

Tres ingredientes para re-pensar la escuela: docentes, formadores y gestión institucional

*PhD. Denise Vaillant**

Resumen:

Hoy resulta imposible para las administraciones públicas soslayar el debate sobre las razones que fundamentan el papel central de la gestión institucional y docente en el mejoramiento de los sistemas educativos. ¿Qué impacto tienen las recientes transformaciones del contexto social en los escenarios educativos y en los modelos de gestión institucional? ¿Cómo imaginamos el trabajo del docente y del formador en estas nuevas circunstancias? ¿Qué nuevos escenarios educativos son posibles y deseables?

Un rápido vistazo a la estadística prospectiva alcanza para comprender la magnitud del desafío que se avecina. Quienes nacen en estos días, se incorporarán a la vida productiva dentro de 20 a 25 años y ejercerán sus labores a lo largo del siglo XXI. ¿Qué mundo encontrarán, en qué condiciones trabajarán, cómo se comunicarán, qué tecnologías usarán, cuáles serán sus expectativas de vida, ingreso y consumo?

Lo nuevo, lo específico del siglo XXI, es el papel fundamental que están jugando cada vez más la información y el conocimiento. La producción y distribución de conocimiento pasarán a ocupar un lugar central. Recordemos que el conocimiento acumulado se duplica actualmente cada cinco años¹. La Universidad de Harvard demoró 275 años en completar su primer millón de volúmenes pero reunió el último en sólo cinco años. Las revistas científicas han pasado de 10 mil en 1900 a más de 100 mil a inicios de los años 90. A la luz de estos cambios, ¿podrá mantenerse inalterado el rol tradicional de la escuela y el profesor? ¿Qué métodos pedagógicos será necesario adoptar y desarrollar?

Una sociedad basada en el conocimiento será más o menos democrática según como defina la distribución de la educación. Si pretendemos garantizar una sociedad con equidad social, con niveles de cohesión, es fundamental que todos reciban una educación de buena calidad porque ésa es la única garantía de que nadie quede marginado en una economía intensiva en conocimiento. En este proceso surgen dos temas de particular importancia: la gestión institucional y los docentes y sus formadores.

Los nuevos modelos de gestión institucional

A mediados del siglo XIX, cuando en promedio se asentaron las bases de la educación de los países latinoamericanos, una discusión que produjo abismos fue la de establecer si la educación debía estar sometida a un sistema centralizado o si convenía que funcionara conforme a una mayor dispersión de las decisiones técnicas o institucionales.

En el siglo XXI, ese dilema se vuelve a proponer con el mismo dramático tono: están, por un lado, los que defienden la centralización por entender que es necesario asegurar resultados homogéneos para toda la población, y por otro lado están los que afirman que la descentralización mejora la eficiencia y efectividad en las escuelas.

Durante la década de los 80 y de los 90, existieron en América Latina varios intentos de reorganización institucional y de descentralización de la gestión. No se cuenta con demasiada evidencia empírica sobre el tema aunque existen algunos estudios comparativos sobre las ventajas y desventajas de la gestión descentralizada y los obstáculos a superar en la región.

El estado del arte lleva a conclusiones similares respecto de algunas desventajas relacionadas con el cambio de funciones de la administración central y algunos impactos negativos sobre el proceso descentralizador, tales como el debilitamiento de la capacidad central de asumir tareas que garanticen mínimos homogéneos de resultados en toda la población y la duplicación de estructuras con las mismas funciones.

Hay investigaciones sobre los casos argentino, boliviano y chileno que, entre otros aspectos, analizan las ventajas y desventajas del proceso de descentralización en el ámbito administrativo. Argentina realizó un proceso de descentralización administrativa entregando poderes a las provincias. La Reforma boliviana realizó una descentralización del sistema a través de la entrega de poderes y recursos a los departamentos, distritos y a los así llamados "núcleos" o escuelas centrales rodeadas de 5 ó 6 escuelas satélites. Chile descentralizó la administración del sistema en los años ochenta, transfiriendo las escuelas como propiedad a los municipios, y entregándoles poderes de administración financiera y contratación de personal docente.

El caso de Brasil es particularmente interesante. La educación primaria es, sobre todo, competencia de los municipios. Existen unos 5000 Ministerios de Educación autónomos, excepto en lo que hace a la legislación, la carga horaria y la propuesta curricular. A esto se agrega la educación media que está en la órbita de los 27 Ministerios Estadales de Educación. El caso permite ver un modelo municipal descentralizado y una educación centralizada en los estados.

El principal objetivo de las reformas en materia de descentralización de la gestión ha sido transferir la responsabilidad por el manejo económico a los gobiernos provinciales y a los municipios, con el fin de reducir el tamaño de la administración central y los gastos públicos. Estas medidas han facilitado los trámites burocráticos y permitido la agilización en la contratación de maestros según necesidades locales, y mayor acercamiento entre las autoridades y la comunidad.

A pesar de lo bien inspirados que han sido y están siendo estos cambios, la descentralización no opera con todo el potencial que podría tener. Se mantienen a nivel de municipios o gobiernos provinciales las estructuras burocráticas y en muchos casos se observa poca preparación de los funcionarios, a estos niveles, para realizar las tareas de tipo pedagógico y administrativo que se les han encomendado.

Entre los mayores problemas que aparecen en los procesos de descentralización, pueden mencionarse el peso de burocracias administrativas, la renuencia de las autoridades a aceptar total responsabilidad por la gestión de escuelas que antes dependían de los Ministerios de Educación, y la reacción de los sindicatos docentes ante la adopción de medidas que afectan sus condiciones de trabajo y remuneración.

La participación ciudadana en la educación y otros asuntos públicos ha sido una de las estrategias utilizadas en los 90 en algunos países de la región. En estos casos, cobra gran importancia el fortalecimiento de la autonomía escolar y la participación de los padres y otros actores en la gestión de los procesos educativos. Existen diversas experiencias de este tipo, especialmente en algunos países con trayectoria de gestión descentralizada como Brasil, Colombia, Chile, Bolivia y Paraguay. En algunos casos, la participación ciudadana en la educación ha apoyado la universalización de la cobertura educativa como EDUCO en El Salvador y PRONADE en Guatemala. En Nicaragua, la participación ciudadana en la educación ha permitido mejorar la eficiencia en el uso de los fondos públicos y aumentar la efectividad de las escuelas.

Un ejemplo del apoyo de la participación ciudadana en la educación, lo constituye el programa EDUCO en el Salvador, que basa su estrategia en dejar la administración de la escuela a cargo de la Asociación Comunal para la Educación -ACE-, conformada por padres de familia. Entre sus funciones las ACEs se encargan de contratar al maestro -quien es capacitado por el Ministerio de Educación-, de administrar los fondos y los servicios localmente, y de promover diferentes estrategias para apoyar el aprendizaje de los niños. Los estudios realizados muestran que EDUCO ha ampliado considerablemente la cobertura escolar en las áreas rurales del país.

Frente a estos nuevos escenarios educativos y modelos de gestión institucional que acabamos de presentar muy sucintamente, surgen hoy una serie de demandas para los docentes y sus formadores que expondremos en los párrafos que siguen.

Nuevas demandas y nuevos conocimientos

Es un hecho incontrastable que las escuelas actuales no están adaptándose lo suficientemente rápido como para enfrentarse a los cambios que la sociedad viene demandando. El paradigma tradicional de escuela, reflejado en un currículum común, dividido en materias, enseñado en unidades de tiempo preestablecido, ordenado de forma secuencial por grados y controlado por pruebas estandarizadas, está dejando de ser útil.

En el año 1993 Daniel Filmus y un destacado grupo de académicos argentinos se preguntaban para qué sirve la escuela con el sentido dado por otra interrogante: ¿para qué debería servir la escuela para que sirva? La originalidad del libro radicaba en que los autores daban cuenta de los cambios ocurridos en Argentina y en el mundo y planteaban propuestas concretas para que la escuela asumiera los desafíos del nuevo siglo. Más de diez años han pasado y la pregunta conserva su vigencia, no sólo en Argentina sino en el resto de América Latina.

¿Qué es lo que requiere un docente para mejorar los aprendizajes de sus estudiantes y para que la escuela sirva? Según Fullan² un docente y un formador necesitan por lo menos cuatro cualidades: capacidad de construirse un punto de vista personal; predisposición para la búsqueda e innovación; dominio de conocimientos y competencias y espíritu de colaboración.

La formación debería promover en docentes y formadores una identidad propia como personas con capacidad de aprender, de ser responsables y de emprender. Una capacidad que les permita involucrarse en la resolución de tareas, estableciendo sus propias metas, planteando sus propias estrategias, procesando información y encontrando recursos para aprender. Y esto, que es tan necesario para los alumnos, en una sociedad cambiante lo es también, y

todavía más, para los docentes.

La literatura contemporánea describe una serie de características muy variadas y a veces contradictorias de lo que se consideran las cualidades que debe tener un docente. Algunas refieren al conocimiento y los valores que maestros y profesores deben poseer para desarrollar en los alumnos, a lo que se agrega el manejo de métodos de enseñanza relacionados con los contenidos; las competencias comunicacionales que les permitan interactuar con alumnos, padres, colegas; el dominio de técnicas relacionadas con los avances más modernos de las tecnologías de la información y la comunicación, las competencias para la investigación y la reflexión acerca de sus prácticas.

Juan Carlos Tedesco³ afirma que si uno llegara a creer que el maestro debería reunir todas las características señaladas por los expertos y especialistas en diversos documentos, el resultado sería algo así como un tipo ideal tan contradictorio como de imposible realización práctica.

Las demandas que desde la sociedad se realizan a la escuela son múltiples y a menudo carecen de coherencia entre sí. Hargreaves⁴ denomina paradojas al hecho de que los padres demanden a las escuelas un tipo de educación que ellos mismos no propician en sus hogares; que las empresas demanden al sistema educativo habilidades y valores de trabajo en grupo, responsabilidad, iniciativa, que después no utilizan; que los centros educativos sean cada vez más diversos, de manera que los educadores deban reconocer y promover la existencia de distintos estilos de aprendizaje, la agrupación heterogénea de estudiantes, la integración de alumnos con necesidades especiales en las clases ordinarias, el desarrollo de destrezas curriculares transversales, así como la creación de relaciones interdisciplinarias entre materias diferentes, y, al mismo tiempo, se produce una mayor preocupación por homogeneizar y comparar rendimientos.

En estos momentos y desde diversas miradas se está buscando entender qué es la escuela, cómo funciona y cómo perciben sus propios actores los procesos que en ella se desarrollan. La educación demanda por parte de los docentes y formadores propuestas creativas y diferentes, no sólo relativas al trabajo diario en el aula, sino también en relación con las funciones de la escuela. Pero nuevamente se registra aquí una distancia entre el deber ser y la realidad. Mientras que el estado del arte de los últimos años insiste en definir al docente como guía, como tutor, como orientador, en la cotidianidad de las aulas el maestro y el profesor aparecen identificados con el papel de docente como autoridad, como transmisor de información⁵.

Los docentes, los formadores y las escuelas del mañana

Para responder a los nuevos escenarios educativos seguimos confiando en maestros, profesores y formadores a los que exigimos habilidades, competencias y compromisos cada vez más complejos, sin las consiguientes contraprestaciones de formación, motivación o salario. He aquí una paradoja.

Se insiste, a través de diferentes medios y en el discurso de diversos autores, en la importancia de que los educadores sean profesionales. Sin embargo, los datos disponibles muestran las difíciles condiciones en las que trabajan muchos maestros y profesores en América Latina. Escuelas sin libros ni materiales para enseñar, ni medios de comunicación, estudiantes con deficiencias nutricionales y comunidades pobres sin recursos para apoyar el trabajo en los

centros educativos.

Como si esto fuera poco, el apoyo profesional que recibe el docente para su trabajo es generalmente muy débil. El sistema de acompañamiento del docente está basado, a menudo, en el antiguo esquema de inspección, cuyo propósito es más burocrático que técnico. Hace falta un verdadero respaldo institucional y sistemático que retroalimente las instancias y las distintas pruebas que deben afrontar los maestros y profesores en su tarea en el ejercicio profesional. Las jerarquías operan más en el campo oficinesco que en el área académica.

Las nuevas exigencias y conocimientos sociales inciden en la demanda de una redefinición del trabajo del docente, de su formación y de su desarrollo profesional. Los roles que tradicionalmente han asumido los docentes, enseñando de manera conservadora un currículum caracterizado por contenidos académicos, hoy en día resultan, a todas luces, inadecuados. A los alumnos les llega la información por múltiples vías: la televisión, la radio, los ordenadores, Internet, los diversos recursos culturales de las ciudades. Los docentes no pueden permanecer al margen de estos nuevos modos de construcción de la realidad cotidiana. Evidentemente, la solución no está en un mero cambio del "rol docente" -sobre el cual suele insistirse- sino de un cambio profundo del propio modelo de gestión escolar.

Reformas, gestión y docentes

Casi todos los países latinoamericanos impulsaron, durante los 90, cambios que han llevado a que el escenario educativo actual en los países de la región sea percibido como bastante más favorable que el de las décadas pasadas. Tomemos como ejemplo el caso de Brasil en donde los indicadores de educación básica muestran grandes avances en las últimas décadas⁶. Durante los años 80, un adulto brasileño tenía menos de cuatro años de escolaridad, solamente la mitad de la población finalizaba en nivel primario y un 17 % lograba terminar el ciclo secundario. Hacia el final de los años 90, la población posee una escolaridad media de 6,5 años; el acceso a la escuela primaria es casi universal; uno de cada dos estudiantes acceden al nivel secundario y un tercio finaliza ese ciclo. Pero las grandes mejoras que se hicieron en la escuela primaria aumentaron la presión sobre los centros de educación secundaria cuya matrícula crece en más de medio millón por año.

En casi todos los países latinoamericanos, existe hoy -desde el punto de vista institucional-, una mayor descentralización administrativa, han surgido nuevos pactos por la educación y se han establecido acuerdos nacionales que permiten pensar en el diseño de políticas de Estado. En el plano estrictamente pedagógico se han puesto en marcha importantes reformas curriculares; hay programas para mejorar la calidad y equidad de la enseñanza a nivel básico y medio, se experimenta con ampliaciones de jornada y se cree más adecuado focalizar los programas hacia los grupos vulnerables a efectos de lograr objetivos de equidad. También, y me parece que es digno de ser subrayado, se aceptan como principios importantes la evaluación de resultados del aprendizaje y la responsabilidad de las escuelas por asegurarlos.

Sin forzar demasiado los términos, podría llegar a afirmarse que los países de América Latina actualmente se encuentran en un nuevo punto de partida, en una suerte de pista de despegue cuyo destino sería una finalidad mucho más cercana a los requerimientos presentes y futuros de la realidad. Este fenómeno se caracteriza por una mayor conciencia pública sobre la necesidad de trabajar en torno a agendas concertadas; por la opción por introducir cambios institucionales; por la adopción de sistemas de medición de calidad y evaluación de resultados del aprendizaje; por la revisión de contenidos curriculares; por los intentos por mejorar las capacidades de gestión y ofrecer incentivos a los maestros; por éxitos parciales en la aplicación

de estrategias para mejorar la equidad, calidad de la enseñanza y el rendimiento interno del sistema educativo.

No obstante la bondad y pertinencia de estos propósitos, justo es decir que en gran parte lo siguen siendo y no constituyen todavía plenamente una solución. Hay resultados ambiguos que necesariamente llevan a cuestionar la dirección de los cambios u opciones de política adoptados. Los esfuerzos realizados no han servido para garantizar un desarrollo educativo sostenido para los países de la región. En la práctica, las realidades educativas han probado ser difíciles de transformar.

Persisten las desigualdades respecto a la distribución de oportunidades educativas y el rendimiento sigue siendo bajo. Entre los mayores problemas se encuentran sin duda los fenómenos de la repetición y el abandono escolar. Según Brunner⁷, en varios países más del 20% de los estudiantes que ingresan a primaria no llegan al 5º año; la repitencia en primaria supera el 8% en la mayoría de los países, llegando en el caso extremo al 25% en Brasil.

Son conocidos los efectos negativos de la repetición, que en muchos casos se acumula, provocando fenómenos de sobre-edad y abandono temprano. Además implica considerables costos para los sistemas educativos. Rosa María Torres⁸ afirma que cada año repiten 32.2 millones de alumnos, entre la enseñanza primaria y la secundaria, lo que representa un desperdicio anual de 5.2 billones de dólares.

En el ámbito institucional existen obstáculos políticos que impiden avanzar hacia modalidades eficientes y modernas de gestión administrativa y nuevas formas de financiamiento de la educación. Pocos países en América Latina están en condiciones de adaptarse a los desafíos de un contexto emergente. Recordemos que la última década del siglo XX registró apenas un 3% de crecimiento del producto, sólo un punto más que durante la "década perdida" de los años 80. Al 44% de la población viviendo en condiciones de pobreza⁹, al 19% en condiciones de indigencia y a la peor distribución del ingreso entre las regiones del mundo, se suman ahora los desafíos emergentes de la revolución tecnológica y la globalización.

Los diagnósticos sobre la situación educativa latinoamericana coinciden en señalar que, en materia de calidad y equidad, la realidad de la educación desmiente sus promesas. En ellos se mencionan: la distancia que separa a las escuelas públicas de las privadas y sus respectivos resultados del aprendizaje; las altas tasas de repetición, deserción temprana y bajos puntajes de los grupos más pobres; el excesivo centralismo y escasa autonomía de las escuelas; el deterioro de las condiciones de trabajo docente y desprestigio de la profesión; la frecuente desvinculación entre lo que se enseña en las escuelas y las exigencias de las ocupaciones y requerimientos de la sociedad; el financiamiento insuficiente.

En los años 2000, la expansión de la pobreza y la exclusión social en algunos países de América Latina ha tenido grandes implicaciones y secuelas, y ha obligado a la institución escolar -y a los docentes concretamente- a asumir funciones de contención social y afectiva, menoscabando así la función propiamente pedagógica de los centros educativos. Se comienza a pedir a la escuela lo que la familia ya no está en condiciones de dar: contención afectiva, orientación ético-moral, orientación vocacional. Ser maestro en este nuevo contexto de socialización -particularmente en las grandes metrópolis- puede alentar el desarrollo de nuevas

y complejas competencias profesionales o bien provocar un empobrecimiento del oficio si se lo reduce a una simple función de sustitución de la familia.

La agenda del siglo XX y la del XXI

En América Latina heredamos del pasado siglo deudas que reclaman adecuada satisfacción: universalización de la cobertura preescolar, básica y media; incorporación de las poblaciones indígenas al sistema escolar; mejora de la calidad y resultados de la enseñanza de competencias básicas, particularmente entre los sectores más pobres; modernización de la educación técnica de nivel medio y superior.

Por otro lado, debemos aceptar que la educación latinoamericana tiene que dar el salto hacia el siglo XXI y emprender las nuevas tareas de las cuales dependen el crecimiento económico, la equidad social y la integración cultural. Ambas agendas -la pendiente del siglo XX y la del siglo XXI- son tremendamente exigentes, requieren un formidable esfuerzo y obviamente docentes que ayuden a desarrollar en niños, jóvenes y adultos, las capacidades que les permitan desempeñarse en la sociedad actual y en la futura.

Hoy, además, las responsabilidades del sistema educativo y de los docentes se han multiplicado como resultado de los cambios en el mundo del trabajo. Hay ciertas ocupaciones que demandan un nivel de escolarización cada vez mayor, con lo cual aumenta la distancia entre los que tienen baja y alta educación. Un número creciente de actividades requiere que las personas sepan leer y entender información técnica y lo mismo ocurre con la exigencia de estar alfabetizado en informática. También niños y jóvenes necesitan ahora formarse para trayectorias laborales futuras inestables, con probable rotación no sólo entre puestos, sino, incluso, tipos de ocupación y sectores de la economía.

Mejorar la calidad de la enseñanza y enseñar mejor siguen siendo uno de los principales objetivos de la educación. Otro, tan importante como los anteriores, es conseguir que esa calidad de enseñanza llegue a todos los alumnos, es decir, que haya una mayor equidad educativa. Pero estos objetivos y funciones que debe desarrollar el sistema educativo generan múltiples dilemas y contradicciones.

Las formas tradicionales de enseñar ya no sirven porque la sociedad y los alumnos han cambiado. Se han ampliado los lugares para aprender, los sistemas para acceder a la información, las posibilidades de intercambio y de comunicación pero los objetivos educativos, la forma de organizar la enseñanza y las condiciones de los profesores, se mantienen prácticamente inalterables. En ese campo hay mucho para hacer. Pero me parece, más allá de otras cuestiones que seguramente estarán en cualquier definición de cambio, que hay dos grandes temas que no pueden eludirse. Uno de ellos es considerar la centralidad de los maestros y profesores y sus formadores en el proceso educativo, para que no ocurra lo que tuvo lugar en la reforma de las décadas del '80 y '90 que, aun cuando los docentes no estuvieron totalmente ausentes, no estuvieron tan presentes como hubiera sido deseable. El otro gran asunto que debe tenerse en cuenta es el relativo a la reorganización institucional y modalidades de gestión de la institución escolar.

Todo indica que para mejorar la escuela y el sistema escolar es indispensable cambiar de estrategia, es decir modificar el modo tradicional de pensar y de hacer las reformas e innovaciones. Para lograr transformaciones significativas, efectivas y ante todo sustentables

es necesario re-pensar las modalidades de gestión institucional y fundamentalmente las prácticas profesionales y culturas de trabajo de los docentes y sus formadores.

Bibliografía y notas

¹ Brunner, J. 2000. **Educación: Escenarios de Futuro. Nuevas Tecnologías y Sociedad de la información.** Cuadernos de Preal, No 16. PREAL: Santiago de Chile.

² Fullan, M. 1993. ***Change Forces; Probing the Depths of Educational Reform.*** London: The Falmer Press.

³ Tedesco, J.C. y Tenti, E. 2002. **Nuevos docentes y nuevos alumnos.** Ponencia presentada en la reunión "El desempeño de maestros en América Latina: Nuevas Prioridades", 10 al 12 de julio, 2002, Brasilia.

⁴ Hargreaves, A. 1996. **Profesorado, cultura y postmodernidad: cambian los tiempos, cambia el profesorado.** Madrid: Ediciones Morata.

⁵ Vaillant, D. 2002. **Formación de formadores. Estado de la práctica.** Cuadernos de PREAL, No 25. Santiago de Chile: PREAL.

⁶ Herrán, C. y Rodríguez, A. 2001. ***Educação Secundária no Brazil: Chegou a Hora.*** Washington: IADB.

⁷ Brunner, J. 2000. **Globalización y el futuro de la educación: Tendencias, desafíos y estrategias.** Trabajo presentado en el Seminario sobre Prospectivas de la Educación en la Región de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: UNESCO.

⁸ Torres, R. M. 1999. **Nuevo rol docente, ¿qué modelo de formación, para qué modelo educativo?**, en: Aprender para el futuro. Nuevo marco de la tarea docente. Madrid: Fundación Santillana.

⁹ CEPAL. 1999. **Panorama social de América Latina.** Santiago de Chile: CEPAL.

** PhD. en Educación, Universidad de Quebec, Montreal. Master en Planificación y Gestión, Universidad de Ginebra. Especialista en Planificación y Gestión de Sistemas Educativos y en Formación Docente. Miembro, Asociación Mundial de Educación Comparada. Catedrática de Políticas Educativas, Facultad de Administración y Ciencias Sociales, Universidad ORT.*