

---

# Revista Iberoamericana de Educación

## Número 5

### Calidad de la Educación

Mayo - Agosto 1994

---

#### Nuevas demandas a la educación y a la institución escolar, y la profesionalización de los docentes

María Inés Abrile de Vollmer (\*)

(\*) **María Inés Abrile de Vollmer**, ministra de Educación de la Provincia de Mendoza (Argentina) durante el período 1989-1992. En la actualidad es asesora del Ministerio de Cultura y Educación de Argentina.

---

Todos los países están haciendo un gran esfuerzo por cambiar. En la actualidad se asiste a un período de turbulencias y de cambios drásticos a nivel planetario, que están dando lugar al surgimiento de una nueva época, caracterizada por la incertidumbre sobre el futuro: cambian las demandas de la sociedad y de las personas, cambia la situación internacional, se proponen nuevas reglas del juego, cambia el rol de los agentes permanentes y surgen nuevos actores sociales. La educación no es ajena a estas transformaciones.

---

#### PRIMERA PARTE: TENDENCIAS EN EL DESARROLLO DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS

### I. Los nuevos escenarios y su impacto en la educación

El objetivo de esta primera parte del trabajo es explicar brevemente los cambios que están aconteciendo y que configuran los escenarios futuros en los cuales se desarrollarán las acciones educativas, y analizar cómo impactan en los sistemas educativos, en las instituciones escolares y en los docentes.

## **1. Los cambios necesarios**

Existe una conciencia muy fuerte de que se están agotando los estilos tradicionales de operar. Hay mayor margen para la creatividad en la resolución de los problemas y también mayor tolerancia frente a la inseguridad y a las incertidumbres. Se generan nuevas condiciones y oportunidades favorables para los cambios.

En América Latina el reto es más complejo. La década de los ochenta concluye con una gran crisis económica, con el caos que produce el desvanecimiento de una época histórica y la esperanza que genera el comienzo de otra. Se encuentra sumida entre la crisis derivada de los problemas acumulados del pasado, que todavía no ha resuelto y que se han agudizado en la década perdida de los ochenta, y la crisis asociada a las transformaciones planetarias que dan cuenta de los cambios de los sistemas productivos, de las nuevas tecnologías y de los nuevos modos de organización, que originan un nuevo orden competitivo basado en el conocimiento (García Guadilla, 1991).

Frente a esta difícil situación, es necesario tener en cuenta un modelo de transformación y de desarrollo alternativo que considere como estrategias básicas:

- el fortalecimiento de los sistemas democráticos, pluralistas y participativos que posibiliten la integración nacional, la cohesión social, la proyección de las culturas locales, el mayor protagonismo de las personas y de los grupos, la elevación de las capacidades técnicas, la representatividad en el ámbito de la actividad política y social y el logro de mayores grados de consenso en la proposición de objetivos y metas,
- la transformación de las estructuras productivas en el marco de la globalización cada vez mayor de la economía, que les permita adecuarse a un nuevo paradigma caracterizado por la competitividad internacional, el crecimiento económico suficiente y sostenido y la modernización productiva,
- la distribución justa y equitativa de los bienes y servicios que produce una sociedad, que compatibilice el crecimiento económico con una mayor equidad, que dé respuestas a las altas demandas sociales y que promueva la organización solidaria en la satisfacción de las necesidades básicas,
- la incorporación y difusión del progreso científico y tecnológico, en especial el derivado de la microelectrónica y vinculado al procesamiento y transmisión de información, que genera nuevas formas de saber y desencadena innovaciones que penetran todas las actividades y provocan cambios de gran importancia en la vida de las personas y de las instituciones,

- la adopción de nuevas concepciones organizacionales caracterizadas por el desmontaje de estructuras piramidales, jerárquicas, verticalistas, con mando fuerte, y su sustitución por unidades autónomas y dinámicas; el aumento de la flexibilidad y de la adaptabilidad a situaciones cambiantes; la mejora continua de la calidad de los procesos y de los resultados, y el desarrollo de capacidades de cooperación y de negociación (Pérez, 1990).

## **2. El impacto de estos cambios en la educación: las nuevas demandas**

La mayoría de los sistemas educativos ha iniciado procesos de reformas y transformaciones, como consecuencia de la aguda conciencia del agotamiento de un modelo tradicional que no ha sido capaz de conciliar el crecimiento cuantitativo con niveles satisfactorios de calidad y de equidad, e incorporar como criterio prioritario y orientador para la definición de políticas y la toma de decisiones la satisfacción de las nuevas demandas sociales.

Hoy hablamos de un nuevo orden mundial competitivo basado en el conocimiento, en el cual la educación y la capacitación son el punto de apoyo de largo plazo más importante que tienen los gobiernos para mejorar la competitividad y para asegurar una ventaja nacional. El funcionamiento óptimo de los sistemas educativos pasa a ser una prioridad esencial de los países. Enunciamos a continuación las principales demandas que los cambios plantean a los sistemas educativos y que se incorporan a las agendas de especialistas y de gobernantes:

- Preparar ciudadanas y ciudadanos capaces de convivir en sociedades marcadas por la diversidad, capacitándolos para incorporar las diferencias de manera que contribuyan a la integración y a la solidaridad, así como para enfrentar la fragmentación y la segmentación que amenazan a muchas sociedades en la actualidad. En consecuencia, los sistemas educativos serán responsables de distribuir equitativamente los conocimientos y el dominio de los códigos en los cuales circula la información socialmente necesaria, y formar a las personas en los valores, principios éticos y habilidades para desempeñarse en los diferentes ámbitos de la vida social.

- Formar recursos humanos que respondan a los nuevos requerimientos del proceso productivo y a las formas de organización del trabajo resultantes de la revolución tecnológica. Para incrementar la competitividad, el mayor desafío es la transformación de la calidad educativa: grupos cada vez más numerosos de individuos con buena formación, impulso de la autonomía individual, logro de un mayor acercamiento entre el mundo de las comunicaciones, la esfera del trabajo y de la educación y otorgamiento de prioridad a las necesidades del desarrollo económico: los usuarios, los mercados laborales y las empresas que utilizan conocimientos.

- Capacitar al conjunto de la sociedad para convivir con la racionalidad de las nuevas tecnologías, transformándolas en instrumentos que mejoren la calidad de vida (Mello, 1993). Le corresponde a los sistemas educativos impulsar la creatividad en el acceso, difusión e innovación científica y tecnológica. Deben desarrollar capacidades de anticipación del futuro y de actualización permanente

para seleccionar información, para orientarse frente a los cambios, para generar nuevos cambios, para asumir con creatividad el abordaje y resolución de problemas. Los miembros activos de una sociedad no sólo necesitan tener una formación básica, sino que deben incorporar conocimientos sobre informática y tecnología, aspectos que no eran imprescindibles hace sólo una década.

## **II. Tendencias en el desarrollo de los niveles del sistema educativo**

Definido el horizonte de largo plazo que confirma el valor estratégico de la educación en las próximas décadas, corresponde ahora establecer alternativas de respuesta de los sistemas educativos, tanto en el plano de las políticas y estrategias, como en las formas de organización y administración. En los países iberoamericanos existe consenso sobre la necesidad de reformar el Estado, con el objetivo de lograr mayores grados de exigencia, adoptando como paradigma la satisfacción de las necesidades personales y sociales de los usuarios de los servicios educativos, y como metodología la incorporación de nuevas prácticas de planificación y de gestión de los gobiernos.

### **1. Estructura de los sistemas educativos: los niveles**

La combinación de principios políticos, pedagógicos y administrativos configura la estructura de los sistemas educativos a partir de los cuales se definen los niveles, los ciclos, la obligatoriedad y los criterios de articulación y de coordinación. Los niveles identifican los tramos en que los sistemas atienden el cumplimiento de las necesidades educativas que plantea la sociedad en un determinado contexto de espacio y de tiempo. Su duración tiene que ver con la explicitación de estas necesidades sociales (Aguerrondo, 1990).

Las tendencias de desarrollo de los niveles en relación con las nuevas demandas permiten diferenciar tres grandes campos:

- La adquisición de competencias básicas de apropiación de conocimientos elementales y comunes, imprescindibles para toda la población. Esta tendencia se acompaña con estrategias relacionadas con la cobertura, como la mayor duración de la escolarización y el incremento de la obligatoriedad de la Educación Básica, incluida la educación preescolar, y con estrategias relacionadas con la equidad y la calidad, como la homogeneización de los objetivos y de los resultados. Este nivel actúa como compensador de las desigualdades de origen económico y social en tanto garantiza el acceso equitativo a una educación de calidad para que todos aprendan conocimientos socialmente significativos.

- El dominio de conocimientos y capacidades intermedias, deseables para toda la población. El nivel de la Educación Secundaria es el que refleja con mayor nitidez la tensión en la relación entre educación y economía. La aparición de perfiles profesionales nuevos estrechamente vinculados a las nuevas tecnologías y la profunda modificación de las existentes, demandan del sistema educativo, ante todo, una formación amplia con aprendizajes básicos comunes a diversos campos, que se anticipen a la eventualidad de la diversificación y a la

necesidad de futuras adaptaciones; al mismo tiempo, lograr una flexibilización curricular que lleve en sí misma los mecanismos de actualización permanente, capaces de incorporar los cambios al ritmo en que se producen en la sociedad (M.E. y C. de España, 1987). El logro de los objetivos políticos, sociales y económicos de los gobiernos, exige mantener un equilibrio entre la amplitud y la especialización de la formación impartida. Se asiste a un doble movimiento simultáneo: se incluyen conceptos de la vida laboral en el currículum general y se refuerzan componentes de formación general en los programas de capacitación.

- El logro de alta capacitación y de competencias diferenciales para distintos grupos de la población. Desde el punto de vista de los requerimientos en materia de competitividad, la Educación Superior tiene que asegurar una formación de calidad compatible con las exigencias del desarrollo científico, técnico y profesional, así como de la economía y de la política, que ayuden a los países a insertarse con éxito en el ámbito internacional. Calidad entendida no sólo en función del grado de desarrollo de cada país, sino en condiciones de ofrecer formación y de realizar investigación a la altura de las exigencias de la inserción internacional (Unesco-Cepal, 1992).

## **2. La responsabilidad del Estado**

La diversidad y magnitud de las demandas educativas constatan con más fuerza los problemas y dificultades de los sistemas educativos:

- el agotamiento de los modelos tradicionales de gestión y de los tipos de relaciones que se generan en el interior de los sistemas educativos, que enfatizan el verticalismo y el autoritarismo,

- la falta de fe de poblaciones en contextos sociales y económicos adversos, cuyas necesidades educativas no son atendidas por ineficiencia de los sistemas educativos,

- la ausencia de capacidades institucionales y técnicas para afrontar los problemas de la repitencia y de la deserción, que alcanzan niveles inaceptables,

- el creciente malestar social como consecuencia de promesas no cumplidas por los ministerios de educación, que se expresan en el desinterés de los alumnos, en la desesperanza de los padres y en la frustración de los docentes, inmersos en una estructura que no produce resultados aceptables para la sociedad,

- la reducción del financiamiento de la educación a pesar del aumento de la cobertura, como consecuencia de las políticas de ajuste y de la falta de credibilidad de los sistemas educativos frente a otros sistemas o subsistemas,

- la uniformidad del tratamiento dado a sectores socio-culturales y económicos diferentes, con resultados insatisfactorios para los alumnos de poblaciones carenciadas,

- el fortalecimiento de las instancias centralizadas y burocratizadas, que opera en detrimento de la autonomía de las escuelas,

- la falta de información disponible para efectuar un proceso de transformación, en especial la ausencia de evaluación de los resultados de aprendizaje en varios países de la Región,
- el descontento, la desconfianza y el escepticismo que generan la discontinuidad de los ciclos políticos y la inestabilidad de las estrategias educativas.

Existe urgencia en producir transformaciones estructurales que reorienten las responsabilidades del sector público. La readecuación del Estado es uno de los puntos más importantes para superar el aislamiento del sistema educativo con respecto a los requerimientos sociales. Para definir las nuevas responsabilidades es necesario analizar dos cuestiones claves: las funciones del Estado, referidas a garantizar la unidad y la integración de las naciones, y las funciones del Estado que atienden y reconocen las diversidades.

### **2.1. Las funciones del Estado que atienden la unidad del sistema**

Para lograr la unidad y la integración de las naciones, le compete al Estado:

- diseñar y ejercer la conducción estratégica de las políticas de desarrollo educativo con una visión prospectiva capaz de producir las adecuaciones que demanda el entorno cambiante y de orientar los procesos y las acciones,
- garantizar la igualdad de oportunidades y de posibilidades para el acceso, la permanencia y el egreso del sistema educativo, que permita el desarrollo equilibrado y la cohesión del cuerpo social en su conjunto,
- lograr un desempeño eficaz de los ciudadanos y ciudadanas, dotándolos de las competencias necesarias para participar en diferentes ámbitos y para desenvolverse productivamente en la sociedad moderna, mejorando la calidad de los servicios educativos,
- promover la construcción de acuerdos nacionales que expresen la voluntad política de los gobiernos a favor de la educación en torno a metas de mediano y largo plazo, que generen el consenso y la participación de distintos sectores y actores sociales, que movilicen los recursos y esfuerzos necesarios para el cumplimiento de las metas y que otorguen continuidad y estabilidad a las políticas de Estado,
- determinar los objetivos y contenidos fundamentales de los niveles de enseñanza, disponiendo mecanismos dinámicos y participativos para la articulación con las nuevas demandas de la sociedad,
- establecer sistemas nacionales de medición de resultados del proceso educativo, que permitan asumir la responsabilidad por los logros obtenidos y efectuar la rendición de cuentas a la sociedad, y de información e investigación educativa que constituyan una base de datos operativos para la toma de decisiones,

- desarrollar capacidades políticas y técnicas que configuren un nuevo estilo de gestión responsable y eficiente, que genere las condiciones de gobernabilidad de los sistemas educativos, establezca claros mecanismos de decisión e intervención y procure la dotación de recursos humanos, técnicos, administrativos y financieros necesarios para el desarrollo de las políticas.

## **2.2. Las funciones del Estado que atienden las diversidades**

Estas nuevas responsabilidades del Estado, dirigidas a reconocer y potenciar la heterogeneidad de situaciones, se convierten en un elemento clave para imprimir pertinencia y relevancia a los procesos educativos y en una estrategia de gran impacto en el fortalecimiento de las democracias de los países iberoamericanos. Desde esta perspectiva de análisis, le compete al Estado:

- desarrollar capacidades que permitan efectuar un tratamiento diferenciado a grupos y sectores afectados por la pobreza y la segregación social, mediante políticas compensatorias que asignen recursos financieros y técnicos con criterios de discriminación positiva y preparen las condiciones para la participación, la cohesión social y la competitividad de las naciones,

- implementar políticas que estimulen e incentiven desempeños eficaces de instituciones educativas, grupos y personas de la comunidad, que logren metas educativas valiosas relacionadas con las prioridades políticas (avances significativos en la superación del fracaso escolar, incorporación de tecnologías en los procesos de aprendizaje, articulación con el sector de la producción y del trabajo), a través de programas específicos que asignen recursos financieros y técnicos con criterios de calidad y productividad y confirmen el valor estratégico de la educación y de los actores que la protagonizan,

- fortalecer procesos de descentralización, desconcentración y delegación de funciones hacia unidades menores de gestión educativa, con regulaciones mínimas que establezcan claras definiciones de competencias, que promuevan la autonomía, la responsabilidad por los resultados y la capacitación que garantice el desempeño eficiente de los agentes de las instancias intermedias y de las escuelas,

- promover innovaciones educativas con visión prospectiva de las transformaciones a producir en los sistemas y en las escuelas, integrar los aportes de la comunidad académica, sistematizar estudios, experiencias e investigaciones que sean utilizados por las instituciones en la satisfacción de sus necesidades educativas,

- ejercer el liderazgo de la apertura institucional, tomando la iniciativa en la búsqueda y movilización de recursos, de articulación y coordinación con organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales, de los ámbitos académicos, sociales, políticos, de la producción y del trabajo, que permitan la construcción de un nuevo estilo de gestión que, desde una mirada estratégica del conjunto y de la comprensión de la diversidad, consolide definitivamente mecanismos ágiles, flexibles, dinámicos y audaces para la incorporación de las demandas sociales a los sistemas educativos.

## **SEGUNDA PARTE: TENDENCIAS EN LOS NUEVOS PAPELES QUE ASUME LA INSTITUCIÓN ESCOLAR**

### **1. Descentralización y autonomía**

Las nuevas demandas educativas refuerzan la defensa de la escuela como institución destinada prioritariamente a la transmisión y apropiación del conocimiento sistematizado. El éxito de este nuevo enfoque dependerá del equilibrio que se alcance entre los dos ejes de la organización institucional de los sistemas educativos: el eje de la unidad que promueve la integración y el eje de la descentralización que reconoce la diversidad.

En la última década se han producido estudios sobre la descentralización que tienden a enfatizar la dimensión local como un ámbito privilegiado de intervención (Rivas, 1991). El surgimiento de la escuela como una organización con cierta autonomía es uno de los procesos más significativos que están ocurriendo en la transformación de los sistemas educativos. La falta de iniciativa y de autonomía en el lugar en que la relación pedagógica ocurre, la dificultad en hacer llegar a las escuelas los recursos consumidos por las máquinas burocráticas y la dudosa efectividad de los «paquetes preparados», junto con la excesiva reglamentación y la visión homogénea de realidades locales y escolares muy dispares, son algunas de las explicaciones que justifican las estrategias de descentralización en el sector educación.

Los procesos de descentralización se efectivizan en las escuelas cuando se acompañan con autonomía y con poder de decisión sobre aspectos sustantivos de su quehacer. Estudios recientes lo confirman a partir del análisis de características comunes que poseen algunas escuelas eficaces (OCDE, 1991; Tedesco, 1991; Mello, 1991 y 1993). Haddad afirma que «las escuelas eficaces y bien organizadas presentan varias características en común: disponen de un ambiente bien ordenado, enfatizan el desempeño académico, establecen altas expectativas para el desempeño de sus alumnos y son dirigidas por profesores y directores que realizan un enorme esfuerzo por ofrecer una enseñanza efectiva y estimular a sus alumnos a que aprendan, independientemente de sus condiciones familiares ...» (1990).

### **2. Las nuevas funciones de la escuela**

La lógica que opera para la transformación del Estado y la resignificación de sus funciones adecuándolas a las demandas de la sociedad, se aplica también para la transformación de la escuela y la resignificación de sus funciones para adecuarse a los requerimientos de la comunidad y satisfacer sus necesidades educativas. En este marco se inscriben los nuevos papeles que asume la institución escolar:

- convertirse en un espacio de democratización y participación de la sociedad, y de punto de contacto de los sectores populares con el Estado. La expansión de la escolaridad representó un significativo avance en la igualdad de las



oportunidades de acceso al sistema. La equidad sólo se logrará si la escuela tiene éxito en ofrecer a todos una educación de calidad,

- configurar un estilo de gestión a nivel local, diferenciado y flexible en su organización escolar, que desarrolle capacidades y formas propias de interactuar en su medio social, que incorpore las necesidades desiguales y que trabaje sobre ellas a lo largo de los años de escolaridad,

- conformar un ámbito con capacidad de decisión para la elaboración de su proyecto educativo y la construcción de su propia identidad a partir del conocimiento más cercano de las demandas sociales,

- desarrollar capacidades para la gestión pedagógica de la institución, que focalice todos los esfuerzos en el logro de metas que atiendan la calidad de los resultados educativos y el mejoramiento del ambiente y de las condiciones de aprendizaje,

- transformarse en un espacio con poder para organizar la oferta educativa y combinar el uso de los recursos humanos, técnicos, físicos y financieros de acuerdo a las necesidades y oportunidades en función de su propio proyecto educativo, a partir de la existencia de un mínimo de oferta socialmente justa sin la cual las escuelas no pueden funcionar,

- ejercer un desempeño institucional eficiente, que rinda cuentas a su comunidad de los resultados de aprendizaje de sus alumnos,

- constituirse en un espacio de democratización de las relaciones institucionales para el logro de debates y consensos, de trabajo en equipo, de práctica cotidiana de valores democráticos, de negociación de los conflictos de poder, de fortalecimiento de estructuras colegiadas (Consejos de escuela) y de ejercicio de control social y comunitario sobre el cumplimiento de las metas,

- desarrollar capacidades para la articulación orgánica con las instancias intermedias (regionales) y centrales del sistema educativo en el marco de normativas establecidas que definan las competencias respectivas.

### **3. Riesgos y condiciones de la autonomía**

Algunas experiencias de descentralización han producido efectos contrarios a los previstos. Otras, en cambio, demuestran que es posible conducir exitosamente procesos de construcción de autonomía institucional.

El riesgo de reconcentrar el poder y reproducir a nivel local los inconvenientes del modelo de gestión centralista y autoritaria, puede ser contrarrestado promoviendo la creación de estructuras participativas como los consejos, cuyos integrantes limiten los abusos de poder.

En algunos países la producción de libros para adaptar contenidos curriculares con un enfoque regional y localista estrecho ha demostrado una eficacia probadamente nula, aunque la inversión fuera significativa en detrimento de otras prioridades. En estos casos debe procurarse un equilibrio entre los

contenidos generales y los locales que conduzca a un proceso integrador de alto carácter formativo para los alumnos, que no pierda de vista la prioridad de la calidad de los aprendizajes básicos y comunes.

La amenaza del aumento de las desigualdades, si no existen suficientes mecanismos de apoyo, se puede evitar con una fuerte voluntad política que, implementando programas compensatorios, garantice una oferta mínima socialmente justa.

Como consecuencia de un proceso sin control de la autonomía de las escuelas, la fragmentación del sistema puede resguardarse con regulaciones claras que establezcan el equilibrio y la necesaria integración y articulación entre el Estado y las unidades descentralizadas.

## **TERCERA PARTE: NUEVOS CAMPOS DE DECISIÓN DE LAS ESCUELAS**

Un punto clave de la autonomía es dar a los establecimientos mayores atribuciones para ordenar su funcionamiento y fortalecer las capacidades de sus recursos humanos para definir y llevar a cabo el proceso educativo. Para ello es necesario analizar los nuevos campos de decisión donde esas atribuciones se ejercen.

### **1. Los aspectos pedagógicos**

La representación local en los currículos facilitará el fortalecimiento de la diversidad en el marco de una base compartida de valores centrales, homogeneizadores del conjunto de la nación y su articulación con los valores locales. Habrá más posibilidades de integración mientras más logrados y compartidos estén los valores centrales y más fuerte sea la diversificación. El nuevo paradigma de la gestión pedagógica es: unidad de objetivos, valores compartidos y creciente autonomía de ejecución (Casassus, 1993). La eficacia del Estado tiene que ver con la capacidad de articular la función de integración y coherencia y con la función de legitimación de las diversidades.

La descentralización pedagógica se concreta en la escuela asumiendo nuevas atribuciones y facultades para:

- la elaboración de su propio proyecto educativo en relación con la captación de las demandas de su comunidad, las políticas educativas determinadas por las instancias centrales y regionales y por los programas que formulen para que sus alumnos aprendan. Cada escuela desarrolla su propia cultura institucional de acuerdo a su vida interna desde donde construye su identidad,
- la selección de objetivos y contenidos específicos, adecuados a los intereses de su contexto, que se articulan con los contenidos mínimos y comunes para todo el país y los acordados para la región,
- la participación de la comunidad en la determinación de los aprendizajes de desarrollo local,

- la conducción de los procesos de aprendizaje en el aula, en el marco de una nueva didáctica adecuada a los nuevos cambios que están ocurriendo en los procesos de enseñanza y aprendizaje,
- la selección de los recursos técnicos necesarios: guías, textos, materiales educativos, equipamiento didáctico y tecnológico, de acuerdo a las características de la escuela y de sus alumnos,
- la organización y capacitación de los docentes en función de las necesidades del proyecto educativo institucional y de las políticas centrales,
- la selección de actividades extracurriculares propuestas por la comunidad,
- la evaluación de los resultados de los alumnos a nivel de la escuela y su articulación con las mediciones de logros a nivel central o regional,
- la evaluación del desempeño de los docentes en el marco de un proceso de profesionalización del rol,

Un componente fundamental, que supera la enumeración de los elementos, es la peculiar combinación que cada escuela efectúa entre sus posibilidades, su cultura institucional, las demandas de la comunidad y el logro de metas de calidad y de equidad que dan sentido a su proyecto educativo. En la forma particular de ponderar los insumos reside la identidad de la institución, en la cual juega un papel fundamental el director, cuyo desempeño afecta la dinámica educativa.

## **2. Los aspectos administrativos**

Sobre este tema Guiomar Namó de Mello ha brindado aportes sustantivos en varias publicaciones. Parte del análisis de los efectos que produjeron las estrategias centralizadas que se adoptaron para mejorar la calidad de las escuelas, entre las cuales destaca la provisión de insumos básicos necesarios para el funcionamiento cotidiano de los establecimientos. Estos insumos recibieron el mismo tratamiento que las demás normas de organización escolar, es decir, todas las escuelas recibieron los mismos insumos, sin considerar las peculiaridades de cada uno y, por lo general, los recibieron fuera de fecha debido a la demora de los procedimientos burocráticos.

La autonomía de las escuelas requiere, como condición indispensable, el mayor grado de decisión posible en lo relativo a dos insumos básicos y necesarios para su organización: finanzas y personal. Una real alteración del poder del sistema educativo sólo será posible si se hace efectiva dicha delegación. Dice la autora que ninguna institución puede tener identidad, iniciativa y proyecto si no posee el control sobre sus propios recursos y sobre su equipo.

### **2.1. La administración de los recursos humanos**

«...Las políticas homogéneas sobre la carrera magisterial y el salario fueron uno de los principales factores que determinaron la pérdida de la fuerza de parte de las escuelas. Las normas de incorporación, los nombramientos, las admisiones y

despidos negociados directamente por los sindicatos y la administración central, hacen difícil que las escuelas adopten decisiones responsables sobre aspectos cruciales de su organización, tales como currículo, uso del tiempo, perfil de los profesionales adecuados a sus propuestas de trabajo... En los países en que existe la estabilidad en la carrera docente, sería deseable que ese derecho no estuviese limitado a puestos específicos en las escuelas, sino a nivel del sistema... De esta forma, si la escuela decide despedir a un profesor o a un técnico, podrá hacerlo poniendo al profesional a disposición de la administración central, la que procederá a reubicarlo... reservando el derecho de la escuela a escoger. Deberán permitirse los perfiles diferenciados de los equipos escolares, dependiendo de la propuesta de la escuela...» (Mello, 1993, págs. 204 y 205).

Esta proposición resulta interesante a mediano y largo plazo porque implica un tratamiento arduo de negociación con los gremios docentes y de obtención de consenso en la sociedad. Los países deberían realizar estudios y propuestas encaminados a fortalecer nuevos roles docentes y directivos en función de las nuevas demandas, e ir adecuando paulatinamente la formación docente, la carrera profesional, los sistemas de remuneración y los mecanismos de estímulos y de incentivos en relación con el logro de metas de equidad, calidad y productividad.

A corto plazo podría avanzarse en áreas más flexibles en la organización escolar, como por ejemplo en las actividades extracurriculares que se programan para enriquecer la oferta de enseñanza y que tienen mecanismos diferentes en su implementación, con capacidad de decisión de la escuela sobre el tipo de profesional a ser contratado.

## **2.2. La administración de los recursos financieros**

### **a) Remuneraciones**

«...Al menos una parte de las decisiones sobre las remuneraciones debería delegarse a las escuelas, como por ejemplo, las jornadas extraordinarias de trabajo. Otra alternativa importante sería la posibilidad de establecer estímulos salariales, a partir de niveles mínimos fijados en escalas homogéneas, que diferenciaran los salarios en base a los resultados. De este modo, cada escuela tendría derecho a un volumen adicional de recursos a ser utilizados para pagos extraordinarios de su equipo, a partir de los resultados de las evaluaciones que indiquen que la escuela está mejorando su desempeño. Este es, sin duda, un tema controvertido, pero no por eso debemos retirarlo de la agenda de discusión...» (Mello, pág. 207).

La autora deja planteado un camino para las transformaciones estructurales que los países emprendan, cuyo nivel de concreción dependerá de la combinación de múltiples factores entre los que figuran la voluntad política de los gobiernos, las capacidades para negociar y para lograr consensos graduales con los sindicatos, los docentes y la sociedad, la disponibilidad de recursos y la habilidad para aprovechar los tiempos y las oportunidades que ofrezca la realidad con vistas a producir avances consolidados.

### **b) Financiamiento de programas compensatorios**

Para que la autonomía de las escuelas no produzca efectos negativos se requieren mecanismos fuertes de compensación financiera. Le corresponde a la administración central, en cumplimiento de las metas de calidad, equidad y universalización del acceso y del egreso, orientar recursos a las escuelas para asegurar un mínimo de oferta socialmente justa, a partir de la cual cada institución pueda elevar la calidad de los aprendizajes de sus alumnos.

Reafirmada esta responsabilidad de los gobiernos queda claro, por lo anteriormente expuesto, que se debe cambiar la modalidad de intervención en la asignación de estos recursos, diseñando políticas y estrategias diferenciadas según las necesidades de las instancias regionales y de las escuelas y adoptando mecanismos distintos según el tipo de recurso. Por ejemplo, para proveer de libros de textos, útiles y equipamiento a las escuelas, se justifica la centralización desde el punto de vista de la economía de escala; en el caso de reparaciones escolares, resulta beneficioso descentralizar los fondos a quien ejecute la obra, ya sean los municipios o las escuelas.

#### c) Financiamiento de proyectos institucionales

Para promover innovaciones educativas el Estado orienta su intervención a través de mecanismos que alienten a las escuelas a mejorar sus niveles de calidad y eficiencia, e incentiven el uso racional de sus recursos, voluntad que se expresa en su proyecto educativo. Para ello es necesario establecer procedimientos para la convocatoria a la presentación de proyectos y el concurso para que se juzgue la calidad de los mismos, efectuado por comisiones evaluadoras altamente capacitadas y de acuerdo a normativas generales. El financiamiento de los mejores proyectos puede incluir un componente de complemento salarial para los profesores comprometidos en ellos.

#### d) El presupuesto de la escuela autónoma

«...La autonomía financiera no es una transferencia esporádica de recursos que ya vienen predestinados para cierto tipo de gasto... Se trata de crear mecanismos mediante los cuales la escuela posea su propio presupuesto, transferido en cantidades globales, con capacidad para administrarlo y con poder de decisión sobre cuáles son los gastos prioritarios, sin que existan limitantes referidos a ciertos tipos de gastos. Y más todavía, los gastos de las planillas de sueldos serían parte constitutiva de este presupuesto, aunque la escuela no sea la agencia pagadora, fijando los recursos destinados en manos de la administración central del sistema que haría efectivos tales pagos con las informaciones suministradas por las escuelas.... Los gastos que efectúa el Estado (sueldos, compra de materiales), serán descontados del presupuesto de la escuela. La autonomía de la escuela no significa que el presupuesto se transfiera en especies, sino que ésta tiene el poder de decidir cómo ejecutarlo, aun cuando una parte permanezca como un crédito al que la escuela tiene derecho a pesar de estar suministrado por las instancias centrales... Aunque dicha autonomía financiera no se implante de una vez y completamente, previendo que habrá etapas y procesos de negociación, considerando inclusive los plazos para capacitar a las escuelas en esta tarea, el objetivo final debe ser éste. Sólo en estos términos la autonomía financiera puede constituir un instrumento de automejoramiento de las escuelas, útil para perfeccionar su

organización interna, obligando al equipo a pensar en el conjunto de la escuela, en el proyecto, en los objetivos y en las prioridades» (Mello, págs. 208 y 210).

En este marco los países diseñarán sus alternativas y construirán sus caminos. Mientras tanto es necesario conducir los procesos de transición y avanzar en la realización de estudios preparatorios sobre normas jurídicas, simplificación de procedimientos de control burocrático, costos por tipos de escuela, criterios comunes y diferenciales para la asignación de recursos, especificación de los gastos que se reservan al Estado o a los municipios y los que se delegan a la escuela, y de acciones destinadas al diseño de programas de capacitación destinados a desarrollar competencias para el ejercicio de las nuevas tareas.

### **3. Los aspectos organizativos**

#### **3.1. Los tiempos de aprendizaje**

La forma como se utilice el tiempo repercute en los logros educativos, tanto en el incremento de los días/horas anuales de clase, como en el aprovechamiento de las horas diarias en que los alumnos permanecen en la escuela. En una publicación reciente, Schiefelbein (1993) estima que «el tiempo para el aprendizaje a veces se usa muy mal. Un estudio venezolano sobre la administración de las clases encontró que sólo el 40% del tiempo destinado a impartir clases era usado efectivamente para la enseñanza. La mitad del tiempo se pierde... En Chile, entre el 50 y el 64% del tiempo de los docentes se destina a la enseñanza y un 22 a 29% adicional, a controlar la disciplina. Casos similares se han detectado en otros países de América Latina.»

Es necesario determinar el nivel de competencias en la optimización de los tiempos de aprendizaje. A la administración central le corresponde la fijación de la duración del ciclo lectivo, estimando el mínimo de días y horas anuales para todo el país, y la determinación de la duración de la jornada mínima para cada ciclo y nivel. A la administración regional le compete establecer la fecha de iniciación y finalización del ciclo lectivo (meses de clase) y la distribución anual de las vacaciones. Serán atribuciones de las escuelas la organización de los días de clase en la semana y de las horas de clase en el día.

#### **3.2. Los espacios educativos**

Una de las áreas más exitosas en los procesos de descentralización es la de los recursos físicos. Múltiples y variadas experiencias avalan la conveniencia de delegar las actividades de reparación y mantenimiento edilicio en las escuelas o en los municipios, incrementando la eficiencia en el uso de los aportes que hace el Estado.

La distribución del parque edilicio disponible para posibilitar un eficaz desempeño de las escuelas será competencia de la administración regional, la asignación de los espacios institucionales donde se produce el aprendizaje es atribución de la escuela, y la utilización de los espacios áulicos y comunitarios para determinados tipos de aprendizaje será competencia de los docentes.

## **4. Las relaciones institucionales**

La gestión democrática de las escuelas es un componente fundamental de la autonomía, en la medida que implica una alteración del clima psicosocial y de las formas de ejercer el poder y el control interpersonal. En algunos países iberoamericanos los procesos de descentralización han configurado nuevos mecanismos para la elección de los directores en el ámbito de la comunidad educativa (España, Brasil). El establecimiento de órganos colegiados como los Consejos de Escuela, los Consejos de Administración o los Consejos de Grado como ámbitos participativos integrados por docentes, padres y alumnos, generan una nueva relación de fuerzas donde es posible debatir ideas, dirimir conflictos, constituirse en mecanismos de control para el conjunto y construir los consensos necesarios para llevar adelante un proyecto educativo.

Solamente si la escuela es autónoma tiene sentido la participación de todos sus actores. Sin instrumentos para ejecutar las decisiones, para evaluar y rendir cuentas, la participación tiende a ser más bien trivial a través de la presencia en comisiones, en asambleas o en elecciones que, en verdad, no conducen a la ejecución de las decisiones tomadas por falta de poder real a nivel de la escuela (Mello, 1993).

Fortalecer la función del director para el ejercicio de un liderazgo democrático y responsable, y avanzar en la búsqueda de alternativas nuevas para la elección de un profesional que combine criterios de competencia profesional y conocimientos técnicos, con legitimidad del liderazgo y aceptación de su autoridad será, sin lugar a dudas, una prioridad para los gobiernos.

## **CUARTA PARTE: TENDENCIAS EN LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS DOCENTES**

### **I. Rol profesional y autonomía escolar**

Para responder a los requerimientos de una educación de calidad para todos es indispensable promover la profesionalización de los docentes. El proceso de conversión del rol docente en profesional es una exigencia no sólo de las transformaciones acaecidas en la organización del trabajo, sino que es una consecuencia de los procesos de descentralización, de la autonomía en la gestión de las escuelas y de los cambios que están ocurriendo en los procesos de enseñanza y aprendizaje, que contraponen el rol tradicional de mero transmisor de conocimientos al de facilitador del aprendizaje de los alumnos.

En la actualidad la docencia es una semi-profesión desde el punto de vista sociológico, débilmente estructurada, en una posición dominada por la burocratización de las instituciones y por la desvalorización dentro del mercado de empleo. En muchos países iberoamericanos la actividad docente no ha logrado todavía ser reconocida como profesión. Existe gran contradicción sobre la trascendental misión que cumplen maestros y profesores a nivel del discurso político, y la situación concreta en la que se desenvuelven. Las remuneraciones no se compadecen con las responsabilidades asignadas ni con el nivel de

preparación, y abundan más las frustraciones que las gratificaciones entre los docentes. El efecto negativo de esta situación es la pérdida de jóvenes talentosos que no se sienten atraídos por la función docente, y la dificultad para remontar los bajos índices en los resultados del aprendizaje.

Iván Núñez señala que el rol profesional implica que el docente tiene una formación de nivel superior que lo capacita para conectarse permanentemente con el saber pedagógico acumulado, para diagnosticar los problemas de aprendizaje de sus alumnos y las necesidades educativas de su entorno, para recurrir por sí mismo a la recreación o generación de métodos y técnicas y para la elaboración local del currículum.

La autonomía escolar es el marco apropiado para la configuración profesional del rol docente. Una auténtica descentralización que haga menos rígida y uniforme la administración, que entregue crecientes cuotas de poder a los actores sociales y a las comunidades locales, que atienda a la heterogeneidad de las realidades regionales y locales y a la diversidad de cada escuela y de cada aula, es el ámbito privilegiado para construir la profesionalización del trabajo docente (Núñez, 1990).

## **II. Requerimientos para la profesionalización de los docentes**

### **1. La preparación académica**

#### **1.1. El reclutamiento**

El proceso de profesionalización comienza por calificar la demanda de postulantes para el ingreso a la formación docente. Constituye una enorme preocupación para los países el constante descenso de la calidad de los conocimientos, habilidades y motivaciones de quienes se incorporan a las carreras docentes. Para garantizar un mínimo de talento y de aptitud es necesario establecer mecanismos que puedan alternar entre procedimientos selectivos como los exámenes de ingreso o los talleres de nivelación, que no son excluyentes, pero que condicionan el ingreso a la acreditación de esos mínimos exigibles. Argentina ha diseñado un programa de nivelación destinado a constatar el dominio de los conocimientos básicos, ofreciendo talleres optativos de revisión de los contenidos curriculares de Lengua, Matemática, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales, y variadas instancias de acreditación a elección del alumno. Cumplida la acreditación de los mínimos, puede ingresar a la carrera.

Se requiere, además, una clara concepción de las cualidades que hay que esperar de un buen docente, que atienda no sólo las mejores calificaciones académicas posibles, sino también las actitudes y los rasgos personales deseables. No es muy alta la correlación positiva entre buenas calificaciones académicas y un efecto beneficioso en el aprendizaje de los alumnos. La docencia eficaz es consecuencia, también, de características de la personalidad tales como la paciencia, la persistencia, la capacidad de analizar problemas y la comprensión de los alumnos (OCDE, 1991).



## **1.2. La formación docente**

El rol profesional que implica la resignificación de funciones tradicionales y el surgimiento de un conjunto de tareas nuevas que la escuela y la sociedad esperan ver realizadas en el ejercicio de la docencia, constituye el criterio más relevante para fundamentar y orientar la transformación estructural de las carreras de formación docente.

Una concepción de la formación docente desvinculada de las funciones de la escuela y de los requerimientos de la sociedad, con débil formación pedagógica y didáctica como consecuencia de planes de estudio en los que se aprecia una inclinación teórica, intelectualista y academicista que reproduce los estilos tradicionales de enseñanza, fragmentada y desarticulada institucionalmente, despreocupada de la formación de formadores, es difícil que haga un aporte sustantivo a la profesionalización docente.

Para la adecuación de la formación a las nuevas demandas que se ejercerán sobre maestros y profesores, es conveniente tener en cuenta:

- la articulación e integración dinámica entre las instituciones formadoras, las escuelas y los sectores académicos, para lograr la apertura necesaria que permita captar y dar respuestas, en forma permanente, a las necesidades educativas de la sociedad, la transformación curricular que contemple una preparación pedagógica y científica que ponga al alumno en contacto con las escuelas desde el comienzo, con prácticas directas y asunción de responsabilidades. La modalidad de trabajo que los docentes desarrollan en las escuelas está fuertemente determinada por los procesos pedagógicos que han vivenciado durante su propio proceso formativo,
- el establecimiento de un sistema de formación continua del docente que incluya la formación inicial, el desarrollo profesional, la capacitación en servicio y las oportunidades de calificaciones superiores. Un sistema que integre la formación de grado, el perfeccionamiento y los estudios de post-grado, supone el diseño de currículos flexibles que permitan la circulación de los graduados por distintos programas de formación,
- el fortalecimiento de los institutos de formación docente, elevando el nivel de los formadores de formadores, de manera que asuman el papel decisivo que les cabe en la preparación y motivación de los futuros maestros y profesores,
- la articulación de este sistema de formación continua con un nuevo modelo de carrera docente requiere analizar distintas formas de acreditación que permitan recuperar todas las experiencias de formación por las que atraviese el docente, y que otorguen un reconocimiento suficiente a la hora de replantearse los criterios de promoción y ascenso en la carrera (MCE, 1991).

## **1.3. El perfeccionamiento docente**

En el proceso de conversión del rol profesional el perfeccionamiento cumple un papel muy importante, entendido como una instancia para la creación de condiciones que permitan al docente comprender los problemas presentados en

su práctica, de manera que pueda elaborar respuestas originales para cada una de las situaciones en las cuales le corresponde actuar, y asumir responsabilidades cualitativamente diferentes con soluciones diversas.

Es necesario superar limitaciones en la forma como se realiza, en general, el perfeccionamiento en la actualidad. Es una actividad ocasional, asistemática, discontinua, sin vinculación con la formación inicial, reducida a un restringido número de docentes (no supera el 10%), dirigida a capacitarlos en aspectos específicos (contenidos o métodos) y desarticulados, desconectada de la práctica diaria, con modalidades tradicionales de enseñanza, no participativa, que contribuye a que los docentes desempeñen su rol de manera subordinada a las directrices de un sistema escolar burocratizado (Vera, 1988). Desde esta perspectiva, se entiende por qué la docencia es una profesión subinstruida y subadiestrada.

La profesionalización demanda como condición otro enfoque del perfeccionamiento que ofrezca oportunidades flexibles y estimulantes y tenga como características:

- la apertura a todos los docentes, de fácil acceso aun para los que se encuentran en zonas alejadas, asociado a un claro sistema de incentivos,
- la articulación con la práctica cotidiana, de modo que la resolución creativa de los problemas se convierta en el conductor de las experiencias de capacitación,
- la reflexión permanente sobre la función docente, como una exigencia de carácter profesional,
- la recreación de prácticas pedagógicas, introduciendo innovaciones en las tradicionales formas de enseñanza,
- la implementación de diversas modalidades de perfeccionamiento docente para las nuevas funciones a desempeñar en la escuela autónoma: la descentralización de acciones a nivel de los establecimientos educacionales y la relación de éstas con las necesidades educativas de las instituciones; la realización de talleres de educadores, organizados por escuela, grupos de escuelas, red de docentes por ciclos o por materias; la combinación de programas de educación a distancia y de asesoría o tutoría de apoyo profesional; las visitas a otros establecimientos que aplican nuevas metodologías; los talleres de demostración (como la experiencia de la Escuela Nueva); los cursos de actualización de contenidos para materias especializadas; la capacitación para el aprendizaje de técnicas de gestión de proyectos educativos; el desarrollo de habilidades para la asignación de recursos y la elaboración de presupuestos, para la toma de decisiones en una estructura colegiada, y para la elaboración del currículum a nivel local.

## **2. Las condiciones del empleo docente**

Con el correr de los años se han aumentado las tareas de los docentes relacionadas con acciones de asistencialidad, sanidad, alimentación, incorporando temas transversales que se viven como una sobrecarga porque

deben agregarse a los anteriores. Al mismo tiempo, han aumentado las dificultades con que se enfrentan los maestros y profesores: clases muy numerosas, diversidad de poblaciones y de necesidades educativas para las que no fueron formados, escasez de materiales educativos, edificios deteriorados, carencia de asistencia profesional. En estas condiciones, ¿se pueden esperar buenos resultados?, ¿no se trata acaso de que las sociedades proporcionen a las escuelas y a los docentes lo que merecen? (OCDE, 1991).

Para avanzar en la construcción del rol profesional será necesario especificar más claramente qué se espera de los docentes y de las escuelas. Cabe recordar lo que indica sobre el tema la Declaración de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos: «...Debe permitirse que las escuelas primarias asignen prioridad a su responsabilidad explícita de impartir conocimientos esenciales y actitudes a todos sus alumnos. Las autoridades nacionales sólo deben asignar responsabilidades adicionales cuando se les proporcionen (mediante nuevos planes de estudio, estructuras administrativas o financiación) los recursos necesarios para llevar a cabo estas nuevas tareas de manera eficaz. Una escuela primaria que produce alumnos que no tienen los conocimientos básicos de alfabetización, aritmética y capacidad para resolver problemas **ha fracasado como escuela**, por muy eficaz que haya sido en la satisfacción de otras necesidades culturales, sociales y políticas...» (1990).

La gestión autónoma de las escuelas tendrá muchas posibilidades de ordenar sus acciones en función de las políticas prioritarias y en función de la satisfacción de sus necesidades educativas. Esta focalización de prioridades y la orientación de sus recursos en ese sentido, será de gran utilidad para mejorar la condición de los docentes.

## **2.1. La carrera docente y el desarrollo profesional**

Es tan importante preocuparse por el reclutamiento, la formación y el perfeccionamiento de los docentes, como por hacer más atractiva la profesión y lograr retener y beneficiar a personas talentosas, productivas y creativas. Establecer una estructura profesional más progresiva y estrechamente asociada al crecimiento profesional y al buen desempeño, es una alternativa para superar la situación actual que otorga mérito al que permanece en el sistema (antigüedad), sin importar demasiado la calidad de su actuación profesional y los resultados que obtiene.

## **2.2. Las remuneraciones docentes**

Las políticas de ajuste aplicadas en la mayoría de los países de la región, el aumento de la cobertura y la expansión de los sistemas educativos, son algunas de las causas que explican la disminución de los salarios docentes. Pero también es justo reconocer que los sistemas educativos reaccionan más lentamente de lo que espera la sociedad en producir las transformaciones que den sentido a mayores inversiones en el sector. La expresión «no más recursos para hacer más de lo mismo» va cobrando consenso en los despachos oficiales de quienes deciden sobre asignación de recursos. El reconocimiento social del valor estratégico de la educación para favorecer un crecimiento económico con equidad y en libertad, genera una nueva oportunidad para que los responsables

de los sistemas educativos den un impulso decisivo y lideren los cambios necesarios.

Las actuales remuneraciones no colaboran demasiado con el proceso de profesionalización de los docentes. Deberían ser retribuidos de acuerdo con los resultados que se esperan de ellos, con salarios mejores que los actuales. Como las partidas de sueldos consumen aproximadamente el 90% de los presupuestos de los ministerios de educación, una de las tareas para políticos, técnicos y docentes será analizar posibles alternativas para reformular las estructuras salariales que permitan asignar dichas partidas, más los incrementos que se consigan, de modo distinto y con criterios que se correspondan con las funciones estratégicas de los Estados y con los procesos de descentralización y autonomía de las escuelas en lo que respecta a la administración de los recursos humanos y financieros.

A partir de ese momento habría que hacer el esfuerzo de atar cada aumento salarial a un compromiso de transformación en este sentido. De lo contrario, serán movimientos desaprovechados que pueden no ser comprendidos por la sociedad que demanda estos cambios.

### **2.3. Los incentivos**

Corresponde al Estado determinar una política de incentivos en la medida que constituye un eficaz instrumento de dinamización para quebrar la inercia de los sistemas educativos, que tienden al inmovilismo. Pueden establecerse tres tipos de incentivos: materiales (incremento salarial, premio por mérito o productividad), simbólicos (certificaciones, prestigio profesional, reconocimiento de la autoridad y de la comunidad) y técnicos (calificación y acreditación profesional).

La autonomía de las escuelas permite combinar o articular inteligentemente distintos tipos de incentivos que operen sistémicamente y produzcan un impacto más efectivo; asociar incentivos con desempeño e incentivar lo nuevo, lo innovador.

Una política de incentivos colabora sustancialmente en la profesionalización de los docentes, a partir de una nueva visión del valor estratégico de la educación y de la convicción de que ésta será una profesión estratégica.

## **III. El ejercicio de la profesión docente**

Es en la dinámica de las instituciones escolares donde se configuran los procesos educativos y las condiciones particulares para la enseñanza y el aprendizaje, en un clima de relaciones humanas y de poder propios de cada comunidad escolar. La gestión autónoma y participativa aparece entonces como la estrategia más adecuada para cambiar esos contextos que condicionan el trabajo docente.

## 1. La práctica escolar

El análisis de la práctica educativa y del trabajo en el aula lleva a focalizar la mirada en la calidad de los procesos internos de las instituciones, de los cuales depende la calidad de los resultados educativos. Hay evidencias claras que la transformación de los sistemas educativos, o tiene lugar en las escuelas y en las aulas, o no produce el impacto y la relevancia esperados.

La práctica educativa burocráticamente controlada genera un sistema de dependencia de los profesionales respecto de las directrices exteriores, de modo que la respuesta de los docentes pasa por un problema de ajuste/conflicto con las condiciones establecidas (legales, curriculares, organizativas), sin demasiadas posibilidades de propuestas originales. Desde la autonomía de las escuelas, por el contrario, se genera un espacio responsable de respuestas creativas en la resolución de los problemas, que hace posible pensar en el desarrollo profesional de los docentes. No se puede comprender el comportamiento de los maestros y profesores y favorecer su crecimiento, sin entender que sus funciones profesionales son respuestas personales a patrones dirigidos no sólo por la cultura, la sociedad y la política educativa, sino, de forma más inmediata, por las regulaciones colectivas de la práctica, establecida en las escuelas y diseminada como una especie de «estilo profesional», que crean lo que es la cultura profesional como conjunto de rutinas prácticas, de imágenes que dan sentido a las acciones, de valores de referencia y de racionalización de la práctica (Gimeno, 1992).

La cuestión es cómo superar los efectos negativos de esa práctica dependiente que deja como secuela en los docentes la pérdida de interés, el desánimo, la mecanización del trabajo cotidiano, la apatía, el inmovilismo, la fatiga, la resistencia al cambio, el no hacerse responsable de los resultados. Las prioridades de equidad y de calidad como respuestas a las nuevas demandas, imponen analizar cuidadosamente la importancia que tienen las actitudes y las expectativas de los docentes en el rendimiento escolar de sus alumnos, y la urgencia de modificar el mayor de esos efectos perversos que es una concepción fatalista, donde no es posible hacer nada para superar la situación.

Tedesco menciona que «trabajos parciales llevados a cabo en algunos lugares de la Región, coinciden en señalar que un porcentaje considerable de los docentes que se desempeñan en áreas marginales participan de esa concepción fatalista acerca de las escasas posibilidades de aprendizaje por parte de sus alumnos. Estos estudios han puesto de relieve que la concepción más difundida se basa en la hipótesis según la cual el éxito escolar depende del **esfuerzo** que realizan los involucrados en el proceso de aprendizaje: los docentes, los padres y los alumnos. La dinámica de estos factores frente a los esfuerzos que cada uno debe realizar es presentada de tal forma que la víctima se transforma en culpable, ya que, en última instancia, se termina atribuyendo el fracaso al escaso esfuerzo que realiza el niño para su éxito escolar. Los docentes tienden a desplazar las responsabilidades a los padres, a los alumnos y a las condiciones materiales de vida; los padres lo atribuyen al niño, en algunos casos, al docente en cuanto persona pero no a la estructura curricular ni a la organización escolar; el alumno, finalmente, acepta que fracasa porque no realizó los esfuerzos

necesarios o porque no es lo suficientemente capaz para enfrentar con éxito los requerimientos escolares... « (1987, pág 25).

Otros estudios señalan las variables de comportamientos profesionales que tienen correlación positiva con los buenos logros: dominio de los contenidos, altos niveles de expectativas sobre el rendimiento de sus alumnos sea cual fuere su contexto, buen manejo de estrategias metodológicas (más que teorías) para conducir una clase, conocimiento personal que el docente tiene de sus alumnos y de sus circunstancias, capacidad de dar buenas instrucciones para aprender, trabajo colaborativo y en equipo de los docentes (Filp, Cardemil y Espínola, 1985).

En el marco del proceso de reconstrucción del rol profesional, una de las tareas sustantivas a relizar es generar, desde la autonomía de la escuela, los espacios y tiempos necesarios para desarrollar las capacidades que le permitan observar la propia práctica: qué hacen, por qué lo hacen, qué resultados logran; reflexionar críticamente para encontrar las condiciones de modificarlas hacia formas más eficaces, democráticas y responsables. La profesionalización del docente implica operar con una nueva lógica, que basa los procesos de toma de decisiones respecto de qué se aprende, cómo se enseña y cómo se organiza, en los avances de los conocimientos científicos y técnicos.

## 2. Los equipos profesionales

La viabilidad de la gestión pedagógica de la escuela autónoma para que produzca ciudadanos modernos y competitivos, no será el resultado de la suma de aprendizajes de todas las materias del currículum. La capacidad de expresión, el fomento de la independencia crítica, el saber encontrar autónomamente información, el estímulo a la tolerancia, el relacionar el conocimiento académico con la vida social y cotidiana exterior a la escuela, son aspectos transcurriculares que no son competencia exclusiva de ningún profesor. Deben formar parte de aspectos colectivamente pretendidos y estimulados con la oportuna coordinación metodológica en las diferentes aulas y a través de toda la escolaridad, lo que lleva a reclamar la importancia del funcionamiento integrado de la institución escolar, la existencia de un **ethos pedagógico** asumido, facilitado y defendido por todos (Gimeno, 1992).

En la actualidad, como consecuencia de un estilo de gestión autoritario y verticalista, los docentes trabajan aislados y solitarios en el aula, les falta cultura técnica común, pocas veces trabajan en equipo, no formalizan ni suelen comunicar su experiencia a otros colegas y tienen el aula como espacio dominante de su actuación. Estas manifestaciones de individualismo son fruto de la regulación de las formas de trabajo poco favorables a la elaboración colectiva de un proyecto de trabajo. Son problemas pedagógicos de primera magnitud las desconexiones y conflictos que suponen para los alumnos todo tipo de transiciones entre materias, docentes, cursos, especialidades.

Por eso es que la coordinación debe afectar a los fines, a los procedimientos que se emplean, al clima psicosocial que se establece, a las pautas de evaluación, a las actividades cooperativas entre profesores, a sus relaciones con la comunidad. Para ello se necesita un liderazgo educativo que dinamice la vida

de la escuela y un equipo de profesionales que ejercite los márgenes de autonomía tanto colectiva como individualmente. Por parte del director, es altamente deseable que desarrolle las capacidades necesarias para liderar el equipo, para coordinar, para resolver problemas, para producir comunicaciones claras, para el manejo de las relaciones interpersonales, para efectuar un seguimiento y una evaluación de la tarea. Por parte de los integrantes del equipo de profesionales, habrá que desarrollar la habilidad para el desempeño autónomo, para la escucha y el comportamiento solidario, para el compromiso con la función, para alcanzar los conocimientos técnicos destinados a la realización de las tareas solicitadas, para lograr la capacidad de resolver problemas y para la autoevaluación (Frigerio, 1992).

Una experiencia valiosa en esta línea, realizada en algunos países iberoamericanos como una modalidad de capacitación, es la que constituyen los Talleres de Educadores, con una tarea central constituida por la investigación, la producción de saberes instrumentales realizada sistemáticamente por profesores sobre problemas vinculados con su práctica docente, con la finalidad de transformarla sobre la base de nuevas comprensiones y alternativas de racionalidad y acción. Adopta la forma grupal de trabajo, como situación de aprendizaje de relaciones democráticas, con firme independencia de sus miembros y sentimientos de solidaridad. Favorecen un modo de aprender autónomo, convirtiendo las propias experiencias en ocasiones de aprendizaje y se plantean como un patrón de organización del trabajo en el interior de las escuelas y en una propuesta de comunidad de vida entre profesionales de la educación (Vera, 1988).

### **3. El aporte de la creatividad en el rol profesional**

La creatividad es un atributo muy mencionado en todas las escuelas, pero del cual falta aún mucho por averiguar. Cuatro componentes parecen centrales en la configuración de la creatividad:

- las capacidades creativas: la fluidez para producir gran cantidad de ideas apropiadas con rapidez y soltura, la jerarquía asociativa y la intuición entendida como capacidad para conseguir conclusiones sólidas a partir de evidencias mínimas,

- el estilo cognoscitivo (hábitos de procesamiento de la información): la detección de problemas, definida como la tendencia a centrar la atención en los problemas que deben ser acometidos, a considerar muchas alternativas y explorar antes de hacer una opción definitiva y la amplitud para cambiar de dirección; el juicio diferido, que implica penetrar y comprender primero, reservándose la valoración y el juicio para más adelante; y pensar en términos contrapuestos, mirando al mismo tiempo en dos sentidos contrarios,

- las actitudes creativas: la originalidad, que presupone una disposición hacia lo que no es común y rutinario; la valoración autónoma, que implica la independencia de las influencias sociales y de los valores convencionales; y el ejercicio de la crítica y el uso productivo de la crítica de otros, recuperándola y aplicándola, aunque ateniéndose a la propia opinión final,

- las estrategias: la analogía, entendida como la capacidad de ver semejanzas no vistas por otros; lluvia de ideas, llevando a cabo transformaciones imaginativas, simuladas; enumerar atributos, someter supuestos a análisis, buscar un nuevo punto de entrada (Nickerson, 1987).

Desde esta perspectiva es evidente que la educación tradicional no está preparada para asumir el objetivo de desarrollar la creatividad. Gran parte de sus componentes son incompatibles con las prácticas escolares actuales.

El desarrollo del rol creativo e innovador depende de tres condiciones. En primer lugar, que los sistemas educativos asuman su responsabilidad de adecuarse a los rápidos cambios que acontecen en el mundo, estableciendo políticas y estrategias dinámicas para la articulación de las demandas y conformando equipos centrales con individuos capaces de crear e innovar. En segundo lugar, determinando lineamientos orientadores para la formación y el perfeccionamiento docente que estimulen el desarrollo de capacidades creativas en los docentes. En tercer lugar, desde la nueva propuesta de la gestión autónoma de las escuelas, propiciar proyectos de innovación que configuren un docente con gran poder de autocrítica, disposición a modificar y mejorar sus patrones de trabajo para adaptarse a las nuevas exigencias de una institución mejor articulada con su comunidad, flexible para interpretar situaciones y para diseñar con el grado de originalidad que ellas demandan, nuevos estilos de trabajo.

#### **4. La autonomía profesional**

El docente investigador en su aula, que toma decisiones, que resuelve problemas, que opta ante dilemas, el intelectual crítico y creativo con independencia de criterios, cobra existencia real cuando existen espacios autónomos para ejercer esas competencias, y es fantasía cuando persisten prácticas escolares básicamente controladas desde afuera. Es más, no todos los docentes sienten la autonomía como una necesidad; a veces ocurre que la dependencia a la burocracia que da todo decidido puede proporcionar situaciones muy cómodas, en especial con profesores y maestros de bajo nivel de formación y débil status profesional y económico (Gimeno, 1992).

La autonomía de los docentes no es absoluta, su ejercicio profesional está determinado en gran medida por el marco institucional. No siempre seleccionan las condiciones en las que realizan su trabajo y esto los limita. Es por ello que la autonomía pedagógica y la gestión democrática pueden constituir el nuevo marco en el que los profesores experimenten mayor libertad y flexibilidad, donde tengan la vivencia de los espacios y las posibilidades que les brinda la autonomía y donde descubran que el desarrollo profesional, la responsabilidad y la reflexión intelectual crecen en aquello sobre lo que se decide y de lo que es preciso responder.

#### **5. Una profesión abierta a las demandas sociales**

La escuela autónoma y el proyecto que ella desarrolle debe ser receptivo de la cultura de su contexto y activo participante en la misma. Las sociedades cambian a un ritmo más rápido que la escuela y es cada vez más evidente el



aislamiento de la cultura escolar, cerrada a la dinámica de la creación cultural externa y a los problemas cruciales de las sociedades y de los hombres. Esta desconexión entre la escuela y la sociedad explica la obsolescencia de muchos de los contenidos curriculares y la falta de aprovechamiento de recursos externos.

Las instituciones escolares tienen que plasmar en su organización, en sus prácticas pedagógicas y en su currículo su vocación de apertura y su capacidad de dar acogida a las múltiples expresiones y preocupaciones de la población, no para asumir más tareas de las que les corresponde hacer por función, capacidad y recursos, sino para adecuar sus proyectos educativos a los requerimientos de la comunidad, y para aprovechar, a su vez, los recursos educativos y económicos de la comunidad, concitando su apoyo y comprometiéndola con el proyecto educativo del establecimiento.

## **Bibliografía de referencia**

AGUERRONDO, Inés, (1991), «*La organización de los sistemas educativos*», Mimeo, Buenos Aires.

APPLE, M. y KING, N. (1989), «*¿Qué enseñan las escuelas?*», en: Gimeno Sacristán, J. y Pérez, A. «*La enseñanza: su teoría y su práctica*», Akal, Madrid.

CASASSUS, Juan, (1993), «*¿Debe el Estado ocuparse aún de la educación?*», Mimeo, Santiago.

CASTRO SILVA, Eduardo, (1991), «*La formación docente en América Latina*», UNESCO/OREALC, Santiago.

CEPAL-UNESCO, (1992), «*Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*», Santiago.

EDWARDS, Verónica y ASSAEL, Jenny, (1989), «*Las prácticas escolares*», en: «*Educación y transición democrática*», PIIE, Santiago.

ESPINOLA, Viola, (1988), «*Los resultados del modelo económico en la enseñanza básica: la demanda tiene la palabra*», en: J. E. García-Huidobro, «*Escuela, calidad e igualdad*», CIDE, Santiago.

EZPELETA, Justa, (1987), «*Factores que inciden en el desempeño docente: las condiciones de trabajo de los maestros*», Córdoba.

FILP, Johanna, y otros. (1985), «*Disciplina, control social y cambio: Estudio de las prácticas pedagógicas en una escuela básica popular*», CIDE, Santiago.

FRIGERIO, Graciela, y otros, (1992), «*Las instituciones educativas. Cara y Ceca*», Troquel, Serie FLACSO, Buenos Aires.

GARCÍA GUADILLA, Carmen, (1991), «*Nuevos escenarios y formación de personal calificado de alto nivel*», CENDES-UCV, Mimeo, Caracas.

GARCÍA-HUIDOBRO, J. E. y ZÚÑIGA, L. (1990), «*¿Qué pueden esperar los pobres de la educación?*», CIDE, Santiago.

GELPI, Ettore, (1990), «*Cambios científicos y tecnológicos*», en: Boletín N°23, Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, UNESCO/OREALC, Santiago.

GIMENO SACRISTÁN, J. (1992), «*Investigación e innovación sobre la gestión pedagógica de los equipos de profesores*», en: «*La gestión pedagógica de la escuela*», UNESCO/OREALC, Santiago,

HEVIA RIVAS, Ricardo, (1991), «*Política de descentralización básica y media en América Latina*», UNESCO/REDUC, Santiago.

MELLO, Guiomar Namó de, (1991), «*Autonomía de la escuela: posibilidades, límites y condiciones*», en: Boletín N°26, Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, Santiago.

MELLO, G. N. y Da SILVA, T. R. (1992), «*La gestión de la escuela en las nuevas perspectivas de las políticas educativas*», en: «*La gestión pedagógica de la escuela*», UNESCO/OREALC, Santiago.

MELLO, Guiomar Namó de, (1993), «*Modelo de gestión para la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje*», en: «*Necesidades básicas de aprendizaje. Estrategias de acción*», UNESCO/IDRC, Santiago.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN, (1991), «*Programa: transformación de la formación docente*», Buenos Aires.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN, (1992), «*Decisiones en torno a la organización curricular-institucional de la formación docente continúa*», Buenos Aires.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA, (1987), «*Proyecto para la reforma de la enseñanza*», Madrid.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA, (1989), «*Plan de investigación educativa y de formación del profesorado*», Madrid.

MUÑOZ IZQUIERDO, Carlos (1993), «*Los insumos educativos en las estrategias para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje*», en: «*Necesidades básicas de aprendizaje. Estrategias de acción*», UNESCO/IDRC, Santiago.

NICKERSON, R. y otros, (1987), «*Enseñar a pensar. Aspectos de la aptitud intelectual*», Paidós, Barcelona.

NÚÑEZ, Iván, (1989), «*La profesión docente*», en: «*Educación y transición democrática*», PIIE, Santiago.

NÚÑEZ, Iván y VERA, Rodrigo, (1990), «*Participación de las organizaciones de docentes en la calidad de la educación*», UNESCO/OREALC, Santiago.

NÚÑEZ, Iván y VERA, Rodrigo, (1988), «*Organizaciones de docentes, políticas educativas y perfeccionamiento*», PIIE, Santiago.

O.C.D.E., (1991), «*Escuelas y calidad de la enseñanza. Informe internacional*». Paidós, Barcelona.

OLIVA, F. y HENSON, R., (1989), «*¿Cuáles son las competencias genéricas esenciales de la enseñanza?*», en: Gimeno, J. y Pérez, A., «*La enseñanza: su teoría y su práctica*», Akal, Madrid.

SCHIEFELBEIN, Ernesto, (1992), «*Relación entre calidad de la educación y el modelo de enseñanza frontal en América Latina*», en: Boletín N°29, Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, UNESCO/OREALC, Santiago.

SHAVELSON, R., (1989), «*Investigación sobre el pensamiento pedagógico del profesor, sus juicios, decisiones y conducta*». en: Gimeno, J. y Pérez, A., «*La enseñanza: su teoría y su práctica*», Akal, Madrid.

SUBIRATS, José y NOGALES, Ivonne, (1989), «*Maestros, escuela, crisis educativa. Condiciones del trabajo docente en Bolivia*», UNESCO/OREALC, Santiago.

TEDESCO, Juan Carlos, (1989), «*El rol del Estado en la educación*», en: «*Perspectivas*», vol.XIX, N°4, UNESCO, París.

TEDESCO, Juan Carlos, (1987), «*Capacitación de educadores para áreas marginales*», UNESCO/OREALC, Santiago.

TEDESCO, Juan Carlos, (1991), «*Algunos aspectos de la privatización educativa*», Instituto Fronesis, Quito.

TEDESCO, Juan Carlos, (1993), «*Nuevas estrategias de cambio educativo en América Latina*», en: «*Necesidades básicas de aprendizaje. Estrategias de acción*», UNESCO/IDRC, Santiago.

TORRES, Rosa María, (1991), «*Escuela nueva: Una innovación desde el Estado*», Instituto Fronesis, Quito.

TORRES, Rosa María, (1993), «*¿Qué (y cómo) es necesario aprender?. Necesidades básicas de aprendizaje y contenidos curriculares*», en: «*Necesidades básicas de aprendizaje. Estrategias de acción*», UNESCO/IDRC, Santiago.

WCEFA, (1990), «*Satisfacción de la necesidades básicas de aprendizaje: Una visión para el decenio de 1990*», Nueva York.