

... por sus dos alas puntiagudas o en forma de media luna, y encajado en una asta de madera fuerte y regada de hierro. Fue durante algún tiempo insignia de los cabos de escuadra de infantería.

partible. (Del lat. *partibilis*) adj. Que se puede o se debe partir.

partición. (Del lat. *partitio, -ōnis*) f. División o repartimiento que se hace entre algunas personas, de hacienda, herencia o cosa semejante. || 2. *div.* y *div.* división, una de las cuatro reglas.

particionero, ra. (De *partición*) adj. *particip.*

participación. (Del lat. *participatio, -ōnis*) f. Acción y efecto de participar. || 2. Aviso, parte o noticia que se da a uno. || 3. V. cuentas en participación. || 4. *ant.* Comunicación o trato.

participante, p. a. de participar. Que participa. U. t. c. s. || 2. V. *comunión de participantes.*

participar. (Del lat. *participāre*) intr. Tener una parte en una cosa o tocar algo de ella. || 2. tr. Dar parte, notificar, comunicar.

participes. (Del lat. *particeps, -ipis*) adj. Que tiene parte en una cosa, o entra con otros a la parte en la distribución de ella. U. t. c. s.

participial. (Del lat. *participialis*) adj. *Genus.* Perteneciente al participio.

participio. ...

Participación y demanda educativa

10

Diez módulos destinados a los responsables de los procesos de transformación educativa



IIPE Buenos Aires
Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación



Ministerio de Educación de la Nación

Participación y demanda educativa

10

Módulo



IPE Buenos Aires
Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación



Ministerio de Educación de la Nación

Índice

SISTEMA EDUCATIVO Y SOCIEDAD: UNA ARTICULACIÓN CADA VEZ MÁS COMPLEJA	5
Eficacia y relevancia: dimensiones centrales	5
Nuevas demandas al sistema educativo	6
¿Qué hacer desde la gestión educativa?	8
CONOCER EL ENTORNO Y EL PROPIO SISTEMA EDUCATIVO	11
Conocer a los destinatarios de la acción educativa	11
Desarrollar un mapa de los establecimientos educativos	12
Indicadores sobre la población atendida	12
Indicadores de oferta institucional	14
Indicadores de desempeño del sistema	15
Los estudios temáticos	16
¿Qué ocurre en el mundo?	18
LA PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN	25
La complejidad de generar participación	26
La concertación como estrategia permanente y modesta	28
Algunas condiciones para la viabilidad de la participación	29
Redes de participación	30
Multiplicar los puntos de contacto entre el sistema educativo y la sociedad	31
La participación de las familias	32
ACTIVIDADES	37
NOTAS PARA LA MEMORIA	39
BIBLIOGRAFÍA	40

Recuadros

LO QUE EL TRABAJO REQUIERE DE LAS ESCUELAS <i>Informe Scans.</i>	9
¿QUÉ EDUCACIÓN? <i>Jeremy Rifkin.</i>	21

Participación y demanda educativa

¿Puede entenderse la gestión educativa sin participación o se la debe concebir como una ampliación de la sensibilidad para asumir las demandas de cambio y transformación?

Ante las expectativas que la sociedad ha desarrollado sobre los sistemas educativos, este módulo procura responder a algunos interrogantes centrales que posibiliten orientar a las organizaciones hacia una apertura sensible a los requerimientos sociales y culturales, pero sin perder la propia identidad del sistema.

En este sentido, se intentará trabajar con mayor precisión sobre las siguientes cuestiones: ¿Quiénes deben participar en las decisiones educativas? ¿Cuáles son las formas más eficaces de participación? ¿Cómo puede el sistema educativo responder mejor a las nuevas demandas y desafíos que le plantean los procesos de cambio permanente en la sociedad? ¿A qué demandas debe responder el sistema educativo y de cuáles no puede o no debe hacerse cargo?

¿Qué hacer desde una gestión educativa para fortalecer la articulación entre el sistema educativo y la sociedad? ¿Cómo lograr que la oferta educativa sea socialmente relevante? Sin ánimo de agotar una agenda de tanto peso social y político, este módulo se propone ahondar la relación entre participación, gestión, transformación y conocimiento.

Sistema educativo y sociedad: una articulación cada vez más compleja

Eficacia y relevancia: dimensiones centrales

El valor y sentido de la labor desarrollada por un sistema educativo se define a partir de dos dimensiones o aspectos cruciales, complementarios e inseparables: la eficacia en el logro de los aprendizajes que se propone que los educandos adquieran y la relevancia social de dichos aprendizajes.

Un sistema puede ser eficaz, en el sentido de que logra que la mayoría de los alumnos aprenda los conocimientos establecidos en los currículos, pero estos conocimientos pueden haberse tornado obsoletos o ser irrelevantes con relación a las exigencias y desafíos de la vida social. Puede también ocurrir lo contrario, que los conocimientos y competencias establecidos como objetivo en los currículos sean perfectamente actualizados y relevantes, pero que el sistema sea incapaz de lograr que la mayoría de los alumnos acceda a ellos.

Muchas veces ocurre lo peor de ambas situaciones a la vez: los conocimientos y competencias no son relevantes y el sistema no logra que se aprendan. El riesgo que se corre en estos casos es focalizar la preocupación en el hecho de que los alumnos no aprenden lo esperado sin discutir la relevancia de lo que se espera que aprendan. Esto ocurre con muchos sistemas nacionales de evaluación de aprendizajes: se concentran en la evaluación de los aprendizajes establecidos en los currículos sin discutir previamente su relevancia.

En cambio, si se dirige la atención hacia la dimensión de la relevancia la pregunta principal es: ¿qué espera la sociedad de la educación? ¿Qué aprendizajes, que el sistema se proponga desarrollar en sus alumnos, son necesarios? El presente módulo se concentra en la articulación entre lo que el sistema educativo se propone enseñar y lo que la sociedad necesita que enseñe.

El objetivo será ampliar los caminos a través de los cuales los sistemas educativos puedan ofrecer mayor relevancia en la formación de los diversos grupos sociales. Tal es el sentido más general que se le da al término "demanda" incluida en el título del módulo. No hace referencia exclusivamente a las demandas explícitas y formuladas sino, en forma general, a todo aquello que la sociedad y los diversos grupos sociales que la conforman necesitan de la educación, a los nuevos retos y desafíos emergentes de los procesos de cambio acelerado que vive la humanidad en este fin de siglo.

Nuevas demandas al sistema educativo

Hasta hace algunas décadas atrás, la articulación entre lo que el sistema educativo ofrecía y las demandas y necesidades de la sociedad era relativamente sencilla; fundamentalmente, porque los cambios en la sociedad se producían a una velocidad mucho menor que en la actualidad. El conocimiento era válido durante períodos de tiempo más prolongados, porque se desarrollaba y acumulaba más lentamente. Las ocupaciones y profesiones eran más previsibles. Los perfiles de los diferentes grupos sociales a los que el sistema educativo atendía eran más estables.

Todo ello le permitía al sistema educativo responder paulatinamente a los nuevos desafíos. Los currículos mantenían su vigencia durante décadas. Era relativamente más simple contar con un currículo único a nivel nacional, ya que resultaba menos complejo que en la actualidad consensuar qué debía enseñarse. Una escuela de oficios, por ejemplo, fue socialmente útil durante mucho tiempo, sin que hubiese necesidad de modificar en forma continua el perfil de sus egresados ni las tecnologías y equipamientos. El ritmo paulatino de expansión de los servicios permitía una progresiva creación de nuevos establecimientos y formación de nuevos cuadros de docentes.

En el presente, la articulación entre sistema educativo y sociedad es mucho más compleja. Según se expresó en el primer apartado, se está produciendo un conjunto de cambios que desafían al sistema educativo: los conocimientos se incrementan rápidamente en todas las áreas; se amplía la diversidad de visiones del mundo y temáticas que reclaman un espacio en los currículos; cambian las tecnologías y, con ellas, las formas de comunicación y los empleos; aparecen nuevos requerimientos para la formación de un ciudadano en condiciones de participar en la democracia; se producen cambios significativos en la estructura y dinámica de las familias; los sistemas educativos se expanden rápidamente e incorporan a nuevos sectores de la población que antes estaban excluidos.

Al acelerarse el ritmo de los cambios, el sistema educativo comienza a tener múltiples dificultades para responder a las nuevas demandas de la sociedad en todos los sectores.

En este contexto, es preciso señalar, en primer término, que existe un exceso de demandas que la sociedad ha ido incorporando sobre los sistemas educativos. Cada vez se esperan más cosas de ellos, se les pide que cumplan más funciones, que incorporen más temas y que atiendan a más personas durante más tiempo. Se espera que la educación formal sustituya a la familia en una porción cada vez mayor del tiempo de la vida del niño y en la socialización básica; que enseñe a leer y escribir, y el resto de los aprendizajes básicos; que eduque para la democracia, los derechos humanos, el respeto por el medio ambiente, el consumo; que atienda la alimentación y la salud de los niños; que enseñe idiomas e informática; que brinde educación física y artística.

Pero, simultáneamente, la multiplicación de las expectativas depositadas sobre la educación formal no se condice con la escasez de los recursos que la sociedad le destina para llevar a cabo su labor y con el estatus social y económico que se

En el presente, la articulación entre sistema educativo y sociedad es mucho más compleja.

da a los profesionales a cargo de la labor educativa. Para ponerlo en los términos con que lo expresa Jeremy Rifkin: una maestra de preescolares tiene a su cargo el desarrollo de treinta cerebros en el momento más importante de ese desarrollo. No hay tarea más compleja y delicada que esta. Sin embargo, la remuneración de ese profesional en nada está acorde con la importancia de su tarea.

Dos riesgos principales se derivan de la multiplicación constante de las expectativas y demandas sobre la educación formal:

- *El incremento del denominado "malestar docente"*. La sensación de frustración e impotencia derivada de la sobrecarga de demandas y exigencias a las que es muy difícil responder en las condiciones de trabajo en que normalmente se desarrolla la labor docente y sin la formación adecuada. Como consecuencia, se produce una suerte de "deserción" profesional, que consiste en cumplir tareas en forma burocrática sin asumir cabalmente las responsabilidades que la función implica.

- *La pérdida de la noción sobre qué es lo central en el currículo y en la misión de la escuela*. Muchas veces, el exceso de "temas" sobre los que es necesario formar a los alumnos hace perder de vista el eje central de la enseñanza: los conocimientos y competencias fundamentales que el sistema educativo debe garantizar, especialmente en los sectores más desfavorecidos de la población.

Además del exceso de demandas, otro señalamiento crucial a incorporar al análisis es el relativo a la desigual capacidad que los distintos grupos sociales tienen para formular, expresar y presionar por sus demandas.

El poder para formular demandas, para exigir la inclusión de temas en la agenda social, para presionar por la ampliación de servicios y para incidir en las decisiones de política educativa está desigualmente distribuido en la sociedad. Los sectores medios, por su propia trayectoria en la educación formal, suelen estar en mejores condiciones para demandar servicios o mejoras en la educación de sus hijos. No es raro, por ejemplo, que los presupuestos estatales destinen más recursos a la educación universitaria pública, a la que acceden casi exclusivamente las clases medias y altas, que a la educación inicial de los niños de los sectores populares, siendo que esta es fundamental para las posibilidades de aprender en los años subsiguientes.

Lo propio ocurre con grupos organizados, tales como sindicatos, organizaciones empresariales, iglesias, etc. Cada uno de estos grupos tiene una cuota de poder, tanto para demandar la inclusión de sus temáticas o puntos de vista, como para bloquear decisiones. Ello no ocurre con los sectores de la población que no participan de este tipo de organizaciones.

En este sentido es importante establecer una distinción conceptual entre demandas "explícitas" e "implícitas", definiendo a estas como aquellos desafíos y necesidades de ciertos grupos de la población que no son formulados como tales. O, de otro modo, tener presente que el término "demanda" no refiere exclusivamente a aquellas que son expresadas socialmente, sino también a un conjunto de necesidades que están presentes aunque no sean formuladas. Si la

El poder para formular demandas, para exigir la inclusión de temas en la agenda social, para presionar por la ampliación de servicios y para incidir en las decisiones de política educativa está desigualmente distribuido en la sociedad.

gestión educativa dirige su atención exclusivamente a las demandas explícitas, corre el riesgo de terminar privilegiando a los sectores medios de la sociedad y a las minorías políticamente organizadas.

¿Qué hacer desde la gestión educativa?

Ante el panorama descrito en las páginas anteriores, las preguntas centrales a plantearse son:

- ¿Cómo puede el sistema educativo responder mejor a las nuevas demandas y desafíos que le plantean los procesos de cambio permanente en la sociedad?
- ¿A qué demandas debe responder el sistema educativo y de cuáles no puede, o no debe, hacerse cargo?
- ¿Qué debe hacer el responsable de la gestión del sistema para mejorar la articulación entre el sistema educativo y la sociedad? ¿Cómo lograr que lo que el sistema educativo ofrece sea socialmente relevante?

Este módulo está organizado en torno a dos grandes ejes que se explicitan a continuación:

- La gestión educativa supone diversos niveles de responsabilidad institucional caracterizada por un amplio y profundo **conocimiento** de lo que ocurre, tanto en el entorno como en el interior del propio sistema educativo. Sólo a través de un conocimiento profundo de los procesos en curso en la sociedad y las fortalezas y debilidades del propio sistema será posible construir una visión y una estrategia que permitan mejorar la articulación entre lo que la educación ofrece y las demandas y necesidades de la sociedad. Este eje temático ha sido desarrollado en el módulo sobre gestión estratégica.
- La creación de múltiples espacios y experiencias de **participación**, a través de las cuales se generen nexos, puntos de encuentro entre los actores del sistema educativo y otros actores sociales. A través de estos espacios se hace posible que las distintas unidades del sistema desarrollen un conocimiento de las necesidades de su entorno y una capacidad de respuesta a ellas.

Lo que el trabajo requiere de las escuelas

Este informe es el resultado de nuestras discusiones con empresarios, empleados públicos, sindicatos, trabajadores y supervisores en talleres, fábricas y tiendas. Se basa en la obra de seis grupos especiales que establecimos para examinar todo tipo de trabajo, desde el trabajo industrial hasta el empleo público. También encargamos a un grupo de investigadores entrevistar extensamente a trabajadores en una gran variedad de empleos. En todas partes escuchamos el mismo mensaje: la disponibilidad de empleos con condiciones favorables (lo que en adelante llamaremos “buenos empleos”) dependerá, cada vez más, de que las personas sepan poner sus conocimientos a producir.

Este informe se limita a analizar únicamente una parte de la educación: los cambios que deben hacerse en las escuelas para preparar a los jóvenes y dejarlos capacitados para entrar en el mundo del trabajo. No queremos dar una impresión equivocada; no estamos recomendando una educación limitada únicamente a preparar al estudiante para el trabajo. Nuestro futuro exige mucho más. Hay otros aspectos igualmente importantes en la educación de los estudiantes que también forman parte de las responsabilidades de nuestros educadores.

Las cinco competencias prácticas

1. Recursos: Identifica, organiza, proyecta y asigna recursos

- *Tiempo: escoge actividades pertinentes a la meta, organiza actividades por orden de importancia, asigna el tiempo, y prepara y sigue programas de implementación de tareas.*
- *Dinero: usa o prepara presupuestos, hace pronósticos, mantiene los archivos, hace ajustes para realizar los objetivos.*
- *Materiales e instalaciones: adquiere, almacena, asigna y usa los materiales o el espacio eficientemente.*
- *Recursos humanos: evalúa las destrezas y asigna el trabajo en la forma debida, evalúa la realización y proporciona retroalimentación.*

2. Interpersonal: Trabaja con otros

- *Participa como miembro de equipo: contribuye al esfuerzo del grupo.*
- *Enseña destrezas nuevas a otros.*
- *Sirve a los clientes: trabaja para satisfacer las expectativas de los clientes.*
- *Ejerce liderazgo: comunica las ideas para justificar su posición, persuade y convence a otros, cuestiona responsablemente procedimientos y normas existentes.*
- *Negocia: trata de llegar a acuerdos que involucren el intercambio de recursos, armoniza los intereses divergentes.*
- *Trabaja con diversidad de personas: trabaja bien con hombres y mujeres provenientes de diversos orígenes.*

3. Información: adquiere y utiliza los datos

- *Adquiere y evalúa información.*
- *Organiza y mantiene información.*
- *Interpreta y comunica información.*
- *Usa las computadoras para procesar información.*

4. Sistemas: entiende las interrelaciones complejas

- *Entiende los sistemas: sabe cómo funcionan los sistemas sociales, organizacionales y tecnológicos, y sabe operar eficazmente con ellos.*
- *Controla y corrige la realización de tareas: distingue tendencias, prevé los impactos*

en las operaciones del sistema, diagnostica desvíos en la realización del sistema y corrige fallas del funcionamiento.

- Mejora o diseña los sistemas: sugiere modificaciones en los sistemas existentes y desarrolla sistemas nuevos o alternos para mejorar la realización de tareas.

5. Tecnología: trabaja con una variedad de tecnologías

- Selecciona la tecnología: selecciona los procedimientos, instrumentos o equipo, lo que incluye las computadoras y tecnologías relacionadas.
- Aplica la tecnología a la tarea: entiende en general el propósito y los procedimientos indicados para el comienzo y la operación del equipo.
- Mantiene y repara equipo: previene, identifica o resuelve problemas del equipo, lo que incluye las computadoras y otras tecnologías.

Una base de tres elementos

1. Destrezas básicas: Lee, escribe, realiza cálculos aritméticos y matemáticos, escucha y se expresa

- Lectura: localiza, entiende e interpreta datos escritos ordinarios y en documentos tales como manuales, gráficos y programas.
- Redacción: comunica pensamientos, ideas, información, y mensajes por escrito; crea documentos tales como cartas, instrucciones, manuales, informes, gráficos y diagramas de flujo.
- Aritmética/matemática: realiza cómputos básicos y trata los problemas prácticos al escoger adecuadamente entre varias técnicas matemáticas.
- Escucha: recibe, atiende, interpreta y responde a mensajes verbales y otras indicaciones.
- Expresión: organiza las ideas y las comunica oralmente.

2. Destrezas racionales: Piensa creativamente, toma decisiones, resuelve problemas, visualiza, sabe aprender y razonar

- Pensar innovador: genera nuevas ideas.
- Toma decisiones: especifica las metas y las limitaciones, genera alternativas, piensa en los riesgos, y evalúa y escoge la mejor alternativa.
- Solución de problemas: reconoce los problemas y presenta e implementa planes de acción.
- Visualización: organiza y procesa símbolos, ilustraciones, gráficos, objetos y otros datos.
- Sabe aprender: usa las técnicas de aprendizaje apropiadas para adquirir y aplicar nuevos conocimientos y destrezas.
- Razonamiento: descubre una regla o un principio que es la base de la relación entre dos o más objetos y lo aplica en la solución de problemas.

3. Cualidades personales: Demuestra responsabilidad, autoestima, sociabilidad, autocontrol e integridad y honradez

- Responsabilidad: hace un gran esfuerzo y persiste hasta lograr metas.
- Autoestima: cree en su propia valía y mantiene una opinión positiva de sí mismo.
- Sociabilidad: demuestra comprensión, simpatía, adaptabilidad, interés en los problemas ajenos y cortesía al estar en grupos.
- Autocontrol: se evalúa atinadamente, establece metas personales, se mantiene pendiente del progreso, y demuestra autocontrol.
- Integridad/honradez: obra de acuerdo a los buenos principios.

Fuente: Informe Scans – **Lo que el trabajo requiere de las escuelas**, Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, 1992.

Conocer el entorno y el propio sistema educativo

Conocer a los destinatarios de la acción educativa

Un primer conjunto de aspectos, en los cuales es necesario profundizar, es el conocimiento relativo a las poblaciones destinatarias del servicio educativo. Normalmente, se posee cierto conocimiento general de la cantidad de personas que viven en una región, de la cantidad de alumnos que asisten a los diferentes niveles del sistema educativo y ciertos indicadores generales acerca de la cantidad de personas que viven bajo la línea de pobreza o que tienen necesidades básicas insatisfechas (NBI).

Sin embargo, la población es heterogénea. Según se indicó anteriormente, en todas las sociedades están ocurriendo procesos muy rápidos de cambio y diferenciación social, económica y cultural de las poblaciones.

A la vez, innumerables trabajos de investigación realizados en distintas partes del mundo demuestran que existe una fuerte determinación de los aprendizajes de los estudiantes a partir de las características socioculturales de sus familias. Simplemente, por poner un ejemplo, el reciente estudio internacional sobre aprendizajes en Matemática y Ciencias (*Third International Mathematics and Science Study=TIMSS*) muestra que los aprendizajes, en ambas áreas disciplinarias, de alumnos de 45 países diferentes están fuertemente asociados con aspectos del hogar: años de escolaridad de sus padres, cantidad de libros existente, posibilidad de acceso a una computadora, etcétera.

Ello significa que la acción del sistema educativo no se produce en un contexto neutro ni sobre un niño promedio perteneciente a los sectores medios de la sociedad. Por tanto, es preciso reconocer la heterogeneidad de la población y el modo en que las diferentes situaciones afectan las posibilidades de aprendizaje a los efectos de diversificar las estrategias para la enseñanza y hacerlas más pertinentes a cada entorno.

Algunas interrogantes de reconocimiento de la diversidad:

- *¿Qué diversos grupos o sectores es posible reconocer en la población con la que trabaja el sector del sistema educativo que se encuentra a mi cargo?*
- *¿A partir de qué tipo de indicadores definiría a esos grupos?*
- *¿Cómo identificar y localizar a los grupos sociales en condiciones más desventajosas para la acción educativa?*
- *¿Qué cambios están ocurriendo en la situación laboral en los distintos grupos?*

- *¿Qué cambios están ocurriendo en la estructura y dinámica familiar en los distintos grupos sociales?*
- *¿Qué niveles del sistema educativo alcanzan a completar en la actualidad los niños pertenecientes a diversos estratos sociales?*
- *¿Qué desplazamientos territoriales están ocurriendo en la población? ¿Cómo crece la población? ¿En qué sectores el crecimiento de la natalidad, y por tanto de la futura matrícula escolar, es mayor?*
- *¿Cuenta el sistema con infraestructura para albergar adecuadamente a la población que crece o se desplaza? ¿Cuenta con los recursos humanos?*

Existen múltiples fuentes a partir de las cuales reconstruir información e intentar respuestas a estas preguntas. Normalmente, la información de los Censos de Población, que la mayoría de los países realiza cada diez años, permite contar con una serie de indicadores para cada sector territorial. Las Encuestas de Hogares existentes también permiten una visión de los procesos en curso en la sociedad, aunque no permiten ubicarlos territorialmente con el grado de precisión que brinda la información censal.

Desarrollar un mapa de los establecimientos educativos

Difícilmente sea posible desarrollar una buena gestión y mejorar la articulación entre el sistema educativo y la sociedad sin un conocimiento detallado de lo que efectivamente se está ofreciendo como educación. Si se asume, según fue tratado en los módulos anteriores, que la unidad principal del sistema en términos de estrategias de innovación es la escuela -el establecimiento educativo-, es también estratégicamente prioritario contar con un "mapa" detallado de las escuelas que el gestor tiene a su cargo.

Con el término "mapa" nos referimos a un conjunto de indicadores que nos permitan monitorear lo que ocurre en las escuelas. Este tipo de mapas resulta de enorme utilidad para la toma de decisiones y el diseño de estrategias de intervención. Por ejemplo, para identificar las escuelas en las que se realizarán inversiones en infraestructura, escuelas que requieren ampliación del número de aulas, escuelas a las que se dotará de material didáctico adicional, escuelas cuyos docentes podrán participar de programas específicos de perfeccionamiento, etc. Un mapa debería contener información, establecimiento por establecimiento, relativa a tres grandes tipos de indicadores: de población atendida por la escuela, de oferta institucional y de desempeño.

Indicadores sobre la población atendida

La información producida fuera del sistema educativo es fundamental para obtener una visión de lo que ocurre en la sociedad y para iluminar los procesos

de producción de información al interior del propio sistema educativo. Sin embargo, cuando lo que se quiere es contar con un mapa de población atendida por los establecimientos educativos, normalmente es necesario generar dicha información, ya que muchas veces no existe correspondencia entre los datos de una zona y la población que asiste a una escuela ubicada en ella. Esto es así porque siempre existen procesos formales o informales de selección de la matrícula que determinan que, dentro de una misma zona, ciertas escuelas posean un perfil de población más favorecida que otras.

La información puede ser obtenida a través de relevamientos específicos en una muestra de estudiantes de cada establecimiento o del procesamiento de las fichas de inscripción de cada alumno con que normalmente cuentan las escuelas. En la actualidad, en muchos países se está avanzando hacia la informatización de todas las inscripciones, lo que permitirá contar con una base de datos en la que estarán incluidos todos los alumnos que asisten al sistema. Sobre cualquiera de estas bases es relativamente sencillo incluir en los formularios algunos datos clave sobre el hogar del alumno, tal como se sugiere en el texto que sigue:

Datos sobre los hogares de los estudiantes

Entre los más importantes, pueden mencionarse:

- *La escolaridad de los padres.*
- *La cantidad de personas que viven en el hogar.*
- *La constitución del núcleo familiar.*
- *Las características de la vivienda.*
- *La existencia de libros y otros bienes culturales.*
- *La cobertura de salud.*
- *El equipamiento general del hogar, que permite una aproximación a su situación económica sustitutiva del dato sobre ingresos, que normalmente es difícil obtener de manera confiable.*

Con estos datos luego es posible, por diversos procedimientos, agregar la información en el ámbito de cada establecimiento y construir un índice o tipología de escuelas. Normalmente, es conveniente ensayar distintas modalidades para hacerlo y confrontar los resultados con informantes calificados que conocen directamente las escuelas, a los efectos de "afinar la puntería" de los distintos modos de clasificación y poder elegir aquel que logra identificar más adecuadamente las distintas situaciones.

Una experiencia desarrollada en un país latino americano

En el marco de la Evaluación Nacional de Aprendizajes realizada en el Uruguay en octubre de 1996, se recogió información sobre las características de las familias de los alumnos de los sextos años de Educación Primaria de todas las escuelas del país: públicas y privadas, urbanas y rurales.

La información producida fuera del sistema educativo es fundamental para obtener una visión de lo que ocurre en la sociedad y para iluminar los procesos de producción de información al interior del propio sistema educativo.

A partir de dicha información se construyó una clasificación de las escuelas en cinco categorías de contexto sociocultural: "Muy favorable", "Favorable", "Medio", "Desfavorable" y "Muy desfavorable". La clasificación fue realizada en función de los niveles educativos (dimensión cultural) y los niveles de equipamiento (dimensión económica) de los hogares de los niños de cada escuela. Esta categorización permitió, entre otras comprobaciones, algunas que cabe destacar:

- *Cada escuela pudo comparar los resultados de aprendizaje de sus alumnos no sólo con un promedio nacional, sino con los de escuelas que atendían un tipo de población similar.*
- *Fue posible constatar que las diferencias de aprendizaje entre escuelas públicas y privadas obedecían principalmente al tipo de población con el que trabajan; a igual contexto social, las diferencias de rendimiento entre escuelas públicas y privadas desaparecen.*
- *Cada supervisor pudo identificar entre las escuelas a su cargo a aquellas que, atendiendo a población carenciada, lograban resultados de aprendizaje muy por encima de lo esperable; a partir de estas escuelas se realizaron trabajos de investigación y difusión sobre sus modos de organizarse y enseñar.*

La clasificación sirvió además para dirigir esfuerzos de inversión y capacitación; las escuelas de contexto desfavorable fueron beneficiadas especialmente con libros y material didáctico, al tiempo que se estableció un incentivo económico para los equipos docentes que estuvieran dispuestos a participar de un Programa de Perfeccionamiento y Mejoramiento de los Aprendizajes fuera del horario escolar.

Indicadores de oferta institucional

Un segundo conjunto de indicadores que es necesario desarrollar en el nivel de los establecimientos es el relativo a lo que cada uno de ellos está ofreciendo a los alumnos. Este tipo de indicadores, combinado con los ya señalados, permite detectar fenómenos de "segmentación institucional" que muchas veces son imperceptibles, entendiéndose por esto que la población de origen social más desfavorecido sea atendida en establecimientos con peor infraestructura y equipamiento y por un cuerpo docente menos experimentado. Un ejemplo bastante conocido es el itinerario informal que normalmente sigue la carrera docente, por el cual la puerta de entrada a la profesión es, para los maestros recién egresados, una escuela ubicada en las zonas más difíciles. Luego, a medida que pasan los años y el maestro gana en experiencia y en competencia profesional -normalmente se acepta que en cualquier profesión los primeros cinco años de ejercicio son de aprendizaje- mejora también su situación en el escalafón y logra progresivamente trasladarse a escuelas mejor ubicadas y con menos problemas. De este modo, los niños que están en condiciones más desfavorables para la acción del sistema educativo son atendidos por los maestros menos experimentados, con lo que se refuerzan las desigualdades. En el texto siguiente se recuperan algunos indicadores:

Indicadores relevantes sobre los establecimientos educativos

Algunos de los indicadores relativamente sencillos de construir a través de una ficha de datos por establecimiento son los siguientes:

- *El tamaño del establecimiento; que puede ser medido tanto a partir de la cantidad de alumnos que asisten a él en forma simultánea (en un mismo turno) como de la cantidad total de alumnos que pasan por el establecimiento a lo largo del día.*
- *El tamaño de los grupos de clase en el establecimiento que, más que en términos de promedio de alumnos por grupo, debería medirse en términos de proporción de los grupos de establecimiento que superan una determinada pauta definida como razonable: por ejemplo, con más de 30 alumnos.*
- *El estado general del edificio y de las aulas.*
- *Alguna medida de espacio físico disponible; por ejemplo, metros cuadrados por alumno.*
- *La disponibilidad de aulas complementarias a las de clase; por ejemplo: bibliotecas, centros de recursos, sala de informática, laboratorio; y de equipamiento tecnológico: proyectores, computadoras para los alumnos, etcétera.*
- *La disponibilidad de distinto tipo de material didáctico: libros, mapas, cuerpos geométricos, videos, etcétera.*
- *La cantidad de horas diarias o semanales de atención a los alumnos.*
- *La cantidad de años de ejercicio profesional de los docentes de la escuela.*
- *La cantidad de años de permanencia en la escuela de sus docentes o, inversamente, la tasa de rotación del personal.*
- *La experiencia en el cargo y la formación de los directivos, así como la tasa de rotación del directivo en cada establecimiento.*
- *Las tasas de asistencia de los docentes.*
- *Los perfiles de formación del cuerpo docente, en los casos en que pueda existir cierta heterogeneidad.*
- *La disponibilidad de otro tipo de personal docente: técnico, administrativo y de servicio, que normalmente deberá ser medida como una tasa de alumnos por funcionario.*

Este tipo de información, agregada en función de las categorías de contexto social de las escuelas, puede resultar sumamente esclarecedor acerca del carácter equitativo o inequitativo de la oferta institucional del sistema educativo. Obviamente, la lista de indicadores puede enriquecerse en función de los fenómenos que resulten relevantes en cada sistema educativo.

Indicadores de desempeño del sistema

Un tercer conjunto de indicadores es el referente al desempeño, o a los resultados, que se logra en el ámbito de cada escuela. Este tipo de indicadores debería permitir responder preguntas tales como: ¿Cuáles son las escuelas con más altas tasas de repetición? ¿Cuáles, aquellas donde la deserción es mayor? ¿Cuáles, donde la inasistencia de los niños es mayor? ¿Cuáles son las escuelas donde se aprende más?

Normalmente, este tipo de información no es fácil de obtener. Probablemente, la más sencilla es la relativa a la repetición, pero este es un indicador que debe ser empleado con múltiples precauciones, porque depende del grado de exigencia con que los docentes evalúan en cada establecimiento. Una tasa de repetición baja puede obedecer tanto a que la mayoría de los alumnos aprende lo exigible para el grado que cursan como a que los maestros han adaptado sus niveles de exigencia a las carencias del medio. De todos modos, con las precauciones del caso, constituye una aproximación válida a los resultados de la labor escolar.

Lo ideal es contar con información sobre aprendizajes de los alumnos medidos directamente a través de pruebas de carácter nacional o provincial; pero ello requiere evaluaciones de tipo censal que no siempre están disponibles. No obstante, en los últimos años, varios países, Estados o provincias han desarrollado este tipo de evaluaciones, lo que permite contar con datos sobre el aprendizaje de los alumnos en cada uno de los establecimientos, al menos en ciertas áreas del currículo y cada cierto número de años: no resulta imprescindible abarcar todas las áreas ni renovar la información anualmente.

La información sobre el desempeño de los establecimientos, combinada con la relativa al contexto social y a la oferta institucional, posibilita una aproximación invaluable a lo que ocurre en el sistema en términos de aprendizaje. Por un lado, es probable que se constate una fuerte asociación entre los tres tipos de indicadores; es decir, las escuelas que atienden a la población más desfavorecida lo hacen con peores medios institucionales y logran peores resultados. Las escuelas que atienden a la población más favorecida lo hacen con mejores medios institucionales y logran mejores resultados.

Pero el mapa detallado escuela por escuela permite identificar múltiples situaciones relevantes que se apartan de la norma anterior. En especial, permite identificar escuelas que, actuando en contextos sociales desfavorables, logran resultados muy por encima de lo esperado. Luego es posible analizar si ello obedece a ciertos indicadores institucionales, investigar acerca de los enfoques pedagógicos de dichas escuelas, sistematizar sus experiencias para darlas a conocer al resto de los establecimientos, etcétera.

Finalmente, la actualización periódica del mapa de los establecimientos permite analizar cómo evolucionan los distintos tipos de indicadores a lo largo del tiempo. Por ejemplo, es posible apreciar, al cabo de un determinado período de tiempo, si las tasas de repetición, los problemas de ausentismo o rotación

del personal docente, los resultados en las pruebas de aprendizaje o la proporción de grupos superpoblados han mejorado o empeorado, en el conjunto del sistema o subsistema de que se trate. Además, es posible identificar conjuntos de establecimientos específicos en que los indicadores se han modificado en uno u otro sentido.

Los estudios temáticos

Los indicadores presentados en los apartados anteriores brindan un panorama general y permanente de la situación del sistema, pero no agotan el conocimiento necesario sobre el sistema educativo. En este sentido, es preciso destacar la necesidad de conocer y manejar otro tipo de estudios o relevamientos que dan cuenta de otros fenómenos relevantes que no son aprehendidos por los indicadores. Es esperable que quienes tienen a su cargo roles de gestión del sistema educativo estén en contacto permanente con trabajos recientes de investigación educativa y con las instituciones y profesionales que se dedican a esta tarea.

Del mismo modo, los responsables de la gestión deberían contar con las capacidades para encomendar y orientar la realización de estudios específicos que aporten información y conocimiento útil para la puesta en marcha o evaluación de políticas específicas. Muchos de estos estudios específicos pueden ser realizados por personal técnico de la administración o ser encargados a instituciones especializadas a un costo razonable, pero ello requiere capacidad para establecer y comunicar claramente objetivos relevantes para el estudio y para identificar a los profesionales más idóneos para realizarlo u orientarlo. Simplemente a título ilustrativo, se indican a continuación cuatro temas centrales que ameritan la realización de estudios específicos.

Cuatro temas centrales que ameritan la realización de estudios específicos

¿Qué y cómo se enseña en el sistema? Por lo general, sabemos muy poco sobre lo que efectivamente ocurre dentro de las aulas. Las prácticas de enseñanza suelen ser persistentes y difíciles de modificar, a pesar de los esfuerzos de reforma. En ese sentido puede resultar útil, a la hora de mejorar la articulación del sistema educativo con los cambios en la sociedad, preguntarse, para una determinada área disciplinaria, qué es lo que los profesores efectivamente están enseñando, cómo lo están haciendo y qué diferencias existen entre ellos. Obviamente, esto sólo puede hacerse a través de un estudio específico que involucre la observación directa de un número de casos que no necesita ser demasiado elevado. Si se cuenta con un mapa de establecimientos como el descrito anteriormente, será posible orientar la investigación hacia los distintos tipos de poblaciones escolares, así como intentar relacionar los diferentes modos de enseñar con los indicadores de desempeño.

¿Cuáles son las prácticas de crianza de los niños y las prácticas culturales de las familias que en mayor medida afectan la capacidad de enseñar del sistema educativo? ¿Cómo es el lenguaje de estas familias?

La información producida por los sistemas estadísticos nacionales normalmente tiene un enfoque de carácter predominantemente económico. Permite identificar a la población en situación de pobreza a partir de sus ingresos, o contar con indicadores acerca de la vivienda, el equipamiento, la situación de empleo, etc. Pero la información de tipo "cultural" en general es relativamente escasa: suele limitarse a la cantidad de años de escolaridad de los miembros del hogar. Sin embargo, este tipo de información es la más relevante para conocer las condiciones de partida de los niños para la acción del sistema educativo. En ese sentido, es preciso contar con mayor información sobre el carácter alfabetizador del ambiente en que los niños han crecido, dado que esa es la variable principal que los prepara para el aprendizaje de la lectura y la escritura y, desde allí, para todos los demás aprendizajes escolares. Adicionalmente, cabe preguntarse acerca del valor que estas familias otorgan a la educación formal, cómo se relacionan con la escuela y de qué modo potencian su capacidad para apoyar el aprendizaje escolar de sus hijos.

¿Cómo son percibidos los procesos de cambio en el sistema educativo por sus diferentes actores?

Muchas veces, al impulsar procesos de transformación de lo que el sistema educativo ofrece, se carece de información sobre el modo en que dichos procesos son percibidos por diversos actores involucrados y con capacidad para apoyarlos u obstaculizarlos. Estos actores pueden ser los propios alumnos, sus familias, los docentes u otros actores externos, como grupos de empresarios o grupos religiosos. Conocer actitudes y puntos de vista ante los cambios permite anticipar problemas no percibidos desde la gestión educativa y prever dificultades y resistencias que surgirán en la implementación de ciertos procesos. Asimismo, conocer con cierto detalle los modos de percibir los problemas y los procesos de transformación por parte de los diferentes actores constituye un elemento fundamental para desarrollar una adecuada estrategia de comunicación desde la gestión educativa.

¿Qué ocurre con los alumnos que egresan de cierto nivel o cierto tipo de establecimiento?

Un tercer ejemplo de estudios en profundidad, relevantes para la mejora de la articulación entre lo que el sistema educativo ofrece y lo que la sociedad demanda, son los estudios de seguimiento de egresados. Ellos están dirigidos a conocer qué es lo que ocurre con los alumnos que egresan de cierto nivel o tipo de establecimiento cuando se insertan en el siguiente nivel de estudios o cuando intentan incorporarse al mercado de trabajo. Este tipo de estudios puede incluir tanto información estadística sobre las características y grado de dicha inserción, como relevamientos de opinión de los propios egresados sobre sus logros y dificultades, de sus docentes o de sus empleadores.

Cualquiera de estas preguntas admite una amplia gama de abordajes.

Sobre cualquiera de ellas es posible montar una exhaustiva investigación, que no siempre es posible. Sin embargo, normalmente también es posible la realización de estudios de opinión, tanto a través de la técnica de los grupos de discusión como de encuestas, que son menos costosos, son realizables en períodos de tiempo relativamente breves y permiten al menos una primera aproximación al modo en que los actores perciben los problemas y procesos en los que están inmersos.

¿Qué ocurre en el mundo?

Finalmente, aunque no menos importante, es imprescindible desarrollar estrategias para intentar observar lo que ocurre fuera del ámbito propio educativo. ¿Qué cambios se están produciendo en el mundo del trabajo? ¿Qué ocurre en el mundo de la investigación y la producción académica? ¿Qué cambios se están operando en los sistemas políticos y en los modos de funcionamiento de la democracia? ¿Cómo están operando en las formaciones sociales los medios de comunicación e información? ¿Cómo están evolucionando los sistemas educativos en otras regiones del mundo?

Obviamente, es imposible para cualquier ser humano intentar seguir de cerca y estar al tanto de todo lo que ocurre. En ese sentido sucede algo similar a lo que pasa con la informática: ya es imposible pretender mantenerse siempre al día con la evolución de los equipos y programas, dada la velocidad con que cambian. Por tanto, no se trata de intentar estar al día con todo lo que ocurre en el mundo, sino de tener conciencia de la importancia de contar con un horizonte amplio, de no estar encerrado exclusivamente en el interior del sistema educativo, de aprovechar todas las oportunidades para entrar en contacto con otros ámbitos de la actividad humana. Los modos de hacerlo pueden ser múltiples. Se puede solicitar a las distintas unidades de trabajo o categorías de personal técnico que sigan ciertos temas. Por ejemplo, a través de la participación en seminarios y eventos, de trabajos específicos de investigación, de relevamientos en Internet. Incluso sería posible pensar en una especie de "observatorio", un grupo especialmente dedicado a seguir ciertos temas fuera del propio sistema educativo y producir información resumida, tanto para los responsables de la gestión como para las diferentes unidades.

Es importante, además, propiciar esta cultura de mirar hacia afuera en el conjunto de los actores del sistema educativo. Estimular a directivos, supervisores y formadores a ampliar la mirada hacia los cambios en el entorno, haciendo circular en forma periódica y sistemática informaciones y artículos sobre los diversos temas. Este tipo de información puede contribuir a hacer más relevante la enseñanza.

Como este ejemplo podrían citarse muchos otros que indican la importancia de acercar a los gestores del sistema educativo, en todos sus niveles y en forma

Es imprescindible desarrollar estrategias para intentar observar lo que ocurre fuera del ámbito propio educativo.

Conocer las actividades, organizaciones y cambios que ocurren en el entorno del sistema educativo es una fuente enorme de recursos para mejorar la gestión.

permanente, información acerca de los cambios en el trabajo, la tecnología y la sociedad, de modo de ayudarlos a salir de las visiones rutinarias y encerradas en sí mismas. Ello puede hacerse tanto a través del envío periódico de publicaciones u otro tipo de materiales, como promoviendo seminarios o encuentros con investigadores, o visitas a centros de investigación o a centros productivos que utilizan tecnologías innovadoras.

Conocer las actividades, organizaciones y cambios que ocurren en el entorno del sistema educativo es una fuente enorme de recursos para mejorar la gestión. Normalmente existe, fuera de la escuela, una gran cantidad de oportunidades de aprendizaje y de recursos que podrían ser canalizados hacia la educación y que no son aprovechados. Este aspecto particular será tratado con mayor amplitud a continuación en el marco de un conjunto de consideraciones sobre la participación.

¿Qué educación?

En los últimos cuarenta años, han surgido dos tecnologías por carriles paralelos: la de la informática y la genética; las ciencias de la información, las ciencias de la vida. En los últimos tres años, estas tecnologías comenzaron a fusionarse para crear una base más poderosa para una nueva era económica. Lo que cada vez está más claro en los nuevos campos de la bioinformática y los genes es la misión económica principal de las computadoras en el siglo XXI. La computadora es el lenguaje para organizar los genes, decidirlos, bajarlos, manipularlos. Los genes son la materia prima del próximo siglo al igual que los combustibles fósiles, los metales y los productos farmacéuticos...

Existe un nuevo campo llamado PHARMING que convierte a los animales en fábricas químicas clonadas, introduciendo genes en el código genético de estos animales para que produzcan productos farmacéuticos y sustancias químicas en la leche. Un rebaño de 12 cabras clonadas y a medida puede producir en su leche productos farmacéuticos y sustancias químicas muy superiores a los que puede producir una fábrica de miles de millones de dólares con miles de obreros: se puede obtener la misma producción con 12 cabras y un cuidador.

Todos cocinamos con la vainilla que compramos en botellitas marrones. Esa vainilla se cultiva en tres pequeños países que se encuentran al este en el Océano Indico: Madagascar, Isla de la Reunión y Comores. La cultivan 100.000 agricultores. Hace unos pocos años, dos compañías de biotecnología aislaron el gen en la chaucha de la vainilla que contiene la proteína de la vainilla. Lo colocaron en un baño de bacterias y las bacterias clonan toda la vainilla natural que se quiera en el laboratorio. Sin ninguna chaucha, sin ningún agricultor, sin ninguna tierra, sin ninguna cosecha. Ahora están trabajando en el cultivo de tejidos, buscando el código de las proteínas para los tomates, limones, algodón y tabaco en el laboratorio.

La buena noticia es que podemos producir alimentos naturales en un laboratorio con una fracción del costo que si la produjéramos afuera. La mala noticia es que 2.500 millones de personas en este planeta se encuentran todavía en la primera revolución industrial: la agricultura, la revolución neolítica.

En el pasado, cuando alguien perdía su empleo en la fábrica, podía capacitarse para ingresar en las industrias de servicios. Pero ahora en todos los países, en el área bancaria y financiera, en el sector mayorista y minorista, las empresas, sean pequeñas, medianas o grandes están eliminando las viejas pirámides corporativas. Están eliminando capa tras capa de gerencia e infraestructura. El objetivo es crear organizaciones de base horizontal, empresas virtuales...

El nuevo sector es el del conocimiento. Los científicos, los ingenieros, los técnicos altamente capacitados, los educadores, etc. Lo que los líderes políticos y los economistas nos dicen siempre es que lo que tenemos que hacer es mejorar las habilidades de la fuerza laboral y preparar a las nuevas generaciones en las escuelas para que tengan las habilidades y el conocimiento y sean competitivas en esta nueva economía global del ciberespacio basada en el conocimiento. Todos los líderes empresariales que conozco abren los ojos y levantan las cejas cada vez que escuchan decir esto a los políticos, porque saben algo que los economistas no entienden y los políticos no quieren discutir. Aun si volviéramos a capacitar a todos los obreros y preparáramos a toda la próxima generación para estos trabajos, lo probable es que no habría suficientes empleos en el sector del conocimiento en ningún país para absorber a los millones de obreros jóvenes que fueron despedidos de los sectores industriales.

Cuando formulo estas preguntas tan duras, lo que vemos no es un renacimiento sino una mayor polarización entre los que tienen y los que no tienen en todos los países. Al 20% superior de la población le va muy bien en todas partes, somos la mayoría de nosotros. Somos los trabajadores del conocimiento, somos parte de esta nueva economía global del ciberespacio. Tengo colegas que ahora tienen más en común con su dirección virtual que con su dirección geográfica. Tienen más intercambio académico y social en el ciberespacio

que con sus vecinos de la misma calle. Amigos, más de la mitad de las personas de este planeta nunca hicieron una llamada telefónica, nunca. De modo que estamos viviendo en dos mundos diferentes. Lo que estamos viendo es una mayor disparidad, una polarización, una desestabilización y más delitos y más drogas en nuestros jóvenes.

Esto se debe a que tenemos una gran capacidad para producir en contraposición a una demanda ineficiente porque no creamos un contrato para compartir los frutos y no hay suficiente poder adquisitivo para satisfacer este potencial. Esto está sucediendo en todas partes del mundo en este momento. Hay demasiados proveedores y muy poca demanda... Para que haya un renacimiento, un salto hacia adelante, tenemos que plantearnos dos preguntas muy fuertes en el campo de la política pública... La primera es qué hacemos con todos los millones de jóvenes que no necesitamos en este nuevo mercado global de alta tecnología. La segunda pregunta es cómo comenzamos un debate público fuerte sobre cómo compartir mejor los frutos de esta nueva revolución tecnológica para beneficiar a todos los seres humanos del mundo y no solamente a una pequeña élite.

Nuestra población mundial se va a duplicar de 6 a más de 11 mil millones en los próximos veinte o veinticinco años. No vamos a necesitar a todos estos jóvenes a medida que pasamos de fuerzas laborales masivas a fuerzas de elite, aun si redujéramos radicalmente la semana laboral... Si su inclinación política es de centro derecha, pueden creer y esperar que el mercado vaya a crear más empleos de los que destruye. Pero no existe ningún líder político que no vea que cada vez más trabajadores quedan desempleados en las empresas en el futuro a medida que se desarrollan mejores reemplazos tecnológicos. Si ustedes son de centro izquierda, tal vez tengan esperanzas de que un gobierno socialista sea el proveedor de empleo. Pero es poco probable. Todos los gobiernos del mundo se están reduciendo... Si el mercado no puede proporcionar todos los empleos y el gobierno tampoco, ¿dónde buscamos nuevas fuentes de trabajo? ¿Hay trabajo en la sociedad más allá del gobierno y el mercado?

En realidad, existen tres sectores en todos los países no comunistas. Una vez que entendemos que nuestra sociedad no es "mercado-gobierno" sino que tiene tres sectores, se abre una ventana para un debate totalmente nuevo sobre la naturaleza del trabajo y el contrato social para el próximo siglo. ¿Cuál es este tercer sector al que me refiero? Es toda organización, institución o sociedad a la que pertenecen sus familias que no es una empresa en el mercado ni una agencia del gobierno. Son todo el resto de las instituciones que conforman la vida cultural. No se trata solamente de las organizaciones no gubernamentales. Son las iglesias, son los grupos seculares, organizaciones de servicio, organizaciones fraternas, organizaciones para el arte, el deporte, la cultura. Son todas las instituciones que conforman la cultura en la que participan sus familias en este país... Si ustedes se despertaran mañana de mañana y todas las organizaciones del tercer sector de este país hubieran desaparecido, ¿cuánto tiempo creen que duraría el país? ¿Un día? Se destruiría.

Como ven, hemos malentendido la naturaleza de cómo está organizada la sociedad... Conozco a líderes políticos que creen que un mercado fuerte crea una comunidad fuerte. Falso. Es exactamente lo opuesto. Las comunidades fuertes crean mercados fuertes. Primero, los seres humanos realizaron intercambios sociales. Crearon infraestructuras sociales, crearon el capital social. Y solamente cuando existe ese rico capital social, una sociedad puede comenzar a establecer mercados, empezar a comerciar y crear el gobierno. Quiero darles una regla práctica: cuanto más fuerte es el tercer sector, más fuerte es el mercado capitalista y más democrático es el gobierno en todos los países. Cuanto más débil sea el tercer sector en un país, más débil va a ser el mercado y menos democrático el gobierno.

Es ahí donde se encuentran los empleos en el próximo siglo. Es ahí donde va a existir una defensa intelectualmente estimulante, sofisticada, adelantada para sus hijos en la próxima generación. Tenemos la capacidad de liberar del mercado a millones de jóvenes porque no los necesitamos. Podemos liberarlos para un empleo competitivo y remunerado en alguna de los millones de organizaciones del tercer sector del mundo que crean el capital social y la ecología de la cultura de cada país. Necesitamos tener un debate sobre cómo tomar una pequeña porción de las vastas ganancias de estas nuevas tecnologías, la revolución de la

información y las ciencias de la vida, y proporcionar un fondo de ingresos para la educación, capacitación y nuevas oportunidades de empleo para los jóvenes en todas esas organizaciones del tercer sector que conforman la cultura. Algunos dirán: "Un momento, no quiero pagar impuestos por esto". Yo digo que ustedes van a pagar impuestos por un lado o por otro. Van a pagar impuestos para las cárceles o para las comunidades. Van a pagar impuestos para tratar de controlar al cuarto sector o van a pagar impuestos para tratar de construir el tercer sector. ¿Cuál es el cuarto sector? Es la sociedad ilegal. Es el empleador que crece más rápido en el mundo. Es la economía informal con sus propias leyes.

La ironía es que los empleos y habilidades que se encontraban en el fondo de la sociedad en el siglo XX, marginalizados al tercer sector y primariamente realizados por mujeres, son demasiado complicados y sofisticados para la nueva tecnología del siglo XXI. Porque requieren que los seres humanos trabajen con otros seres humanos para crear el capital social. Las tecnologías no pueden hacer esto. Es demasiado difícil.

Les daré un ejemplo. Muchos de ustedes son padres y tienen a sus hijos en centros educativos en este preciso momento. Pueden tener niños de 2-3 meses a 4 años que, cuando Ustedes se van a trabajar, quedan al cuidado de una maestra de preescolares en un centro sin fines de lucro que pertenece al tercer sector. Ustedes se pasan la mayor parte del tiempo preocupándose de qué les sucede a sus hijos, piensan que están aprendiendo, si están participando. Imagínense la responsabilidad intelectual de una maestra de preescolares que es responsable de 25 seres humanos entre 3 meses a 4 años. Cuán difícil es esta tarea intelectualmente, no sólo emocionalmente. Estamos aprendiendo en la psicología cognitiva que el cerebro de los bebés no está formado. Cada vez que un bebé interactúa con el mundo de los adultos y el resto del ambiente, se desencadena una neuroconexión y surge un camino en el cerebro. A la edad de 4 años, el cerebro, para usar una metáfora, está totalmente cableado y se ha formado un ser humano. Imagínense la complejidad intelectual de ser maestra de preescolares responsable de la formación de 25 cerebros humanos en este planeta. De modo que les digo a los gerentes generales de las empresas: ¿Ustedes piensan que sus trabajos son complicados y difíciles? Pasen una semana como responsables de la formación de 25 cerebros humanos y después me dicen cuál de los dos trabajos es más complicado.

Sin embargo, existe otra revolución que está ocurriendo en el sistema educativo americano. No ha sido orquestada por el gobierno pero podría ser la revolución más grande en la educación desde que pasamos del sistema de aprendices al sistema escolar en aulas... Se llama la educación civil. A veces la llamamos el aprendizaje de servicios, la educación de los ciudadanos, la reforma educativa democrática; pero el nuevo término es educación civil. ¿Qué es? Estamos empezando a entender que los alumnos de cualquier edad aprenden mejor si su educación es experimental y está basada directamente en la resolución de problemas en el tercer sector, en la comunidad. Estamos borrando las fronteras entre la clase y el barrio. Estamos invitando a los educadores informales y a las organizaciones con base en la sociedad para que junto con los maestros, los alumnos y los padres creen una pedagogía y un currículo basado en la educación directa en la comunidad. ¿Qué significa esto? Si su hijo de 12 años está aprendiendo los principios de la zoología, tal vez los aprenda participando en un programa de rehabilitación de la fauna o en una protectora de animales. Los alumnos aprenden al resolver problemas creando un capital social e insertándose en las relaciones con la comunidad en la que viven, incluida la comunidad biótica. Esto se aplica también a los idiomas, las ciencias naturales, las ciencias sociales, la humanística. Es curioso, cuando uno se detiene a pensarlo, que eduquemos a nuestros alumnos en clases estériles y abstractas que no tienen ninguna relación con las comunidades y culturas en las que viven. La comunidad es la verdadera clase. Es ahí donde viven y respiran los seres humanos.

Fuente: JEREMY RIFKIN, *Sabemos que se viene el tiempo libre, mucho tiempo libre*. La pregunta que no planteamos es si va a ser para disfrutarlo o para hacer filas de desempleados, en **Conferencia pronunciada en el Edificio Mercosur**, Montevideo, el 2 de octubre de 1998.

La participación en la gestión de la educación

El término *participación* suele concitar fuertes adhesiones. En general, todos los discursos invocan a la participación como la garantía de éxito de un proceso de reforma educativa. En los últimos años, los documentos producidos por los organismos internacionales suelen proponer la creación de instancias de participación de las familias en la gestión y el control de las escuelas como uno de los caminos que garantizarían la mejora en la calidad de la educación. Aunque con menor énfasis, suelen también destacar la importancia de que los maestros y sus organizaciones participen en los procesos de reforma.

Desde los sindicatos de educadores, la participación suele ser invocada como el único camino legítimo para la introducción de cambios en los sistemas educativos, entendiendo además por participación no sólo la consulta sino la capacidad de decisión sobre las políticas. La demanda suele incluir, además, la participación del resto de las organizaciones y grupos sociales. En ese sentido, sólo sería legítima una reforma educativa que hubiese sido diseñada y acordada por el conjunto de las organizaciones sociales. La consigna es algo así como "no hay reforma educativa sin la participación de todos los actores en la toma de decisiones".

La participación es necesaria, en primer término, porque la educación es cuestión de todos. Los sistemas educativos desempeñan un papel central tanto en la conservación como en el cambio y la innovación social. Por tanto, la transformación de los sistemas educativos requiere del compromiso de todos los actores con las políticas educativas. De lo contrario, ellas sufren bloqueos en la instrumentación, al tiempo que se desaprovecha infinidad de recursos y potencialidades existentes en la sociedad. Es necesario, pues, realizar todos los esfuerzos por construir múltiples consensos y soportes en torno a la política educativa, en todos los niveles del sistema educativo y de la sociedad.

En segundo término, la participación es necesaria porque *el gestor educativo, aun desde su posición privilegiada para una visión de conjunto del sistema, también tiene una visión parcial, muchas veces alejada de los problemas y situaciones cotidianas*. Necesita "ver" desde otros lugares y actores, recuperar el saber que otros actores tienen. El aporte de los actores que están más cerca del terreno siempre ayuda a comprender mejor los problemas, a ampliar la visión sobre los fines y objetivos a perseguir, a prever obstáculos y errores, a mejorar la implementación de las políticas. Ayuda, finalmente, a ser sensible a las necesidades y demandas que la población tiene hacia el sistema educativo.

Finalmente, en tercer término, la participación es necesaria porque *el sistema educativo debe ser escuela de democracia y participación ciudadana*. Sólo abriendo

La participación es necesaria, en primer término, porque la educación es cuestión de todos.

espacios de participación puede el sistema educativo cumplir con esa parte esencial de su función social.

Pero, además de necesaria, la participación en la gestión es algo complejo y difícil de lograr. Por lo general, los discursos sobre ella quedan en un nivel declarativo, sin incursionar en su complejidad política y práctica. En este sentido, más allá de las buenas intenciones, es necesario afirmar con énfasis que la participación no es la panacea que permitirá resolver los problemas sino una construcción difícil, compleja y necesariamente modesta.

La intención de este texto es analizar los problemas que la participación involucra y proponer caminos y formas para organizarla, a sabiendas de que no existen fórmulas y que necesariamente cada uno deberá analizar, en forma a la vez creativa y realista, qué es lo posible en su propia circunstancia. La propuesta del texto recorrerá cuatro grandes niveles o áreas de participación:

- en la definición e instrumentación de las políticas educativas,
- en la construcción de redes y espacios de encuentro e intercambio al interior del sistema educativo,
- en la construcción de múltiples puntos de contacto entre la sociedad y el sistema educativo y
- en la participación de las familias en la gestión de las escuelas.

La complejidad de generar participación

Las afirmaciones referidas a la necesidad de consensos nacionales o que involucren a todas las organizaciones sociales, en torno a la política educativa a desarrollar, muchas veces parten del supuesto de que existe una alta probabilidad de alcanzar acuerdos o consensos básicos que involucren a todos los interesados, y que lo único que hace falta es voluntad política para sentarse a discutir y negociar.

Pero la educación es un hecho complejo. Involucra valores, concepciones sociales, recursos e intereses múltiples. Por tanto, el presupuesto más razonable a asumir es que lo normal será que los consensos no se logren y que la mayor parte de las veces las políticas educativas se lleven adelante sin consenso total. Presuponer como posible un consenso de *todos* los sectores sociales y políticos, y plantearlo como condición de legitimidad de la política educativa, implica desconocer la complejidad de las relaciones entre educación y política.

En primer término, debe tenerse en cuenta que no necesariamente todos los actores priorizarán el objetivo de construir consensos por encima de sus propios intereses y visiones particulares. Es un hecho que, muchas veces, los grupos sociales -sectores empresariales, sindicatos de educadores, cierto tipo de organizaciones sociales, etc.- operan más con una lógica de confrontación política contra el gobierno de turno -según su afinidad o discrepancia con él-, a partir de una postura que, aunque no sea explícita, puede resumirse en la frase "con este gobierno no se puede acordar una reforma porque sería avalarlo o darle crédito".

Pero la educación es un hecho complejo. Involucra valores, concepciones sociales, recursos e intereses múltiples.

En el interior de los sindicatos de educadores -que, por lo general, están entre los principales actores colectivos con una importante cuota de poder- suele plantearse la contradicción entre una lógica de tipo partidario de ciertos grupos y una lógica de profesionales de la educación en otros. Esta es una contradicción que bloquea la posibilidad de participación constructiva en un proceso de discusión de reformas educativas, ya que normalmente el sindicato priorizará el mantenimiento de su propia unidad interna, por lo que sus posibilidades de participar en un acuerdo más amplio se reducirán al mínimo común denominador de las posturas internas, que necesariamente, como lo dice su nombre, será mínimo.

Otro aspecto a considerar es que los sindicatos -normal y racionalmente- operan con una lógica corporativa de defensa de sus legítimos intereses como trabajadores. El problema es que no siempre los intereses de los funcionarios coinciden con el objetivo central del sistema educativo, que es educar a los niños y jóvenes de la mejor manera posible. Muchas veces se plantean contradicciones entre los derechos de los funcionarios y los intereses de los alumnos. Por ejemplo, en relación con la elección de los cargos; los sindicatos suelen privilegiar el derecho del docente a elegir los mejores puestos de trabajo. El resultado suele ser que los alumnos provenientes de los sectores sociales más desfavorecidos son atendidos por los docentes menos experimentados y calificados. Otro ejemplo típico es el relativo a la determinación de las cargas horarias en el currículo. Muchas veces, las decisiones se toman más en función de mantener las horas de los profesores existentes para las distintas especialidades, que de la relevancia de ciertas asignaturas para la formación de los educandos.

En el ámbito de los partidos políticos, lo normal sería que aquellos que no participan del gobierno antepongan su perfil opositor, evitando apoyar políticas que, de ser exitosas, constituirían un rédito para el partido de gobierno. Simultáneamente, tampoco están exentos de esta lógica los propios administradores, que normalmente están sometidos a diversos tipos de presiones y compromisos con los grupos políticos a los cuales responden. Muchas veces, las decisiones se toman más en función de otorgar ciertos favores o de un cálculo sobre el costo/beneficio que, en términos electorales, puedan tener las medidas de política educativa. Los partidos de gobierno, por lo general, buscarán mostrar los avances educativos como logros de su gestión. Muchas veces no estarán dispuestos a invertir en la construcción de instancias de consulta, negociación o búsqueda de consensos, porque ello implica tiempos prolongados que no se condicen con los tiempos político-electorales y con los períodos que dura una administración.

Finalmente, es preciso señalar que, en un mundo culturalmente cada vez más diferenciado y complejo, los actores y sus visiones del mundo -y por tanto sus legítimas expectativas respecto de la educación- son difícilmente conciliables. Cuando se invoca el consenso de todos los actores sociales debe recordarse que dicha categoría está integrada por una amplísima y heterogénea diversidad de organizaciones: iglesias, sectas religiosas de todo tipo, grupos con visiones políticas, clubes de acción social, minorías étnicas, sindicatos de trabajadores, organizaciones

empresariales, grupos con identidades sexuales diferentes, organizaciones de trabajadores informales, etc., etc. Cada grupo tiene un conjunto de valores particulares que desea ver reflejado en el currículo y una visión parcializada del sistema educativo de acuerdo con el recorte de la realidad al que se tiene acceso.

La concertación como construcción permanente y modesta

Todo lo dicho hasta aquí no implica que no deba invertirse tiempo y esfuerzo en intentar construir consensos amplios en torno a los lineamientos básicos de la política educativa, sino que lo normal, en la mayoría de los casos, será que ello no sea en absoluto una tarea sencilla; que los resultados esperados deban ser más bien modestos; que siempre exista tensión entre acuerdos alcanzados y conflictos que persisten sin resolverse; y que, en muchas coyunturas, sencillamente no existirán las condiciones para que un "gran acuerdo nacional" -o provincial- fructifique.

En todo caso, interesa destacar la importancia de desarrollar experiencias múltiples de participación y consulta en torno a diferentes niveles, de acuerdo con las posibilidades reales de dar pasos concertados. Braslavsky (1995) señala la necesidad de incorporar en los hechos la idea de que -más importante que buscar momentos culminantes, como las firmas de pactos - *"la concertación educativa tiene sentido si se la concibe como una estrategia para reconstruir al Estado, enfatizando aquellas de sus dimensiones que pueden garantizar que sigan existiendo, resolviéndose en forma pública, aspectos públicos de la educación, cada vez más adecuados para formar a los sujetos de la reproducción y transformación social, en escuelas que se modifiquen a sí mismas gracias al intercambio garantizado con la más amplia gama posible de sectores e instituciones y personas"*.

Sustituir la imagen del gran acuerdo de todos los sectores en torno a un plan integral y acabado de reforma educativa por la imagen de espacios múltiples, en distintos niveles del sistema, en los que se discute, dialoga y acuerda sobre líneas de trabajo o transformaciones específicas, puede ser un modo de avanzar hacia una modalidad de gestión concertada. Ejemplos de este tipo de espacios pueden ser los siguientes:

- La constitución de un grupo asesor, o de seguimiento, en torno a la evaluación nacional o regional de aprendizajes, en el que participen representantes de diversos sectores con el fin de acordar, por ejemplo, cuáles deben ser los conocimientos y competencias exigibles a todos los alumnos que terminan un nivel de estudios y que, por tanto, deben ser objetos principales de la evaluación.
- La realización de un encuentro o de foros de trabajo con los distintos actores, nacionales o locales, para discutir las definiciones técnicas comunes; por ejemplo, las referidas al concepto mismo de vida escolar, la recuperación de innovaciones, el seguimiento de proyectos, etcétera.

En todo caso, interesa destacar la importancia de desarrollar experiencias múltiples de participación y consulta en torno a diferentes niveles, de acuerdo a las posibilidades reales de dar pasos concertados.

- La creación de mesas de diálogo o de consulta previas a la adopción de resoluciones de transformación en campos específicos, a los efectos de recoger los puntos de vista de diferentes actores.

Algunas condiciones para la viabilidad de la participación

La construcción de espacios de diálogo y de una modalidad concertada de gestión requiere ciertas condiciones para su viabilidad que no siempre existen. En primer término, *debe existir un conjunto de actitudes de respeto y reconocimiento mutuo de legitimidad por parte de todos los actores*. Cada uno de los actores debe partir de la aceptación de que la otra parte tiene derecho a una postura diferente y que ella deriva de una visión distinta de la realidad, pero que su objetivo último es aportar al mejoramiento de la educación de todos. Es necesario asumir la actitud de que el otro tiene buena voluntad, aunque pueda estar equivocado; y, no menos importante, dejar un espacio de duda para asumir que a veces también puede ser uno el equivocado. Si se parte de la premisa de que el objetivo de la otra parte es destruir la educación, o al gobierno, difícilmente pueda iniciarse algún proceso de concertación.

En segundo lugar, *es imprescindible una actitud de apertura, escucha y negociación de quien detenta la autoridad*. Debe asumir que su visión de la realidad es parcial y que los aportes de otros pueden enriquecerla. Debe tener capacidad para comprender y articular distintos aportes y miradas sobre la realidad en una visión incluyente que permita el compromiso de los distintos actores. Debe poseer creatividad para la construcción de visiones o soluciones que conciten apoyo y en las que las distintas partes se sientan representadas o, al menos, cuyos puntos de vista hayan sido tenidos en cuenta aunque sea parcialmente. Finalmente, quien está en roles de conducción debe poseer solvencia técnica suficiente, a los efectos de contar con legitimidad a la hora de convocar a la participación.

En tercer lugar, *es necesaria una actitud de respeto a las normas y reglas de juego que rigen el gobierno del sistema educativo y a la legitimidad de la autoridad constitucionalmente establecida*. Ello implica, para quienes no son gobierno, la capacidad para aportar a sabiendas de que la última palabra le corresponde a quien tiene el mandato constitucional o legal para conducir la educación pública. Generalmente se hace una distinción de tres niveles de participación: *informativa* (ser informado de lo que se está haciendo), *consultiva* (ser informado y poder emitir opinión sobre lo que se está haciendo) y *decisoria* (tener la posibilidad real de tomar decisiones). En muchos casos, se considera participación real únicamente a la participación decisoria y de esta manera, se desconoce el ordenamiento normativo vigente y se construye una utopía que impide valorar y aprovechar otros espacios de participación más modestos pero posibles. Si se juega al "todo o nada" o "acordamos todo o no se negocia nada", es imposible construir concertación.

Debe existir un conjunto de actitudes de respeto y reconocimiento mutuo de legitimidad por parte de todos los actores

Es imprescindible una actitud de apertura, escucha y negociación de quien detenta la autoridad

Es necesario una actitud de respeto a las normas y reglas de juego que rigen el gobierno del sistema educativo y a la legitimidad de la autoridad constitucionalmente establecida

La regla de oro de la participación en todo tipo de instituciones es que, si bien el consenso es lo deseable, no se debe presuponer nunca que se logrará tomar una decisión por consenso. Por tanto, debe estar siempre previsto un mecanismo de toma de decisiones. En el caso de las decisiones relativas a la política educativa, tales mecanismos son los previstos en el ordenamiento constitucional y legal (que, en caso de considerarse necesario, se deberá intentar modificar).

Finalmente, en cuarto término, es *fundamental que todo espacio de participación tenga un encuadre claro*. Esto significa que se explicita qué es lo que está decidido y por tanto no sujeto a negociación; qué es lo que sí está siendo sometido a discusión, consulta o negociación; y qué tipo de participación se está ofreciendo. Es decir, si la finalidad del espacio es tomar algún tipo de decisión, o simplemente emitir opiniones o asesoramientos, producir un informe escrito, etcétera.

De todos modos, nunca hay garantías de éxito. La convocatoria a una instancia de participación no garantiza la productividad de dicha instancia. Ella depende de las coyunturas específicas, del juego de confianzas y recelos mutuos, del grado en que todos los actores realmente privilegian una lógica de construcción y acuerdo por sobre las lógicas particularistas y de la capacidad para tolerar la frustración y para valorar los acuerdos que sea posible alcanzar, aunque sean modestos.

Redes de participación

Las reflexiones anteriores han estado referidas fundamentalmente a la creación de espacios de participación y concertación en torno a la conducción de las políticas educativas, que involucran a grandes actores colectivos: autoridades, sindicatos, partidos políticos, organizaciones empresariales y sociales. Sin embargo, la necesidad de construir espacios de participación no se agota en dicho nivel. Por el contrario, es necesario imaginar y construir nuevas modalidades de diálogo, consulta y participación al interior del propio sistema educativo, así como tender nuevos puentes, desde las instancias intermedias del sistema, entre éste y el entorno social.

En este sentido, el responsable de la gestión debería propiciar, e incluso participar directamente, en redes de trabajo que involucren a responsables de áreas técnicas, supervisores y directores de establecimientos; por ejemplo, una instancia periódica de encuentro de los directores de escuela y los supervisores de una región. La modalidad depende de cada realidad y del tamaño de cada sector (nunca debe tratarse de grupos demasiado numerosos, porque el funcionamiento se torna burocrático y las oportunidades para participar directamente disminuyen). Este tipo de redes cumple varias funciones, según se detalla a continuación:

Funciones de las redes de participación:

- Permite, a quien tiene a su cargo la gestión, tomar contacto directo con las preocupaciones, problemas y soluciones de quienes tienen día a día la responsabilidad directa de la gestión y supervisión de los centros de enseñanza.
- Ofrece una oportunidad invaluable para el conocimiento personal entre quienes ocupan distintos cargos de responsabilidad, lo que normalmente facilita

Es necesario imaginar y construir nuevas modalidades de diálogo, consulta y participación al interior del propio sistema educativo, así como tender nuevos puentes, desde las instancias intermedias del sistema, entre éste y el entorno social.

luego las comunicaciones y los procesos de trabajo.

- A quienes están día a día en los establecimientos educativos les abre la posibilidad de tender una mirada más amplia sobre el conjunto del sistema, conocer otros problemas y puntos de vista, estar en contacto con sus pares, salir del aislamiento, redimensionar la importancia de su propia labor al frente de un establecimiento, comprender el sentido de las políticas y procesos de transformación que se impulsan.

- Constituyen un espacio donde expresar y elaborar inquietudes, problemas y conflictos que, de lo contrario, permanecen latentes y actúan como un pesado lastre sobre los procesos de cambio.

- Finalmente, pueden constituirse en un espacio donde compartir y construir conocimiento y aprendizaje sobre el funcionamiento del sistema y sobre cómo mejorarlo.

Multiplicar los puntos de contacto entre el sistema educativo y la sociedad

Además del conocimiento profundo del entorno y del propio sistema educativo, mejorar la capacidad de respuesta del sistema a los desafíos y requerimientos de una sociedad en cambio acelerado requiere multiplicar los puntos de contacto entre el sistema y el entorno. Esto puede permitir tanto sensibilizar más al sistema educativo hacia las demandas del mundo exterior, como capitalizar para la acción educativa multiplicidad de recursos de todo tipo que existen a su alrededor.

Normalmente, existe en la sociedad una gran cantidad de instituciones culturales y organizaciones de tipo social que poseen cierto saber-hacer especializado en determinada área. Por ejemplo, en brindar servicios de recreación, en temáticas relacionadas con el cuidado del medio ambiente, en asesoramiento legal para las familias, en derechos humanos, clubes deportivos, etc. Estas instituciones suelen "saber-hacer" ciertas cosas, pero por lo general tienen escasa cobertura, pues carecen de medios económicos para hacer llegar sus servicios a un espectro importante de la población, en particular a sectores más desfavorecidos.

Simultáneamente, el sistema educativo por lo general tiene un público "cautivo" -dado que la asistencia a él es obligatoria-, la posibilidad de una amplia cobertura poblacional y ciertos recursos, pero carece del saber-hacer especializado en muchos temas. Ante las demandas de la sociedad y de las familias en torno a nuevos temas, saberes y servicios, los sistemas educativos suelen proceder mediante la institucionalización de nuevas funciones, creando cuerpos burocráticos que a la larga terminan siendo inoperantes. Ejemplos típicos son los intentos por brindar educación musical o atención psicológica. En la mayor parte de los casos, estos esfuerzos dan lugar a un servicio de mala calidad, a una nueva categoría de funcionarios numéricamente insuficiente para atender al conjunto del sistema y a una muy mala utilización de los escasos recursos disponibles.

Esto puede permitir tanto sensibilizar más al sistema educativo hacia las demandas del mundo exterior, como capitalizar para la acción educativa multiplicidad de recursos de todo tipo que existen a su alrededor.

Es necesario pensar nuevas formas organizativas que permitan al sistema educativo y a los maestros concentrarse en un núcleo central de saberes y competencias que son inherentes a su función social.

En este sentido, es necesario establecer el principio de que el sistema educativo debe concentrarse en hacer adecuadamente aquello que es esencial a su función en la sociedad. Es un principio de la gestión organizacional el que, cuanto más amplios y diversificados sean los objetivos de una organización, mayores serán las probabilidades de que los cumpla en forma parcial e imperfecta. El Estado debe garantizar a todos los ciudadanos la capacidad de leer y escribir, pero no puede ni debe hacerse cargo de transformar a cada ciudadano en un artista plástico o de explorar todas las posibles vocaciones humanas.

Por tanto, es necesario pensar nuevas formas organizativas que permitan al sistema educativo y a los maestros concentrarse en un núcleo central de saberes y competencias que son inherentes a su función social. Para, luego, establecer una amplia red de convenios y acuerdos con organizaciones e instituciones especializadas que brinden servicios educativos y sociales complementarios en áreas tales como la educación física, la salud, la educación plástica y musical, la alimentación, la atención de tipo psicológico, etc. Ante la multiplicación de nuevas demandas desde la sociedad, los sistemas educativos debieran encarar la articulación con organismos del entorno que asuman esas demandas. Este enfoque permitiría, además, potenciar a la sociedad civil abriendo espacios de trabajo, permitiendo aprovechar sus potencialidades y creando oportunidades para atender a los sectores más desfavorecidos. Evitaría así el anquilosamiento que se produce con muchos servicios en la esfera estatal, en la medida en que se trataría de convenios a término, renovables o revocables en función de evaluaciones en las que participarían los usuarios: alumnos, familias, docentes y directivos de las escuelas beneficiarias. El resultado final sería un mejor servicio para los alumnos y una mejor utilización de los recursos públicos.

Obviamente, establecer este tipo de convenios requiere un cuidadoso trabajo de elaboración de reglas de juego que aseguren la transparencia en los procesos de adjudicación y un riguroso sistema de establecimiento de estándares de servicio y de evaluación de la prestación de los mismos. Finalmente, es importante también, desde la gestión del sistema educativo, dedicar energía e inventiva a construir apoyos económicos del sector privado. Cada vez mayor cantidad de empresas apela al "marketing filantrópico"; es decir: apoyar económicamente actividades de contenido social o ambiental que luego capitalizan en términos de imagen a través de la difusión y la publicidad. Este es un terreno a explorar, en el que es posible pensar en emprendimientos conjuntos liderados por el sector estatal en la definición de las prioridades, implementados por organizaciones no gubernamentales o instituciones culturales sin fines de lucro en función de su especialidad y financiados por el sector privado.

La participación de las familias

Durante la última década, en el continente americano se han iniciado múltiples experiencias dirigidas a involucrar a las familias de los alumnos en la gestión de las escuelas.

- En el Estado de Minas Gerais, en Brasil, a partir de 1991 se crearon Consejos Escolares electivos integrados por padres, estudiantes mayores de dieciséis años y personal escolar, cuyo mandato es de un año. Estos Consejos tienen como funciones: elegir al Director de la escuela a partir de una terna de candidatos aprobada por la Secretaría de Educación del Estado, aprobar el plan de desarrollo escolar, supervisar el currículo y el financiamiento de la escuela (Donald Winkler, 1997).

- También en 1991, el Gobierno de El Salvador estableció el programa EDUCO, por el cual se dio autoridad legal a las comunidades locales de zonas rurales sin cobertura escolar suficiente, para crear y administrar escuelas públicas. Una asamblea general de padres elige una Junta Escolar con un mandato de cuatro años que recibe y administra los fondos aportados por el Ministerio de Educación para el pago de maestros y materiales escolares. La Junta se hace cargo de conseguir y contratar a los maestros y tiene potestades para despedirlos (Donald Winkler, 1997).

- La experiencia de *Fe y Alegría* se inició en Caracas en 1955 y actualmente funciona en doce países de América Latina con más de 500 escuelas y más de medio millón de alumnos de sectores pobres. Es una asociación entre el gobierno (que paga los sueldos de los docentes), la comunidad (que se hace cargo de construir y mantener la escuela) y esta organización no gubernamental (que administra las escuelas y capacita a los docentes). *"Fe y Alegría es más que una escuela, es un centro de desarrollo de la comunidad, en el cual se estimula a los padres de familia para que participen activamente en la educación y bienestar de sus hijos"* (Donald Winkler, 1997).

Los tres casos citados buscan simplemente ilustrar la preocupación creciente por involucrar a las familias en la labor educativa.

Emerge, cada vez con mayor fuerza, la necesidad de construir un nuevo tipo de vínculo entre escuela y familia, en un mundo en que, por diversos motivos ya analizados, la familia tiende a abandonar parte del terreno en lo que hace a la educación de sus hijos, traspasando esa responsabilidad a las escuelas. Un mundo en el que, simultáneamente, la escuela viene de una etapa de encierro sobre sí misma, a lo largo de la cual se ha preocupado por mantener a la familia fuera del recinto escolar.

Sin embargo, también en este terreno, la realidad es compleja y es necesario avanzar con precaución. En principio, puede decirse que existen en la actualidad dos grandes polos o modos contrapuestos de entender el vínculo entre la escuela y la familia:

- Desde ciertas posturas se apuesta a la participación de las familias en la gestión de las escuelas como un modo de control sobre ellas por parte de los "clientes" o "destinatarios". Desde este punto de vista, se trata, a través de mecanismos directos -tales como consejos de padres con potestades para designar o despedir al personal de la escuela y para definir el currículo- o indirectos -como la creación de un mercado educativo en el que los padres tengan la posibilidad de retirar a sus hijos de una escuela si no están satisfechos con el servicio que se les brinda- de introducir elementos de control externo de la gestión de los

centros educativos, a los efectos de mejorar la calidad de la educación que imparten y la eficiencia en el uso de los recursos. Se parte de la constatación de que, con el paso del tiempo, los servicios públicos estatales suelen desviarse de sus fines primordiales, pasando a funcionar centrados en garantizar los derechos de los funcionarios y no la calidad del servicio.

El problema más importante de este enfoque radica en que implica una visión desprofesionalizante de la docencia. El docente es visto más como un empleado a controlar e incentivar mediante premios y castigos que como un profesional dedicado a una labor compleja como la enseñanza. Supone asimilar la enseñanza a otro tipo de actividades de servicio más simples, donde es razonable suponer que el control del público tendrá un efecto inmediato sobre la calidad del servicio. En educación, en cambio, probablemente no sea suficiente que los padres puedan retirar a sus hijos de una escuela para que esta mejore su capacidad de enseñar; sencillamente porque se trata de una actividad muy compleja que no depende únicamente del esfuerzo y la buena voluntad de directivos y docentes. Es necesario crear y actualizar capacidad profesional, cosa que el mero control externo no hace.

- El otro problema de este enfoque es que *se desconoce la heterogeneidad cultural de la población*. Para evaluar y controlar la gestión de un centro educativo en sus aspectos principales -sin limitarse a los superficiales y visibles como la asiduidad y puntualidad-, es necesario ser portador de conocimiento. Los padres con educación superior en cierta medida podrán hacerlo. Los padres que no han estudiado más allá de la escuela primaria tendrán enormes dificultades. Al respecto resulta ilustrativo que en las encuestas de opinión siempre los padres de niveles educativos más altos son los más críticos hacia las instituciones de enseñanza, aun cuando sus hijos asisten a los establecimientos en los que se aprende más. Ello se debe, simplemente, a que dichas familias poseen estándares de exigencia más altos que aquellas que han tenido una escolaridad limitada y que, por lo tanto, carecen de elementos de juicio para evaluar.

El enfoque opuesto consiste en considerar a la educación como una actividad técnica altamente especializada que está en manos de profesionales y ante la cual las familias no tienen nada que decir. Esta concepción es la que de algún modo ha prevalecido durante mucho tiempo y ha dado lugar a una fuerte separación entre la escuela y la sociedad. Las familias pueden llegar hasta la puerta de la escuela y colaborar materialmente con ella, pero no pueden "entrar" a la escuela ni inmiscuirse en los temas técnico-pedagógicos, que son resorte exclusivo de los docentes. De este modo, por un lado se preserva el estatus profesional del docente pero, simultáneamente, la escuela se aísla de la comunidad. Este aislamiento suele estar acompañado por la asunción implícita de que el problema está en el hogar y no en la escuela, que lo que ocurre es que los padres no saben cómo educar a sus hijos y que, en todo caso, lo que la escuela debe hacer es intentar "educar" a los padres.

Entre ambos extremos existe una amplia gama de posibilidades de construir espacios de encuentro, vínculos y modos de participación de las familias en apoyo

de la educación de niños y jóvenes, lo que en definitiva es una responsabilidad compartida que involucra tanto aspectos técnicos como humanos.

En este sentido, múltiples estudios de investigación sobre "escuelas eficaces" muestran que el vínculo que se establece entre los establecimientos educativos y las familias de sus alumnos es uno de los factores que están asociados con los aprendizajes escolares. Las escuelas con mejores resultados suelen ser escuelas en las que existe un vínculo fuerte con las familias y una percepción mutuamente positiva: las familias valoran a la escuela y esta percibe las potencialidades de las familias y establece canales de comunicación adecuados

Desde esta perspectiva, probablemente sea necesario desarrollar *una nueva visión*, en la que la educación no se reduzca a un "servicio" que alguien recibe como "cliente" o "consumidor", ni a una labor meramente "técnica" a cargo de un profesional especializado; sino que sea concebida como una actividad humana que necesariamente requiere de una comunidad que es formadora, en la que tanto las familias como los profesionales de la enseñanza tienen un papel fundamental que desempeñar. En esta perspectiva, la escuela debe ser concebida como una "comunidad limitada", en el sentido de que ella se constituye en torno a un objetivo específico (la educación de los niños) y la pertenencia a ella es parcial (no involucra a toda la persona). Constituir esta comunidad requiere la existencia de espacios de participación pero el saber profesional de los docentes no desaparece sino, por el contrario, mantiene un rol primordial y específico, y los modos y estrategias concretos para dar forma a esa comunidad dependen de cada circunstancia particular. Algunas reflexiones y aspectos a considerar para la participación son los siguientes:

- En contextos socialmente desfavorecidos, muchas veces la escuela deberá desarrollar una labor de extensión cultural hacia la comunidad promoviendo, por ejemplo, el contacto con la lectura, la realización de charlas de educación para la salud, etcétera.
- La escuela debe posicionarse en una actitud de respeto y valoración de las familias y su cultura. Sólo desde esta actitud es posible construir el apoyo de las familias a la labor de la escuela y mejorar los aprendizajes de los niños. Además, los padres son adultos. Esto implica que la escuela debe evitar el riesgo común de dirigirse a ellos como si no lo fueran, convocándolos principalmente para "rezongarlos".
- Es necesario invertir tiempo en desarrollar estrategias significativas de comunicación con las familias, principalmente en torno a las actividades concretas que los niños están desarrollando y a los modos en que las familias pueden acompañar y reforzar dichas actividades desde el hogar. Normalmente, las familias siempre desean saber lo que está pasando con sus hijos; y, si no lo manifiestan, es preciso crear ese deseo.
- La escuela debe abrir sus puertas para que los padres "entren y vean" a través de clases abiertas, exposiciones o simplemente la posibilidad de recorrer la escuela un día normal. Este tipo de actividades suele ser común en el nivel preescolar, pero rápidamente desaparece a partir de la primaria.

En este sentido, múltiples estudios de investigación sobre "escuelas eficaces" muestran que el vínculo que se establece entre los establecimientos educativos y las familias de sus alumnos es uno de los factores que están asociados con los aprendizajes escolares.

- La escuela debe tener previstos canales específicos para recibir y escuchar las preocupaciones, quejas y demandas de los padres. Debe asumirse como normal el hecho de que los padres no comprendan el sentido de ciertas normas o decisiones y prever un modo específico para escucharlos. De lo contrario, los descontentos se expresan y amplifican de las puertas de la escuela hacia afuera.

- En la propuesta de actividades y la convocatoria a instancias de participación, se debe asumir como dato de la realidad que el tiempo disponible normalmente será escaso.

- Para avanzar hacia instancias de participación más formales, como los Consejos Escolares, es necesario crear previamente capacidad de participación desde la escuela. Ello implica no partir del supuesto de que las cosas van a funcionar bien, sino que será necesario un proceso de aprendizaje colectivo en torno a la participación.

- Finalmente, es imprescindible que el encuadre de los espacios de participación esté definido con claridad: quiénes participan, cuáles son los contenidos sobre los que se participa, cuáles son las reglas de juego, etcétera.

Actividades

Ficha N° 1

A. ¿Cuántos y qué tipo de establecimientos educativos son, para Ud. los que se encuentran en su ámbito de responsabilidad? ¿En cuántos casos conoce Ud. quién es el directivo o el supervisor a cargo del establecimiento? ¿Podría Ud. localizar los establecimientos en un mapa de la región, zona o provincia o plano de la ciudad?

B. ¿Qué información posee Ud. o puede conseguir sobre cada uno de los establecimientos, teniendo en cuenta los tres tipos de indicadores señalados en este capítulo? Organice una base de datos con esa información, en la que cada establecimiento sea un registro.

C. Ensaye la construcción de una tipología de establecimientos con la información disponible, que tenga entre tres y cinco categorías. Por ejemplo, puede hacerlo en función de las tasas de repetición, de la rotación del personal docente, de sus resultados académicos, del tipo de población que atienden, etc. Realícelo de acuerdo con el tipo de indicador que Ud. considere más relevante según el enfoque de la gestión educativa que lleva adelante.

D. Indague cuántos establecimientos, alumnos y docentes han quedado ubicados en cada una de las categorías construidas.

E. Analice el comportamiento de algunos de los restantes indicadores sobre los que posee información, en cada categoría de la tipología. Por ejemplo, si Ud. clasificó a los establecimientos como de alta, media y baja rotación docente, analice cómo se comportan las tasas de repetición en cada uno de esos tipos.

F. ¿Qué tipo de intervenciones se han venido realizando en los establecimientos? ¿Cómo avanzar en ellos? Defina dos prioridades y una breve estrategia de acción -en no más de dos carillas de extensión- dirigida a mejorar la situación en alguna de las categorías de establecimientos construida.

Ficha N° 2

A. Seleccione uno de los siguientes actores colectivos: los padres de familia de los establecimientos a su cargo, los sindicatos de educadores, las organizaciones culturales y no gubernamentales del entorno, las empresas privadas, etcétera.

B. Reconstruya cómo ha sido la historia de encuentros y/o desencuentros entre el sector elegido y el área del sistema educativo que está a su cargo. Piense también cómo ha sido su propia historia personal de relación con dicho sector. ¿Qué actividades conjuntas se han realizado? ¿Qué información, resultados de investigaciones o informes periodísticos recientes maneja Ud. en relación con dicho sector? Sintetice lo anterior por escrito en dos o tres carillas.

C. Imagine qué iniciativas o estrategias podría impulsar para fortalecer la articulación entre el sistema educativo y el sector elegido. Organice una reunión con su equipo de colaboradores más cercanos para tratar el tema. Intenten juntos reconstruir la historia de las relaciones con el sector elegido y los saberes que Ud. posee sobre él, ideando y discutiendo alternativas a encarar.

Ficha N° 3

A. En el Informe de Jacques Delors ***La Educación encierra un tesoro***, lea el capítulo 2: “De la cohesión social a la participación” democrática y escriba las tres reflexiones más sugerentes que la lectura del texto le haya provocado, teniendo como referencia la situación de los establecimientos educativos de su provincia. Dedique no más de una carilla a cada reflexión.

B. ¿Cómo es la situación predominante en los establecimientos a su cargo? ¿Es más cercana a la anomia institucional o a la integración de una comunidad educativa?

C. ¿Qué iniciativas serían posibles de tomar para mejorar el modo en que los establecimientos educativos a su cargo contribuyen a la formación de los estudiantes para la participación responsable en una sociedad democrática?

Bibliografía

BRASLAVSKY, CECILIA, La concertación como estrategia de reforma educativa y del estado en **¿Es posible concertar las políticas educativas**, Fracso-Concretar-fundación Ford-Orealc/UNESCO. Buenos Aires, 1995.

CEPAL/UNESCO/OREALC, **Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad**, Santiago de Chile, CEPAL/UNESCO/OREALC, 1992.

DE IBARROLA, MARÍA; GALLART, MARÍA ANTONIA (coord.), **Democracia y productividad. Desafíos de una nueva educación media en América Latina**, OREALC-UNESCO, Santiago de Chile, México, 1994.

DELORS, JACQUES, (de la Misión Internacional sobre la educación para el siglo XXI, presedida por) **La educación encierra un tesoro**, Madrid, Santillana, 1996.

E.E.U.U., THE SECRETARY'S COMMISSION ON ACHIEVING NECESSARY SKILLS

(SCANS), DEPARTAMENTO DE TRABAJO DE LOS ESTADOS UNIDOS **Lo que el Trabajo Requiere de las Escuelas. Informe de la Comisión Scans para América 2000**, Junio, 1992.

ELMORE, RICHARD F. y colaboradores, **La reestructuración de las escuelas. La siguiente generación de la reforma educativa**, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

ENQUITA, FERNÁNDEZ, **La profesión docente la comunidad escolar: crónica de un desencuentro**, Madrid, Morata, 1993.

FUENTES, CARLOS, **Por un progreso incluyente**, México, Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América, 1997.

FUNDACIÓN SANTILLANA, **Aprender para el futuro. La educación secundaria, pivote del sistema educativo**, Madrid, 1998.

XABIER, GARAGORRI; MUNICIO, PEDRO, (Coord.) **Participación, autonomía y dirección en los centros educativos**, Madrid, Editoriales Escuela Española, 1997.

HALLAK, JACQUES, **Invertir en el futuro. Definir las prioridades educacionales en el mundo en desarrollo. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, Madrid, Tecnos, 1991

HARGREAVES, ANDY; EARL, LORNA; RYAN, JIM, **Una educación para el cambio. Reinventar la educación de los adolescentes**, Barcelona, Ediciones Octaedro, 1998.

OREALC- UNESCO, **Educación para el desarrollo y la paz: valorar la diversidad y aumentar las oportunidades de aprendizaje personalizado y grupal, Sexta Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, Séptima Reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe**, Kingston, Jamaica, 1996, UNESCO, Santiago, 1996.

UNESCO/IDRC, **Necesidades básicas de aprendizaje. Estrategias de acción**, Santiago de Chile, UNESCO/OREALC, 1993.

UNESCO-PNUD, **Perspectiva educativa del desarrollo humano en América Latina**, Santiago de Chile, 1996.

WINKLER, Donald, **Descentralización de la educación: participación en el manejo de las escuelas al nivel local**. Banco Mundial, Grupo de Desarrollo Humano, Región de América Latina y el Caribe, Informe N° 8, 1997.

ZARAGOZA, FEDERICO MAYOR, **La nueva página**, Barcelona, UNESCO, 1994