

**Human Development Department
LCSD Paper Series No. 21**

**Reformas en Gestión Educacional
en los 90s**

Francoise Delannoy

September 1998

Los trabajos de esta serie no son publicaciones oficiales del Banco Mundial. Estos son los resultados preliminares y no detallados de análisis del (los) país (países) o investigaciones que son circulados para fomentar la discusión y/o el comentario; cualquier cita y uso de este trabajo debe tener en cuenta este anuncio previo. Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados aquí son las del (los) autor (autores), y no deben, de ninguna forma, atribuirse al Banco Mundial, sus organizaciones afiliadas, miembros de su Comité de Directores Ejecutivos, o a los países que ellos representan.

**The World Bank
Latin America and the Caribbean Regional Office**

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
I. EL CONTEXTO	2
II. IMPLICANCIAS PARA LA GESTIÓN EDUCACIONAL	3
III. CAMBIOS ORGANIZACIONALES	4
IV. GESTIÓN DE LOS RECURSOS FINANCIEROS	7
V. GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS	9
VI. GESTIÓN DE LOS RECURSOS DE APRENDIZAJE	15
VII. RECURSOS FÍSICOS (INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO)	18
VIII. OTRAS FUNCIONES	18
IX. CONCLUSIÓN	20
BIBLIOGRAFIA	22

INTRODUCCIÓN¹

El cambio más importante en el sector educativo iniciado durante la década de los 80 e intensificado durante los 90, es que, con el crecimiento de la competencia internacional, el foco de atención de muchos gobiernos se ha trasladado de la provisión de recursos de aprendizaje hacia los resultados obtenidos por el sistema (“¿Cuánto aprenden nuestros niños? ¿Cuál es la brecha de aprendizaje entre alumnos ricos y pobres? etc). Además, la búsqueda de mayor eficiencia ha estimulado el interés de los actores por nuevos conceptos, tales como la productividad educativa (“¿Cuál es la manera más eficiente y efectiva de gestionar los recursos educativos disponibles?”) y la rendición de cuentas (¿Cuál es la responsabilidad de los actores frente a los resultados obtenidos?); y por herramientas de gestión, como la medición y la evaluación, aún poco desarrolladas en algunas partes del mundo.

El texto que sigue no tiene otra ambición que de recopilar -- de manera selectiva y un poco arbitraria -- algunas tendencias mundiales observadas en el sector educativo y su gestión durante la década en curso. La idea es mostrar que, a medidas que ha crecido la presión por resultados, el ideologismo de los 80s ha dado precedencia a mayor pragmatismo. Así, dependiendo de sus puntos de partida respectivos, distintos países han elegido caminos alternativos, pero con cierta convergencia.

¹ Este estudio será publicado en las series “UNESCO Prospects”.

I. EL CONTEXTO

Los radicales cambios que ha visto el mundo desde fines de los 80s han tenido un profundo impacto sobre todos los sistemas educativos en su triple rol de desarrollo de las personas, formación de la ciudadanía y preparación para el mercado laboral :

En el campo socio-político

- Después del colapso del comunismo y de otros regímenes totalitarios, surgen exigencias mayores en pro de la democracia, la estabilidad y la cohesión social, la transparencia y la apertura, especialmente en países que vivieron dictaduras o cuya composición étnica o religiosa es heterogénea;
- El conocimiento está reemplazando los recursos naturales como el factor de producción de mayor importancia. El rol del capital humano en el desarrollo ha aumentado en paralelo a la brecha de oportunidades entre quienes tienen y no tienen acceso rápido al conocimiento y a una información de calidad;
- La globalización, al extenderse gradualmente de los campos comercial, financiero y tecnológico hacia el mercado laboral, exige que las economías creen las condiciones necesarias para atraer las inversiones privadas externas -- una mano de obra flexible, adaptable y de costo competitivo; regulaciones y un clima socio-político favorables;
- El crecimiento del saber científico y tecnológico y su aplicación en nuevos procesos y productos, pese a sus beneficios, genera preocupaciones, que no son discutidas en esta ponencia. Una es el desafío de pasar de una educación de elite a una educación masificada; otra es la plena integración de la tecnología en el currículum y la pedagogía; algunas son de orden ético -- por ejemplo, en el campo de la biotecnología -- ; otras, de pura gestión -- por ejemplo, cómo agrupar el equipamiento de alto costo para que beneficie un número máximo de usuarios.

En el campo educacional

- A una agenda aún no cumplida -- cobertura incompleta e inequidad de acceso, especialmente en los países de bajos ingresos; y baja calidad, desigualdades entre ricos y pobres, incluso en los países industrializados -- se agregan nuevos desafíos. Por ejemplo, los gobiernos se han comenzado a preocupar por asegurar una transición más exitosa entre el sistema educativo y el mercado laboral, y en los países donde la población está envejeciendo, se da alta prioridad a la educación continua;
- Un efecto es que la terminología tradicional de la educación hoy en día tiene sentidos más complejos y exigentes (Heyneman, 1997). El concepto de calidad educativa se refiere cada vez menos a la memorización de hechos y datos, y más a la adquisición de destrezas de orden superior -- la capacidad de analizar y sintetizar, resolver problemas, tomar decisiones,

manejar información, comunicarse y negociar, etc.-- y de comportamientos requeridos en el mundo moderno -- tolerancia a la diversidad, capacidad de trabajar en equipo, adaptabilidad, etc --. El concepto de equidad ya no significa entregar el mismo “paquete” de insumos a todos los alumnos, sino atender a sus distintas necesidades de manera a asegurarles iguales oportunidades de aprendizaje. El concepto de eficiencia, por su parte, ya no se mide simplemente en términos de reducción indiscriminada del gasto educacional, que sea salarios o materiales, sino en términos de optimización de la productividad educativa, analizando la relación entre insumos, procesos y resultados (Berryman, 1996).

En el campo económico y financiero

- No cabe duda de que la escasez de recursos sigue siendo un obstáculo mayor a la mejora de la educación en los países más pobres de Africa o de Asia del Sur. Pero incluso en las economías más industrializadas, se reconoce que “más plata” no es necesariamente la solución de los problemas en el sector (Tedesco, 1994). De hecho, la mayoría de los países industrializados, que asignan un alto porcentaje de su PIB a la educación (3.7% en las naciones de la OCDE), obtienen resultados muy diversos;
- La necesidad de ser más eficiente explica el actual interés en las comparaciones internacionales entre las habilidades y logros académicos de los alumnos de distintos países (Estudio sobre Lectura en 1992; Tercer Estudio Internacional sobre Matemáticas y Ciencia, o TIMSS, en 1996). Dichas comparaciones han generado debates sobre la relación entre gasto por alumno y los resultados que estos obtienen, entre el número de horas de enseñanza y el rendimiento, o entre el tamaño de los cursos y los logros. Pese a sus limitaciones, estos estudios traen a la luz el hecho de que, con niveles de inversión unitaria comparables, algunos países hacen “algo” de manera distinta al gestionar sus procesos educativos, que genera mejores resultados. Las comparaciones internacionales permiten mejor comprender estas diferencias (Winkler, 1997).

II. IMPLICANCIAS PARA LA GESTIÓN EDUCACIONAL

Una consecuencia de estas evoluciones es que la educación ha adquirido una visibilidad mayor en los debates nacionales e internacionales. Muchos políticos, a menudo seguidos por padres y empresarios descontentos, han cuestionado la eficacia y eficiencia del gasto educacional, criticando la incapacidad de los sistemas de reformarse a sí mismos y generar mejoras visibles con suficiente rapidez. En ciertos casos, han propuesto soluciones radicales de tipo liberal que tampoco han demostrado ser suficientes, especialmente para corregir las desigualdades. Además de asumir una nueva centralidad al nivel nacional, la educación se ha transformado en una industria internacional prospera de intercambio de ideas, experiencias, expertos, programas y técnicas. “Nuevos” conceptos de calidad, equidad y eficiencia han surgido, que apuntan a nuevas políticas educacionales y herramientas de gestión.

- La *calidad* es el centro de atención. Se reconoce cada vez más que para mejorarla las medidas parciales -- aumento de salarios, reforma curricular, etc -- no bastan. Es necesario un

abordaje sistémico, que (a) fortalezca y reordene el conjunto de los elementos-claves: actores -- principalmente los docentes, pero también padres y clase empresarial; insumos -- la pedagogía, los textos, el curriculum; y funciones -- investigación, planificación, evaluación, comunicación, etc...; e (b) involucre a los distintos niveles del sistema para apoyar, no dominar, a la escuela. El traslado del foco de los insumos, hacia los procesos que aseguran la calidad y, más recientemente, hacia los resultados de los alumnos, exige una batería de instrumentos: análisis políticos, económicos, institucionales y sociales de las condiciones que determinan la calidad de manera genérica y en contextos particulares; estándares curriculares, de prácticas docentes, de material pedagógico; etc. (Ver Gráfico #1). El uso de estos instrumentos permite a los Gobiernos dar un "Norte" estable a la estrategia educativa nacional;

- Para promover la *equidad* entre poblaciones escolares cada vez más heterogéneas, se busca la igualdad de oportunidades, a través de mecanismos de discriminación positiva en la asignación de recursos públicos, y una mayor diversificación en las prácticas pedagógicas para responder a distintas culturas, ritmos de aprendizaje, etc...;
- Respecto a la *eficiencia*, la búsqueda de ahorros ha sido re-emplazada por la optimización del rendimiento en todas sus dimensiones -- logro académico, impacto social, sustentabilidad institucional y económica, etc --. La respuesta ha sido nuevas modalidades de entrega y de financiamiento de la educación pública, y cambios en los roles de los sectores público y privado.
- Bajo estos tres rubros, la *medición y la evaluación* han emergido como indispensables para apreciar los avances y sus causas y, en algunos casos, para reorientar las estrategias y los recursos hacia las necesidades más agudas o las inversiones más educacionalmente productivas.

Los párrafos siguientes ilustran como, para abordar los desafíos de esta fin de siglo, se ha modificado la organización de los sistemas educativos y la gestión de los recursos humanos, financieros, de aprendizaje, y físicos.

III. CAMBIOS ORGANIZACIONALES

Las nuevas modalidades de organización adoptadas para lograr mayor calidad y eficiencia incluyen la redistribución de roles entre el nivel central y los niveles sub-nacionales (provincias, estados, municipalidades, etc); la promoción de la educación privada; y la autogestión escolar.

Redistribución de los roles entre niveles

Según su nivel de centralización, gobiernos se ven frente a dos preocupaciones distintas. En los sistemas muy descentralizados, donde las decisiones respecto a la asignación de recursos o al curriculum son determinadas por prioridades locales, muchos alumnos no logran adquirir el nivel exigido por la competencia internacional. Por otro lado, para los sistemas centralizados,

dar mayor autonomía a las unidades periféricas, incluso a los establecimientos, parece ser una opción atractiva para promover mayor eficiencia en el uso de los recursos y sostenibilidad financiera, pedagógica y social. Esto explica la emergencia de dos tendencias opuestas:

- En los países de tradición centralista, tales como España, India, o Rusia, órganos elegidos al nivel de los estados, regiones, provincias o municipalidades están asumiendo mayor responsabilidad y control en el funcionamiento del sistema;
- En los países con una tradición de mayor descentralización, por el contrario, el poder de la administración central ha sido fortalecido. En el Reino Unido, por ejemplo, la autoridad de las *Local Education Authorities* ha disminuido. El currículo nacional y el presupuesto han sido dos herramientas-claves utilizadas por el nivel central para alzar y asegurar la calidad. En los Estados Unidos, hoy día son los gobiernos estatales, y no los distritos escolares, los que lideran las reformas y han impuesto la evaluación de los logros; en Nueva Zelandia se han creado *Crown Agencies* independientes tales como el *Education Review Office* encargado de la evaluación de las instituciones y de los programas, o el *New Zealand Qualifications Authority* encargado de la acreditación y de la gestión del sistema integrado de equivalencias de calificaciones.

Gráfico 1



Fuente: S. Berryman in S. Heyneman. "The Quality of Education in the Middle East and North Africa". World Bank, 1996.

"El grado de coordinación y de sincronización de los cuadros mecanismos de aseguramiento descritos arriba determina la coherencia y la calidad de un sistema educacional. Los objetivos curriculares deben a la vez presentar un desafío para los alumnos y ser realistas. El material instruccional debe reflejar y apoyar dichos objetivos curriculares. Los docentes deben ser capacitados en como enseñar el nuevo currículo y en la utilización

del material instruccional. Exámenes de selección (para el ciclo superior o la Universidad) bien diseñados contribuyen a asegurar que los docentes focalizan su acción sobre lo que los diseñadores del currículum quieren que los alumnos aprenden."

En realidad ambos niveles -- central y periférico -- tienen roles complementarios, y los mejores modelos combinan los dos. El punto central es que haya claridad y equilibrio (pesos/contrapesos) en la distribución de responsabilidades en materia de asignación de recursos, rendición de cuentas, y protección de los más desfavorecidos (Tedesco, 1994).

Promoción de la educación privada

Un número creciente de gobiernos han promovido o autorizado el desarrollo de establecimientos educativos privados, subvencionados o no. Lo han hecho para ampliar la matrícula con un aumento mínimo, o nulo, del gasto público (Filipinas), para promover la diversidad (Países Bajos, EE.UU...), y para incentivar una competencia que impulse el mejoramiento de las instituciones públicas, puesto que en teoría las escuelas privadas son más eficientes que estas. Algunos países (Chile) han ido más lejos, introduciendo aranceles en las mismas escuelas públicas. Pero es en la educación superior donde existen mayores posibilidades de diversificar los ingresos, pues los beneficios privados son más altos a este nivel. Esto se viene realizando a través de derechos de acceso a laboratorios, contratos de servicios o asesorías, comercialización de invenciones, ingreso de ventas o arrendamiento de bienes raíces, cuotas que varían según la facultad de estudios, etc. (Banco Mundial, 1996).

Los resultados de estas experiencias han sido variados. En algunos países, el nivel de subsidio a las escuelas privadas ha sido demasiado bajo como para lograr generar alternativas de calidad para los niños pobres (Filipinas). El énfasis en la diversidad en algunos casos ha promovido un clima de intolerancia entre ciertos grupos. Además, varios analistas cuestionan la hipótesis que el sector privado sea un proveedor de servicios educativos más eficiente que el sector público. Ellos notan que la diferencia mayor entre escuelas privadas y públicas es que las primeras tienen más libertad y flexibilidad para gestionar sus recursos y deben operar dentro de un presupuesto determinado por un mercado que resista el alza de cuotas, lo que les obliga a ser más disciplinados y creativos. (Tedesco 94, Thompson 96).

Autogestión escolar

La justificación de la autonomía escolar es que las escuelas conocen mejor que nadie sus propias necesidades y pueden resolver más rápidamente sus problemas, generando así un clima propicio para la introducción de cambios radicales en el aula. Existen una variedad de modelos de autogestión escolar en el mundo, con distintos focos: elección del director por la comunidad en Brazil (Minas Gerais); privatización de la gestión educativa en Holanda; mayor poder para los padres en Chicago (EE.UU.); énfasis en el desarrollo profesional de los docentes en Florida (EE UU); movilización de recursos locales en Nicaragua y El Salvador; "reforma total" en Nueva Zelanda, etc. Análisis de estas experiencias demuestran que su éxito requiere: sobre todo, reglas de juego claras que definen los roles respectivos del gobierno escolar (Consejo, Asociación, etc) generalmente encargado de redactar un Plan estratégico de la escuela, y la

gerencia escolar (el Director y su equipo), que lo implementa; financiamiento que combine fondos pre-determinados por el poder central con fondos discrecionales para la escuela; mecanismos efectivos de rendición de cuentas para monitorear y evaluar los progresos hacia los objetivos del Plan; información adecuada para la toma de decisiones; y capacitación y apoyo profesional para que los actores cumplan sus nuevos roles.

De manera general, hay que reconocer que el impacto de la autonomía escolar en la calidad es poco documentado. Siempre existe el riesgo de que el cambio de estructuras y mecanismos deje intacta la cultura del establecimiento. Sin embargo, vale la pena tomar en cuenta a la autogestión escolar por su potencial de lograr "reformas integrales" al nivel escolar. Para que esto suceda las experiencias de autogestión deben poner a la mejora del aprendizaje como su máximo objetivo, recibir un apoyo sostenido del gobierno central, y lograr una colaboración efectiva entre los actores (Winkler, 1997).

Un riesgo vinculado a la autogestión escolar es el de auto-referencia excesiva, es decir que la escuela no tome en cuenta las necesidades de la nación o del mercado laboral nacional e internacional y se centre en si misma. Esto ha resultado en desigualdad de oportunidades e insuficiente exigencia en algunas escuelas. Este riesgo, especialmente marcado en el nivel secundario, ha generado el movimiento en favor de estándares nacionales de calidad curricular, prácticas docentes, etc., mencionado anteriormente.

IV. GESTIÓN DE LOS RECURSOS FINANCIEROS

El financiamiento público de la educación resulta cada vez más difícil bajo una serie de factores: la presión demográfica, que sube al nivel secundario a medidas que se universaliza la cobertura en educación primaria; la persistencia de problemas socio-económicos tales como la desigualdad de acceso para ciertos grupos -- niñas, rurales, grupos étnicos; y la emergencia de nuevos temas mundiales tales como la educación continua. Los países más pobres tienen que romper un círculo vicioso, en el cual el bajo nivel de gasto por alumno resulta en educación de mala calidad, que a su vez aumenta las la repitiencias y la deserción, incrementando los costos unitarios del sistema. Además, en muchos países el financiamiento público es ineficiente y inequitativo. Es ineficiente, por ejemplo, cuando el gasto en personal absorbe una parte excesiva del presupuesto total, dejando casi ningún recursos para los materiales instruccionales, los cuales son necesarios para un aprendizaje de calidad. Es inequitativo cuando la distribución del gasto entre niveles de educación favorece de manera desproporcionada a la enseñanza superior, cuyos estudiantes provienen en mayoría de familias económicamente favorecidas (Banco Mundial, 1996).

Las soluciones tradicionalmente utilizadas para lidiar con estos problemas han sido: la focalización de los recursos, el aumento de eficiencia en el uso de los recursos y la diversificación de las fuentes de financiamiento (incluso la promoción del sector privado, discutido anteriormente).

Focalización

Las estrategias de discriminación positiva asignan proporcionalmente más recursos a los grupos desfavorecidos: puede ser los más pobres, como en el Proyecto P-900 de Chile o las ZEP (Zones d'Education Prioritaires) de Francia; las niñas, en Guatemala ("Eduque a su Hija"), Pakistan (Beluchistan) o Bangla Desh; grupos indígenas, como en Vietnam y en China; etc. Otra forma de focalización, generalizada en los países de Asia oriental, concentra el financiamiento público en educación primaria y secundaria a la vez que aumenta la eficiencia interna; eso ha contribuido a la acumulación de capital humano de alta calidad y a la emergencia de una clase media que está dispuesta y tiene los ingresos para financiar los estudios pos secundarios de sus hijos.

Eficiencia en el uso de los recursos

Algunas de las técnicas utilizadas que ha tenido éxito son anteriores a los 90, pero siguen siendo elevantes.

- Una estrategia, altamente eficiente en la medida en que el gasto salarial represente los 2/3 del total, fue elegida por los países de Asia oriental. Consiste en asignar un alto número de alumnos por docente a cambio de salarios docentes superiores a los pagados en los países de la OCDE; es decir 2,4 y 2,7 veces el PIB p.c., en primaria y secundaria respectivamente, versus 1,6 y 1,7 veces, en el caso de la OCDE (1990). Se puede notar que, en respuesta al argumento de que una alta proporción alumnos: profesor es poco compatible con la pedagogía activa, todos estos países han ido disminuyendo esta proporción a medida que su PIB p.c. ha ido creciendo. Por ejemplo, entre 1950 y 1992, este razón bajo de 47:1 a 26:1 en Taiwan (nivel primario) y de 30:1 a 23:1 en Korea (nivel secundario) (A. Mingat, 1997);
- Otra camino hacia una mayor eficiencia es la doble jornada, que permite ahorros en los gastos de infraestructura y, a veces, de salarios docentes. Aunque esta a punto de ser abandonado en muchos países de ingreso medio para poder asignar más tiempo a la enseñanza, cabe mencionar que existen excelentes sistemas educativos, como el de Singapur, número uno en el TIMSS, donde casi la mitad de los alumnos estudian bajo esta modalidad;
- En zonas rurales de baja densidad demográfica, las escuelas multigrado que funcionen con 1-3 profesor(es) tienen un efecto de reducción de costos parecido, aunque en este caso se necesitan capacitación y material especial. Entre los países "del Sur", el modelo "Escuela Nueva", que ha sido masificado en Colombia, logró mejoras en el aprendizaje y redujo la repitencia y abandono a cambio de un aumento de costo modesto. Incluso en situaciones donde la situación económica es más favorable (Escocia, Noruega), el sistema de enseñanza multigrado se considera superior en términos de aprendizaje porque obliga al docente a utilizar una mayor variedad de estrategias pedagógicas;

- Una racionalización de la inversión en infraestructura a través del mapa escolar, de mayor atención al mantenimiento de los edificios y del equipamiento, y de construcciones escolares más austeras constituyen otra manera de ahorrar;
- Algunos países de nivel económico mediano y alto (Australia, México, Tailandia) utilizan con éxito una amplia gama de tecnologías de educación a distancia que permiten mejorar el acceso y la calidad, alcanzando a grupos de educantes geográficamente aislados y enseñando un mismo curso a miles de estudiantes. La continua baja del costo de las nuevas tecnologías ofrece prometedoras posibilidades de aplicación de su uso a otras áreas; por ejemplo, para enriquecer el curriculum y estimular el desarrollo profesional de los docentes (Israel).

Diversificación de los mecanismos de financiamiento público de la educación

Una de las fórmulas que ha sido introducida para fomentar autonomía y la responsabilización, al mismo tiempo, es el financiamiento "al portador". Con este tipo de mecanismo -- vouchers, subsidios de capitación, certificados -- el Estado aumenta el poder adquisitivo educacional de los estudiantes de menos recursos, obligando a los proveedores públicos y privados a satisfacer la demanda. Esta política intenta estimular mejoras en la calidad a través de la competencia y romper el monopolio de la educación pública pues, en teoría, con este sistema los padres pueden elegir el colegio de su preferencia (Banco Mundial, 1995).

Tres problemas han surgido: primero, en zonas desfavorecidas (por ejemplo en sectores pobres o zonas rurales) no surge la competencia del sector privado; segundo, este sistema tiene el potencial de fragmentar el mercado por nivel socio-económico y por afiliaciones, por ejemplo religiosas o étnicas, dejando sin verdadera posibilidad de "elección" a la población escolar de más riesgo, los grupos históricamente excluidos, etc...; tercero, las limitaciones en la información disponible constituyen una restricción adicional al funcionamiento del mercado. Esto explica el movimiento que se observa hoy día en defensa de la escuela pública como espacio donde se aprenden y practican la tolerancia, la convivencia, y la democracia (Europa del Este y Asia Central).

V. GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

La creciente complejidad del cambio educativo exige, por un lado, mejor preparación técnica de los actores y por otro, mayor colaboración entre ellos. Es decir: profesionalismo, trabajo en equipo, y alianzas estratégicas.

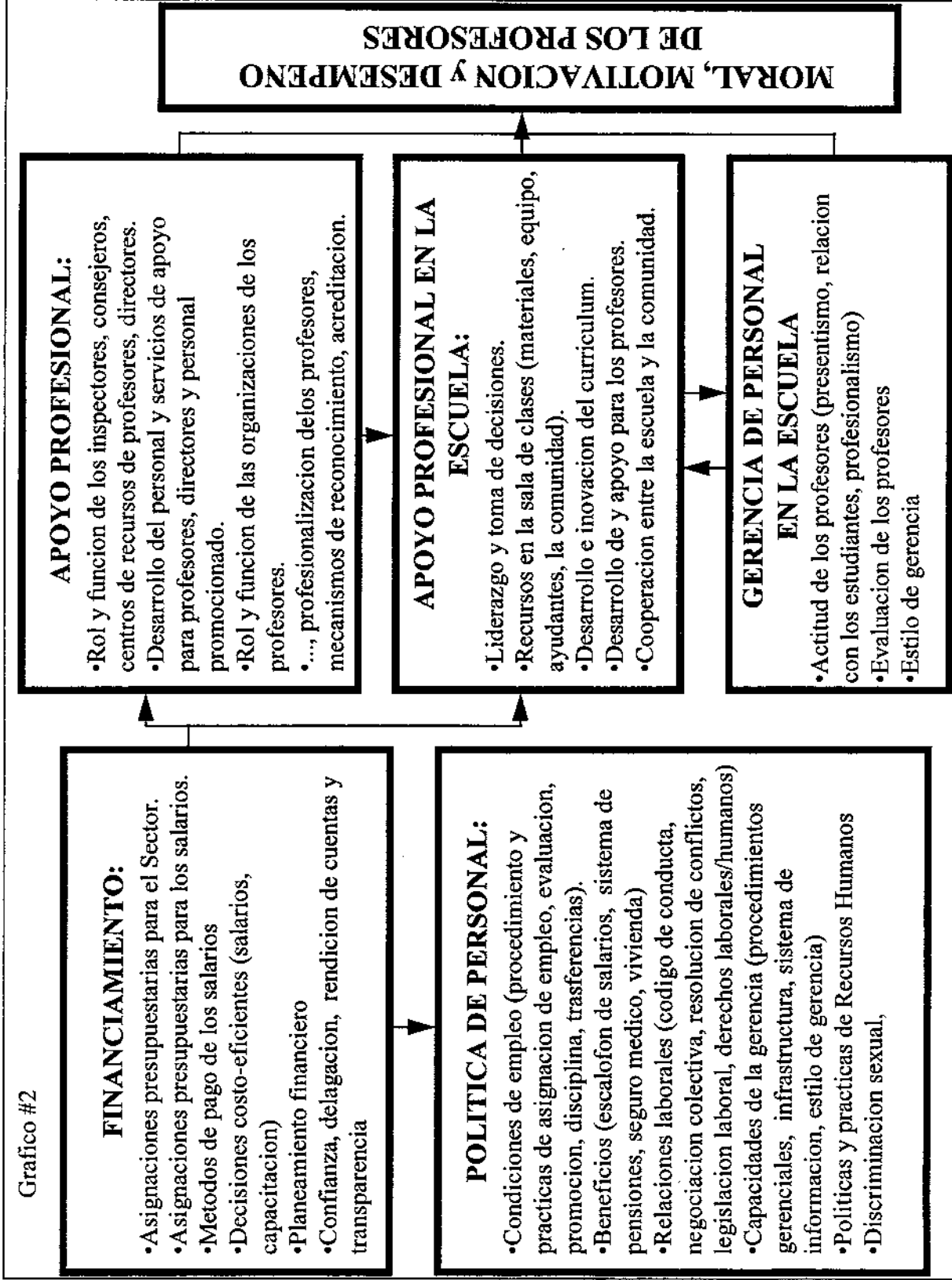
Profesores

En reformas orientadas a mejorar la calidad, que se juegan dentro al aula, los profesores tienen la llave del éxito o el fracaso. Pese a eso, la voz de los docentes (60 millones en el mundo) se escucha poco durante la fase de diseño de estas reformas. Ellos se quejan de que ciertas reformas radicales, a veces acompañadas de substanciales reducciones de salarios y ajustes brutales en las condiciones de servicio, fueron introducidas sin consulta ni

“acompañamiento” (capacitación, reconversión, apoyo profesional, etc...). Algunos sectores de la sociedad (la clase política, los empresarios, etc.), ven a los docentes como “parte del problema” y se muestran impacientes ante el lento ritmo de las reformas iniciadas desde adentro del sistema educativo (Tedesco, 1994). Esta situación se puede atribuir a las desigualdades en la calidad de los programas de formación inicial y de capacitación de profesores, la falta de mecanismos de selección para ingresar en la carrera docente y la insuficiente supervisión, y a sistemas de remuneración e incentivos basados en la antigüedad del docente mucho más que en sus las calificaciones y desempeño (Heyneman, 1996).

Reestablecer el *profesionalismo* docente, una condición para el mejoramiento de la calidad, requiere de una estrategia plural. Solamente el primer paso -- mejorar la motivación y el moral de los profesores (Gráfico #2) -- necesita un conjunto de incentivos que tienen que ver tanto con la situación económica y las condiciones de servicio como con el apoyo proveído por el sistema, la cultura del establecimiento y el estilo de gestión del director.

Grafico #2



No es casualidad que los países que obtuvieron los mejores resultados en el TIMSS reúnen muchas de estas condiciones. Al respecto, se destacan tendencias prometedoras en distintas partes del mundo:

- A partir de la experiencia internacional está emergiendo un modelo genérico de *carrera* (Gráfico # 3) que podría resolver los problemas más frecuentes. Primero, este modelo distingue entre la carrera de profesor de educación primaria (o básica), profesor de secundaria, y director, de manera tal que reconoce la especificidad de cada nivel. Esto permite a los docentes más experimentados seguir enseñando en el aula en vez de tener que transformarse en gestores para poder avanzar en su carrera. Segundo, para flexibilizar las condiciones de empleo, propone que los docentes recién graduados ingresen en la carrera como aprendices sujetos a confirmación después de 1-2 años en el cargo. La evaluación para esta “licenciatura” es diseñada para evaluar las cuatro dimensiones claves del desempeño docente: conocimiento disciplinario, conocimiento pedagógico, comportamiento en el aula y participación en el desarrollo del establecimiento o de la profesión. Tercero, la promoción al siguiente “grado” profesional, correspondiendo cada uno aproximadamente a 7 años de carrera, está condicionada a la aprobación de un examen de certificación, de estructura similar al examen de licenciatura, pero con un grado de exigencia cada vez mayor y con contenidos periódicamente actualizados. A cada grado correspondería un nivel de responsabilidades mayor ligado a un incremento de sueldo adecuado para incentivar el esfuerzo personal (Heyneman, 1997);
- En el nivel de la *formación inicial* de los profesores, están exigiéndose calificaciones disciplinarias cada más altas, generalmente universitarias (Colombia). Además, se multiplican experiencias innovadoras (Australia, Brasil, Inglaterra) de colaboración estrecha y sistemática entre universidades y escuelas de aplicación internas o externas, con dos objetivos: dar a los estudiantes en pedagogía, desde su ingreso a los programas, un conocimiento concreto y profundo de la realidad del aula, con grados crecientes de responsabilidad; y promover asesorías e investigaciones sobre temas relacionados a la práctica docente;
- En los países de Asia y del Pacífico (APEC), entre otros, también se enfatizan procesos de colaboración entre la universidad y las escuelas para acoger y acompañar de manera estructurada a los docentes recién graduados durante los críticos dos primeros años de su carrera (“*induction*”);
- Cada vez más se reconoce que el docente es un profesional confiable, capaz de independientemente tomar decisiones informadas en el aula. Para ello el docente necesita tiempo y espacio para actualizar sus saberes, reflexionar sobre su práctica de manera continua, y participar en intercambios profesionales frecuentes con sus colegas en su establecimiento o en su núcleo. El diseño de un número creciente de programas de desarrollo profesional y de capacitación en servicio refleja esta filosofía (India, Senegal);

- Muchos profesores se oponen a la *evaluación* del desempeño basada sobre los resultados de los alumnos, argumentando que la multiplicidad de factores que determinan los logros de los alumnos, en particular el origen socio-económico de estos, las hacen muy difíciles. Alternativas interesantes son las iniciativas de la *National Professional Teaching Standard Board* y otras similares en países del Pacífico, entre otras. Continuando la tradición de las 'guildes' de la Edad Media, se trata de entregar a las asociaciones profesionales la responsabilidad de definir estándares de calidad docente y de velar por su aplicación. Al ser basados en la propia experiencia y desempeño en las distintas etapas de la carrera docente, estos estándares tienden a ser realistas y "apropiados" por los protagonistas, que toman muy en serio su implementación;
- *Gremios*: La tendencia a la descentralización de la gestión hacia los establecimientos, el rol creciente de los políticos y de los padres en los procesos de reforma, y los rápidos avances de la tecnología que abren perspectivas para la enseñanza y el aprendizaje, plantean nuevos desafíos para los gremios de profesores en su identidad y su relación con los otros actores. Los sindicatos tienen fuerte poder convocatorio, pero muchos docentes consideran que sus líderes son demasiado politizados y focalizados en el tema económico. Como los gremios, tradicionalmente estructurados para negociar salarios al nivel central, pueden reorganizarse para tener más relevancia e influencia en la toma de decisiones al nivel de las escuelas? Participan relativamente poco en el debate educativo. Que hacer para que, sin abandonar su función en el juego democrático, retomem la iniciativa en temas pedagógicos, liderando y apropiándose las reformas en vez de oponerlas, desarrollando redes de intercambio y apoyo profesional, iniciando investigaciones, y piloteando procesos de evaluación por pares ? Cómo deben adaptarse para abordar la tecnología como una oportunidad y no como una amenaza? Algunos sindicatos y gremialistas (Ecuador, Nicaragua, Suecia, Estados Unidos) están reflexionando sobre lo que esto implica para su organización y modus operandi. En algunos países, evolucionan hacia asociaciones profesionales. En otros, se ha introducido mayor competencia entre distintos gremios, lo que obliga a sus líderes rendir cuentas a los asociados.

Gráfico 3

HACIA UNA CARRERA DOCENTE MAS PROFESIONAL

%	100		80					50			20				
	A		B					C			D				
Escala de salarios en comparacion con el aprendiz	Examen*		Examen*					Examen*			Examen*				
Años de enseñanza	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
	Aprendiz		Profesor Grado 1					Profesor Grado 2			Profesor Grado 3				
<p>*Basado en:</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) Conocimiento de la disciplina (b) Conocimiento de la pedagogia (c) Obervacion en el aula (d) Contribucion a la profesion o al establecimiento 															

Fuente: S. Heyneman, 1997

Están desarrollándose experiencias muy prometedoras de colaboración entre gremios “nuevo estilo” y Ministerios de Educación, Asociaciones de Municipios, etc. sobre temas técnicos concretos, tales como la escuela del siglo XXI. Encuentros internacionales han sido organizados para dialogar sobre posibles respuestas y compartir experiencias. Pero sería útil hacer más investigaciones para lograr mejor comprensión del funcionamiento de los gremios y de su impacto en la dinámica global de las reformas (Taylor Kerchner, 1994; UNDP 1998).

- *Directores:* Historicamente, en muchos países, los directores han sido reclutados entre los docentes más experimentados, aunque el perfil y las destrezas requeridas para estos puestos son totalmente distintos. Ya hace muchos años que en países industrializados como Francia existen una carrera y una formación distintas para el personal de gestión en general y los directores en particular, y muchos países están evolucionando en esta dirección. En Chile y algunas provincias en Argentina se contratan los directores por concurso y para periodos fijos (en promedio 3-5 años), con buenos resultados. Sin embargo, los programas post secundarios de formación para la gestión y administración educacional siguen siendo escasos (Malasia).
- *Inspectores/Supervisores:* En el mundo entero, esta función está siendo redefinida, con una separación entre los roles de control y de apoyo y asistencia. En los países de la OCDE, se observan dos tendencias opuestas, paralelo a las fuerzas centralizadoras y descentralizadoras descrito anteriormente: en los países de tradición centralizada (Francia), una reducción o eliminación del cuerpo de inspectores nacionales encargados de fiscalizar por orden de la administración central, y el reforzamiento de su contraparte regional o local; en los países historicamente descentralizados, una tendencia a modificar y/o fortalecer el rol del Inspectorado nacional para asegurar que las políticas regionales, locales y de las escuelas autónomas sean conformes a la política nacional. En Escocia, los establecimientos son autoevaluados por sus propios consejos escolares; por otro lado, son auditados por *Her Majesty's Inspectors*, quienes actúan en total independencia y cuyos informes de auditoría son públicos. En Corea y otras naciones asiáticas, la tendencia es capacitar al personal de los establecimientos, individualmente y en equipos, para que se supervisen mutuamente. En todos estos casos, el rol del equipo de inspectores/supervisores del distrito es de evaluar los establecimientos, sus programas y auto-evaluación, en vez de evaluar o supervisar a los docentes individualmente.

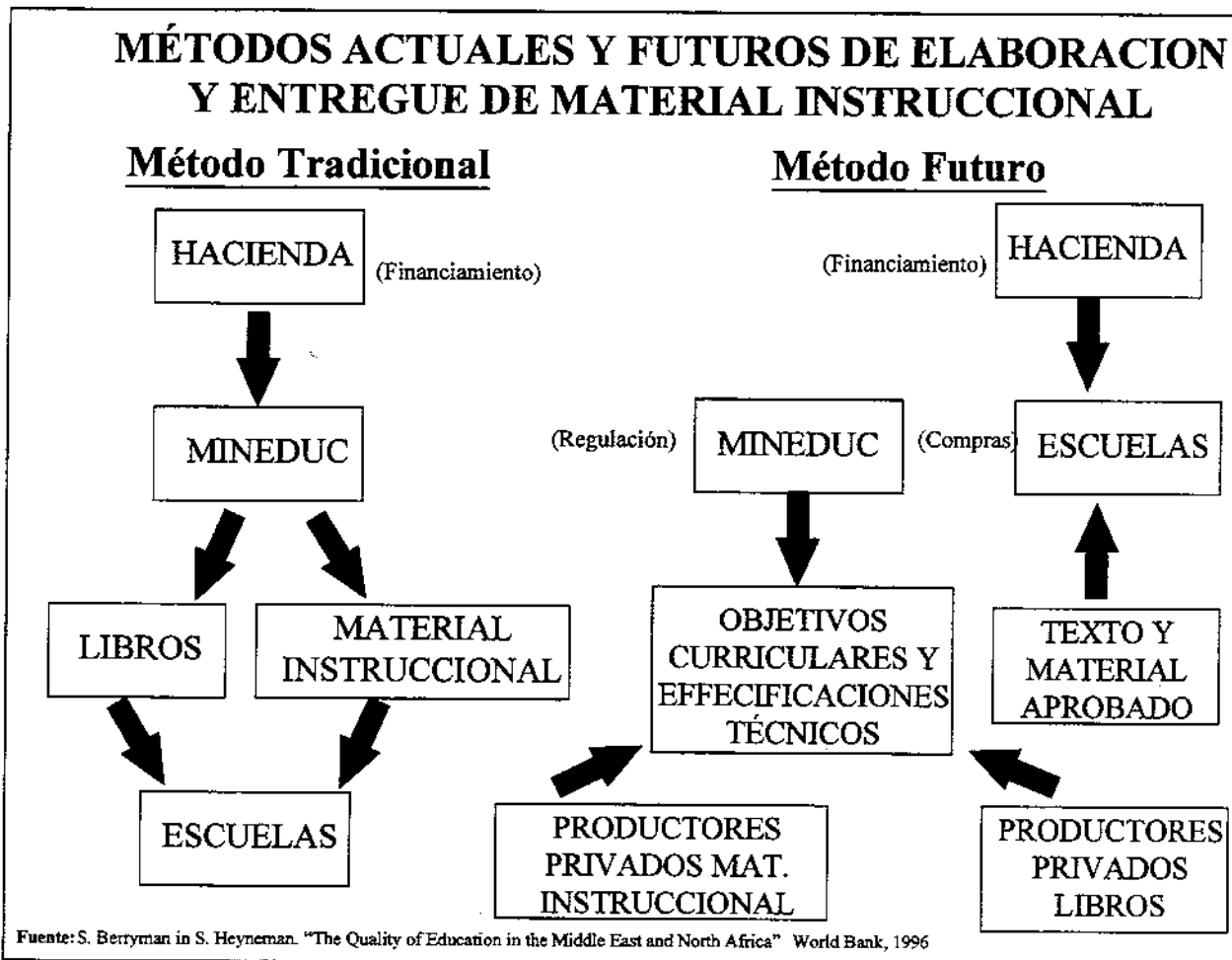
VI. GESTIÓN DE LOS RECURSOS DE APRENDIZAJE

Material instruccional

Las condiciones de abastecimiento de textos y material instruccional (incluso las computadoras) están cambiando rápido. Los países donde permanece la idea de que el Ministerio de Educación debería tener el monopolio de producción de este material son cada vez menos. Hay un creciente reconocimiento de que en una industria tan amplia y de tan alto nivel de sofisticación técnica y profesional, organizar licitaciones competitivas permite bajar los costos, mejorar la calidad y ampliar la gama de opciones. El rol de un Ministerio moderno se limita a

definir los estándares curriculares y las especificaciones técnicas, gestionar los procesos de licitación, aprobar los listados de material y textos, entre los cuales los establecimientos tienen, más y más, la posibilidad de elegir (Brasil, Malasia). Con variaciones ligadas al contexto histórico-político, el proceso de licitación se va desconcentrando más y más hacia los niveles administrativos periféricos e, inclusive, hasta las escuelas, a medida que la tecnología informática lo hace más flexible, confiable, rápido y transparente (Gráfico # 4). Por fin, la plena integración de la tecnología en el curriculum y la docencia (ya mencionada), si forma parte de un proceso de reflexión estratégica y de planificación prudente, representa la oportunidad más rica de mejoramiento de la educación que haya surgido en muchas décadas. Entre otros factores, se puede explicar por su capacidad para suplir a las deficiencias de ciertos docentes, propiciar mayor flexibilidad y trabajo en redes, y promover la colaboración entre sectores público y privado. (Heyneman, 1996).

Gráfico 4

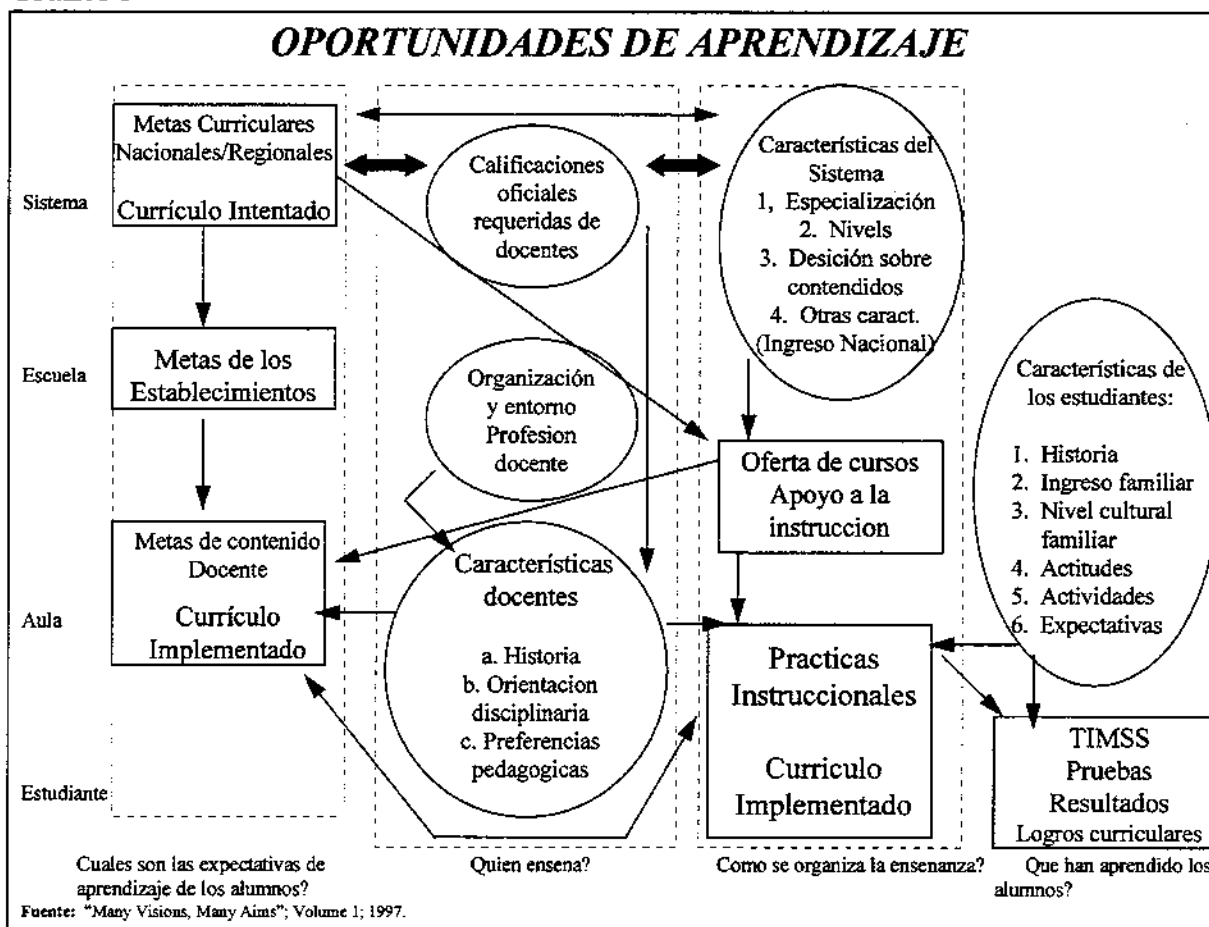


Oportunidades de Aprendizaje

Tan importantes como los recursos físicos y humanos (docentes, material instruccional, etc.) son los procesos de gestión de estos recursos (Gráfico #5) y la manera en que se entregan las “oportunidades de aprendizaje” para promover la equidad. Las mediciones y evaluaciones que se realizan hoy día para formular y reorientar las estrategias educativas responden a cuatro preguntas sobre lo que ocurre en el aula:

- “Cuáles son las expectativas de aprendizaje (según el curriculum en intentado)?”
- “Quién está encargado de la enseñanza (características y prácticas de los docentes, organización de la carrera, procesos de licenciatura y certificación)?”
- “Cómo está organizada la instrucción (características del establecimiento, apoyo proveido por el sistema)?”
- “Cuáles son los logros de aprendizaje de los alumnos (desempeño académico, transición al mercado de trabajo o al niveles educativos superiores, diferencias entre logros de distintos grupos)?”

Gráfico 5



Los estudios del TIMSS demostraron la importancia de la gestión del currículum. Por ejemplo, aunque Colombia no obtuvo los puntajes mayores entre los 41 países participantes, en ciertas áreas -- ciclos de la vida, ecosistemas, medio ambiente -- los alumnos colombianos quedaron clasificados entre los mejores. Un análisis más detallado reveló que fue porqué el currículum y la pedagogía nacionales destacan tanto, o más, las ciencias naturales como las físicas, y dentro de ellas, las subáreas antes mencionadas.

VII. RECURSOS FÍSICOS (INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO)

Las mismas tendencias generales (flexibilización, trabajo multidisciplinario, participación de los actores, respecto del entorno) influyen la planificación y gestión de los recursos físicos. Una evolución muy positiva desde la época de los proyectos educativos de tipo "ladrillos y cemento" es que hoy día a la arquitectura, la utilización del espacio escolar, la elección y instalación del material, se integran reflexiones pedagógica, arquitectónica, social y financiera. El establecimiento escolar se concibe cada vez más como un espacio abierto, que puede servir de centro comunitario o para la educación continua de los adultos de noche. El área y la configuración de las salas de clase y de los muebles toman en cuenta la pedagogía (por ejemplo pedagogía participativa, multigrado, introducción de nuevas tecnologías en todo el currículum, etc).

En países de bajos ingresos en particular, se despliegan esfuerzos para vincular consideraciones de costo y la apropiación de la escuela por la comunidad, de los cuales dependen la mantención y la durabilidad de las construcciones. Se están volviendo a utilizar materiales y técnicas de construcción tradicionales, que son de menor costo y tienen buenas calidades térmicas; se moviliza la participación de la comunidad para elegir el lugar de implantación del establecimiento y contribuir al financiamiento y el mantenimiento de los edificios. En el mundo industrializado, en general, el equipamiento es una preocupación mayor que la infraestructura, tema que en gran medida ya ha sido resuelto. En el manejo de los recursos físicos como en otras áreas de gestión, el rol del Ministerio está limitado más y más a definir un marco de política y regulaciones, patrocinar evaluaciones y contratar a empresas, salvo en zonas aisladas donde sólo el sector público está presente. En varios países de África Occidental, se han desarrollado con éxito experiencias de gestión privada de programas públicos de infraestructura escolar.

VIII. OTRAS FUNCIONES

Un Ministerio de Educación moderno es chico pero tiene un papel fuerte en la orientación y conducción de las políticas sectoriales, la regulación y la evaluación. Su intervención directa debe focalizarse en las áreas donde hay "falencias del mercado", especialmente para proteger a los miembros más vulnerables de la sociedad. Una reforma educativa de calidad -- cuyo éxito o fracaso se juega en el aula -- necesita de metas claras y estables para darle dirección, y de un proceso de implementación flexible para responder a las preocupaciones locales, incentivar su apropiación por parte de los actores y adaptarla frente a los cambios inesperados. Esto ha cambiado la índole de, o la importancia relativa de algunas funciones tradicionales de los Ministerios de Educación:

Planificación

La planificación estratégica solía ser comprensiva, desde arriba y a largo plazo. En un mundo de cambios rápidos, donde la adaptación permanente es necesaria, se hace más incremental, interactiva y a corto-plazo. La planificación operacional ya no asigna los recursos por unidades, sino por objetivos, y lo hace de manera iterativa y descentralizada, en vez de rígida y centralizada;

Regulación

Con el énfasis en la definición e implementación de estándares de calidad, coordinados y sincronizados para el currículo, la docencia, el material instruccional y los exámenes, así como en la productividad de los sistemas, las función regulatorias está recibiendo mayor atención. Cabe subrayar la importancia de tener instituciones fuertes e independientes (e.g., National Council for the Accreditation of Teacher Education programs en los Estados Unidos, Education Review Office en Nueva Zelandia, Her Majesty's Inspectorate en el Reino Unido) apoyadas con incentivos apropiados, para asegurar que se cumplen las normas y, al mismo tiempo, dejar que las instituciones tengan flexibilidad para escoger las modalidades a ser seguidas;

Medición y Evaluación

Políticas sectoriales centradas en los resultados, que respetan la diversidad, buscan mayor eficacia y eficiencia y promueven el aprendizaje colectivo requieren herramientas para monitorear y analizar éxitos, fracasos, y brechas, comparar el impacto de distintas estrategias en los logros y los costos, etc. El grado de aceptación de la "cultura de evaluación" varía mucho entre distintos continentes y entre países de una misma región. En Latino America, Chile, Costa Rica, Colombia y México tienen los sistemas más institucionalizados (con más de cinco años de edad). En varios países industrializados, las herramientas son cada vez más sofisticadas y ampliamente aceptadas. Por ejemplo, el uso de preguntas de selección múltiple es cada vez más complementado por ensayos, análisis de portafolios, o observaciones del desempeño del estudiante en actividades que implican la manipulación de objetos (Banco Mundial, forthcoming);

Información al público

Algunos gobiernos, comprometidos con la transparencia y la defensa de los intereses de las familias, publican información sobre todos los establecimientos educativos y los logros de sus alumnos, a veces en orden de mérito (las "League Tables" del Reino Unido). Los informes de evaluación preparados por Her Majesty's Inspectorate (Reino Unido), tanto como los del Education Review Office en Nueva Zelandia, son públicos para que los padres en particular pongan presión en el establecimiento para que mejore la calidad de la educación. La práctica de publicar los resultados ha sido criticada por no tener en cuenta el hecho de que los colegios privados, que en general obtienen mejores logros académicos, pueden seleccionar a sus alumnos mientras que los establecimientos públicos atienden a niños de todo origen, incluyendo aquellos de condición socio-económica modesta o con mayor incidencia de problemas familiares. Este

debate ha generado esfuerzos, para medir el “valor agregado” contribuido por el establecimiento, controlando por las características de los alumnos. En Francia, el análisis de la brecha entre perfil teórico y actual de resultados sirve de base para ayudar al establecimiento en dificultad a formular una estrategia correctiva;

Participación

Una manera de operar más que una función, es cada vez más reconocida como una condición necesaria para la sustentabilidad del cambio educativo, y es ligada a los temas de transparencia y democracia. Las exigencias al respecto han ido creciendo, estimulando los gobiernos a avanzar de la mera información/comunicación a la consulta, y de esta al involucramiento activo y al “empowerment” de los actores. Plagiarizando G. Clemenceau y W. Churchill, se ha dicho que la educación es una materia demasiado seria para que sea entregada solamente a los educadores. Todos los sectores de la sociedad, con variaciones contextuales, tienen un papel en la promoción de una mejora de la calidad y de la equidad: el Estado defiende los intereses de los ciudadanos, especialmente los más desfavorecidos; los políticos controlen los recursos públicos; los padres pueden exigir, y la sociedad civil, presionar; los empresarios influyen el mercado laboral; los académicos tienen una visión crítica. Una buena estrategia de participación no es indiscriminante. De lo contrario, se focaliza sobre actores diferentes en distintos etapas, con objetivos específicos.

IX. CONCLUSIÓN

De las tendencias a veces contradictorias analizadas en esta breve recopilación, se pueden sacar las siguientes conclusiones :

- Para resolver temas educacionales complejos, no hay receta o panacea, sino pistas y lecciones. Cada país es distinto, con un contexto histórico y social que determina lo que es posible en un momento dado. Por lo tanto, ningún modelo se puede “exportar”. Además, lo que es posible evoluciona con el tiempo, y no de manera lineal. Ocurren oportunidades históricas que hay que aprovechar;
- Pese a diversos caminos elegidos, el foco en la calidad (“aprender a aprender, aprender a hacer, aprender a ser y a vivir juntos”) con equidad y el énfasis en los resultados son las tendencias dominantes en este fin de siglo;
- Distintos modelos pueden ser efectivos. Lo más importante es la coherencia interna entre la visión que cada país proyecta para su sistema educacional, sus políticas sectoriales y herramientas de gestión y los incentivos (no necesariamente económicos) que son claves para promover el cambio cultural requerido. Las metas deben ser estables para generar direccionalidad, pero la implementación debe ser flexible y descentralizada para enfrentar la incertidumbre y responder a las condiciones locales;
- Un factor -clave para lograr tal coherencia es el grado de articulación entre los distintos subsistemas -- enseñanza/aprendizaje, financiamiento, gestión, investigación/monitoreo y

evaluación, información/comunicación, administración -- y el grado de alineamiento de estos con los objetivos elegidos para la política educacional. Por ejemplo, una estrategia pedagógica abierta necesita cierta flexibilidad en la toma de decisión y la gestión de los recursos al nivel de las escuelas. La investigación y el monitoreo deben focalizarse en las preguntas de fondo -- no las formales -- planteadas por la estrategia, etc...;

- Las decisiones respecto al grado de descentralización son en larga medida políticas y hay que cuidar no diseñar herramientas sin tener muy claro que es lo que se busca, y si la solución contemplada es la más idónea en el contexto nacional;
- La experiencia internacional demuestra que la autonomía local, primero, debe ser equilibrada por mecanismos que aseguren la calidad desde el nivel central y herramientas de rendición de cuentas; y segundo, necesita un proceso de fortalecimiento institucional combinando capacitación, entrega de información, etc... ;
- El establecimiento o fortalecimiento de instituciones efectivas para cumplir las funciones centrales de un Ministerio de Educación moderno debería ser una alta prioridad;
- Las condiciones históricas y sociales y el índole de las reformas educacionales determinan el grado y la forma más apropiados de participación de los actores. Pero es claro que un diálogo informado constituye una condición para la objetivación, el mejoramiento continuo, y la sustentabilidad.

La conclusión central es que hoy día se desplieguen muchos esfuerzos de reforma educativa en el mundo. Son varios los caminos que permiten lograr tal o tal objetivo. Cada país debe construir su propio modelo a la luz de su realidad. Para eso, es esencial mantener abierta una ventana al mundo, observando con pragmatismo lo que anda o no y tratando de entender porqué y en que condiciones.

BIBLIOGRAFIA

- Delors, Jacques: "La Educación encierra un tesoro". Informe a la Unesco de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI. Ediciones Unesco, París, Francia. 1996.
- Fullan, Michael: "Change Forces". Probing the Depths of Educational Reform. The Falmer Press, London. 1993. -
- Heyneman, Stephen P.: "Educational Cooperation Between Nations in the 21st Century". World Bank. October, 1996.
- Heyneman, Stephen P.: Working paper series. "The Quality of Education in the Middle East and North Africa". No. 3. March, 1996.
- Mingat, Alain. "Costo y Financiamiento de la Educación en Economías Asiáticas de Alto Rendimiento". Seminario Internacional. Financiamiento de la Educación en América Latina. PREAL. Colombia. 1997.
- Organization for Economic Co-Operation and Development: "Evaluation and Reforming Education Systems". Head of Publications Service, OECD. 1996.
- PCER Report: "Education Reform for New Education System". To Meet the Challenges of Information and Globalization Era. The Presidential Commission on Education Reform. The Republic of Korea. April, 1996.
- "Partnerships in Educational Reform". Charles Taylo Kerchner for International Dialogue. OECD Countries. Australia. 1994.
- "On the Threshold of the 21st Century". The Swedish Teachers Union. Estocolmo, Suiza. 1996.
- Schmidt, William H. and Curtis C. McKnight, Gilbert A. Valverde, Richard T. Houang y David E. Wiley: "Many Visions, Many Aims". Volumen I. A Cross-National Investigation of Curricular Intentions in School Mathematics. 1997. Kluwer Academic Publishers. Netherlands.
- Senge, Peter M. : "The Fifth Discipline". The Art and Practice of the Learning Organization. Currency Doubleday. New York. 1990.
- Tedesco, Juan Carlos : "Current Trends in Educational Reforms". Boletín No. 35. diciembre, 1994.

Uehida, Donna and Marvin Cetron and Floretta McKenzie.: "Preparing Students for the 21st Century". American Association of School Administrators. Arlington, VA. USA. 1996.

Winkler, Donald: "Que sabemos sobre Autogestión?. Una mirada a la experiencia." World Bank, 1997.

