pedagógica y muy entusiastas en la adopción de las TIC tanto en sus funciones profesionales como en su vida personal. El rango de similitudes que se evidencian de los cuadros

comparativos son reveladores de una homogeneidad de características, fortalezas y debilidades, bastante sorprendentes considerando las diferentes realidades nacionales en que se enmarcan y que, si bien pueden ser consecuencia del nivel de globalización que esos países presentan, también habla de la funcionalidad del rol en el proceso de integración TIC y su relevamiento como factor de alta incidencia.

3. CONCLUSIONES

Con todas las precauciones que aconseja la generalización, es posible intentar una respuesta a las preguntas planteadas al comienzo de este trabajo. ¿Que rol se asigna desde la política pública a esta figura? : probablemente una que excede las capacidades de un individuo normal si consideramos la multiplicidad de tareas que implica el rol y las expectativas que se tienen en su incidencia individual en el sistema. Es necesario sincerar la real preponderancia del coordinador, y avanzar a una visión más colectiva del liderazgo en la inserción de las TIC, acorde a las nuevas políticas de gestión que visualizan los cuerpos colegiados como motores más efectivos y permanentes de cambio para la mejora educativa, entendiendo que la responsabilidad de dirigir, orientar y motivar a cuerpos docentes heterogéneos que actúan en entornos disímiles pero siempre complejos no puede radicarse en un solo actor, sea este el Director del establecimiento, el Coordinador Tecnológico o algún otro. Pareciera que las políticas públicas, al relevar la importancia del coordinador, dan cuenta de un hecho emergente, que se da de manera casi espontánea, respondiendo a ciertas individualidades presentes en el colectivo escuela, que genera una gran cantidad de expectativas y parece entregar una solución realmente simple para resolver el nudo de cómo integrar efectivamente las TIC a la educación, que surge, por su parte, de una exigencia que viene de fuera del sistema educativo. Se constata una realidad y se le da un marco teórico, haciendo descansar sobre ella una cierta responsabilidad social. En política pública esta forma de ir de la realidad a la política puede ser una manera bastante efectiva de dar cuenta de las mutaciones sociales, de las nuevas exigencias que van por delante de los teóricos y deben ser integradas por su propio peso, pero en el caso del coordinador tecnológico se cruza de manera inarmónica cuando la confrontamos con nuestra segunda pregunta de investigación, ¿cómo opera su institucionalización y de que manera se integra en el aparato institucional educativo?. La respuesta sólo puede ser una: no existe una concordancia entre lo que la política pública plantea y la institucionalidad que la sustenta. A excepción del caso chileno, en la práctica el rol queda sujeto a la definición de cada escuela, sujeto a un voluntariado que funciona como complementario a las funciones principales como directivo docente o profesor de aula, con un apoyo técnico y pedagógico externo relativo y capacitación específica limitada a algunos cursos cortos pero fundamentalmente radicada en la autocalificación, la que obviamente debe realizarse en el tiempo personal del coordinador. La conclusión que cruza los tres estudios analizados es que se requiere un reconocimiento institucional del rol, que se exprese en la destinación de tiempo suficiente para su desempeño, su integración a las diferentes áreas curriculares, capacitación adecuada y retribución a sus horas dedicadas.

De lo estudiado, parece evidente que la respuesta a la pregunta ¿el coordinador tecnológico es un elemento decisor para el éxito de las políticas públicas relativas a la educación? sólo puede ser afirmativa. Sin embargo, aunque esta parece ser una premisa aceptada por los gobiernos, según observamos en los casos estudiados, la situación real dista mucho de garantizar que en su práctica efectiva cuente con las condiciones que permitan su intervención efectiva en todo su potencial, y, peor aún, dimensionar con exactitud su grado de impacto en la mejora educacional. Se requiere una clara

definición del rol, de manera que su integración al equipo de gestión de la institución sea evidente y natural y en términos de igualdad con los otros miembros. Se debe otorgar el reconocimiento institucional que valide, no sólo frente al colectivo sino que para el mismo coordinador, la importancia estratégica de sus acciones y que permita una evaluación objetiva de su funcionalidad. Se necesita un mayor relevamiento, manifestado en la creación de una institucionalidad acorde, del rol y función del Coordinador Tecnológico por parte de los gobiernos puesto que, de manera empírica, se ha demostrado que, a pesar de las enormes limitaciones que debe enfrentar, es una solución efectiva, relativamente simple y al alcance de todas las escuelas, para resolver el punto crítico de inserción de las TIC en el sistema educativo, el punto en que la política pública se convierte en acción concreta: la sala de clases.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abbamondi, D. (2004) *Providing Just-In-Time Resources to the Technology Trainer*. Presentación al Richard Stockton College of New Jersey para optar al grado de Master of Arts in Instructional Technology. Obtenido en Mayo de 2007 de la base de datos del Southern Regional Institute and Educational Technology Training Center del Richard Stockton College of New Jersey, SRIETTC.
- Brady, E. (2004). *Integration of ICT in Primary Teaching and Learning: How can the role of the ICT coordinator help?*. Presentación a la Faculty of Social Sciences de la University of Ulster para optar al grado de Master Sciences in Education Information and Communications Technology. Obtenido en Abril de 2007 de la base de datos de la Computer Education Society of Ireland, CESI.
- Chell, J., (1998). *Introducing Principals to the Role of Instructional Leadership*. Saskatchewan School Trustess Association, Regina. (Servicio de Reproducción de Documentos ERIC No. ED 391 222).
- Ediger, M. (2002). *Computers, Technology, and the Reading Curriculum*. Documento de trabajo. (Servicio de Reproducción de Documentos ERIC No. ED 468 662).
- Ely, D. (1995). *Technology Is The Answer! But What Was The Question?*. The James P. Curtis Distinguished Lecture. Capston College of Education Society, University of Alabama. (Servicio de Reproducción de Documentos ERIC No. ED 381 152).
- Elwell, J., (1997). *Creating Computer Literate Teachers in a Foreign International School Via Individualized Instruction*. Master Practicum, Nova Southeastern University, (Servicio de Reproducción de Documentos ERIC No. ED 416 832).
- Hepp, Pedro. (2000). Enlaces: A Whole World for Chilean Children and Youngsters. Documento de trabajo presentado en *Organization of Eastern Caribbean States Project Identification Mission Workshop*, June 19th-21st, Banco Mundial, Washington, DC.
- Marcovitz, D. (1998). Supporting Technology in Schools: The Roles of Computer Coordinators. SITE 98, Society for Information Technology and Teacher Education International Conference, Marzo, Washington DC. (Servicio de Reproducción de Documentos ERIC No. ED 421 150).
- Marcovitz, D. (2000). The Roles of Computer Coordinators in Supporting Technology in Schools. *Journal of Technology and Teachers Education*, 8(3), pp. 259-273.

- Marzano, R. , Waters, T. y McNulty, B. (2004). *Balanced Leadership: What 30 Years of Research Tell Us About the Effect of Leadership on Student Achievement*. Documento de trabajo McRel. Obtenido en Julio de 2007 de la base de datos de la School Administrators of Iowa, SAI.
- Ministry of Education, (2003). *Digital Horizons - Learning through ICT (Revised Edition)*, December, New Zealand: Autor.
- Moallem, M. (1996). Technology Resource Teachers: Is This a New Role for Instructional Technologist?. Presentación al National Convention of the Association for Educational Communications and Technology, Indianapolis. (Servicio de Reproducción de Documentos ERIC No. ED 397 823).
- Moallem, M. y Micallef, S. (1997). *Instructional Technologist at Public Schools: A Study of the Role and Effectiveness of Technology Resource Teachers*. Trabajo presentado a la Convention of the Association for Educational Communications and Technology, Febrero, Albuquerque. (Servicio de Reproducción de Documentos ERIC No. ED 409 856)
- Kwok-Wing Lai , Trewern, A. y Pratt, K (2002). Computer Coordinators as Change Agents: Some New Zealand Observations. *Journal of Technology and Teacher Education*, 10(4), pp. 539-551.
- Kwok-Wing Lai y Pratt, K. (2004). Information and communication technology (ICT) in secondary schools:the role of the computer coordinator. *British Journal of Educational Technology*, 35(4), pp. 461-475.
- REDAL (2005). *Redes Escolares de América Latina: Una investigación de las mejores prácticas*. Informe científico final. Fundación Evolución, Buenos Aires: Autor.
- Strudler, N. y Gall, M. (1988). Successful Change Agent Strategies for Overcoming Impediments to Microcomputer Implementation in the Classroom. Documento presentado al Annual Meeting of the American Educational Research Association, Abril, New Orleans. (Servicio de Reproducción de Documentos ERIC No. ED 298 938).
- Universidad de Santiago de Chile. (2006). *Informe Resultados Encuesta Diagnóstica sobre Coordinadores de Enlaces*. Santiago de Chile: USACH.