

# 1er SEMINARIO INTERNACIONAL INVESTIGACIÓN PARA UNA MEJOR EDUCACIÓN

octubre 2001



## escuelas que aprenden y se desarrollan



UNIVERSIDAD PERUANA  
CAYETANO HEREDIA

Facultad de Educación



La Facultad de Educación de la Universidad Peruana Cayetano Heredia promueve la investigación y la innovación educativa, en las actividades académicas que desarrolla en todas las regiones del Perú.

Los seminarios de "Investigación para una mejor Educación" se realizan para que los investigadores, los especialistas y los docentes innovadores compartan propuestas y contribuyan al desarrollo de la actividad pedagógica y de las políticas educativas.

La Facultad de Educación de la UPCH ofrece postgrados y programas conducentes al grado académico de Bachiller en Educación y al título de Licenciado en Educación, tanto para profesores titulados como para profesionales de otras especialidades que aspiran a ser educadores líderes.

La investigación ligada al mejoramiento de la acción educativa es una prioridad en todas las actividades académicas de la Facultad.

1er SEMINARIO INTERNACIONAL  
INVESTIGACIÓN PARA UNA  
MEJOR EDUCACIÓN

octubre 2001

escuelas que  
aprenden y se  
desarrollan



**UNIVERSIDAD PERUANA  
CAYETANO HEREDIA**

---

Facultad de Educación





**UNIVERSIDAD PERUANA  
CAYETANO HEREDIA**

---

Facultad de Educación

**Autoridades Universitarias**

Rector: Dr. Oswaldo Zegarra Rojas  
Vice Rector  
Académico: Dr. David Loza Fernández  
Vice Rector de  
Investigación: Dr. Raúl Gamboa Aboado  
Director General de  
Administración: Dr. Oscar Situ Rojas  
Secretario General: Ms.C. Juan Jiménez Bendezi  
Decano de la Facultad  
de Educación: Dr. Manuel E. Bello Domínguez

*"El Seminario Internacional Investigación para una Mejor Educación y la presente publicación han sido posibles gracias al apoyo de la Fundación Ford".*

Edición: Manuel Bello Domínguez - Fernando Bolaños Galdos  
Compilación: Fernando Bolaños Galdos  
Diseño y  
Diagramación: Ricardo Zegarra Pérez  
Coordinación: Jamine Pozú Franco  
Fotos: Archivo PIEDI

Primera edición, 2002

© Facultad de Educación-Universidad Peruana Cayetano Heredia  
Av. Honorio Delgado 430, Urb. Ingeniería - San Martín de Porres (Lima 31)  
Telefax: 319-0029  
Correo electrónico: faedu@upch.edu.pe  
Página web: <http://www.upch.edu.pe/faedu>

Depósito Legal: 07010120020454  
ISBN: 9972-9505-0-6

Prohibida la reproducción total o parcial de este libro por cualquier medio sin permiso expreso de la Facultad de Educación de la Universidad Peruana Cayetano Heredia.

Impreso en el Perú

# Índice

<b>Presentación</b>	<b>5</b>
<b>Documento base</b>	<b>9</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Escuelas que aprenden y se desarrollan: un reto para la educación peruana de hoy. Un aporte para la reflexión. <i>Manuel E. Bello, Fernando Bolaños</i> .....</li> </ul>	11
<b>Panel inaugural</b>	<b>35</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Las escuelas y los retos de la descentralización de la educación en el Perú. <i>Gloria Helfer, Manuel Iguíñiz y Jorge Capella</i> .....</li> </ul>	37
<b>Primera parte: Lecciones de la investigación</b>	<b>45</b>
<b>Primer panel:</b> Desarrollo de la gestión escolar en el marco de las reformas .....	47
<ul style="list-style-type: none"> <li>La autonomía escolar como estrategia de mejoramiento educativo. <i>Viola Espínola</i> .....</li> <li>Comentarios .....</li> </ul>	49 86
<b>Segundo panel:</b> Experiencias nacionales y gestión de la educación .....	89
<ul style="list-style-type: none"> <li>Estrategias nacionales para facilitar la autonomía educativa: una propuesta desde el aprendizaje. <i>Alvaro Sáenz</i> .....</li> <li>Fortalecimiento de la institución educativa: condiciones e implicaciones. <i>Rosa Avila Aponte</i> .....</li> <li>Comentarios .....</li> </ul>	91 103 120
<b>Tercer panel:</b> Desarrollo escolar y cambio cultural .....	125
<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Qué podemos aprender de las escuelas rurales? Reflexiones acerca de los dilemas de la escuela rural en la sierra peruana. <i>Patricia Oliart</i> .....</li> <li>Comentarios .....</li> </ul>	127 139
<b>Cuarto panel:</b> Gobiernos locales y desarrollo de las escuelas .....	145
<ul style="list-style-type: none"> <li>La descentralización educativa en Argentina: el nuevo papel de los gobiernos locales frente a las desigualdades. <i>Daniel Filmus</i> .....</li> <li>Hacia una gestión de calidad de los centros educativos: aprendizajes desde la investigación y la acción. <i>Sonia Lavín Herrera</i> .....</li> <li>Comentarios .....</li> </ul>	147 189 211

<b>Segunda parte: Lecciones de la experiencia</b>	<b>213</b>
<b>Quinto panel: Apoyo a la gestión innovadora</b>	<b>215</b>
• El PIEDI cinco años después: estrategias, desafíos y propuestas. <i>Sonia Henríquez Gil</i>	217
• Apoyo a la gestión pedagógica: concertando para el desarrollo educativo regional. <i>Oscar W. Infante - Mesa Educativa Regional de Piura</i>	231
Comentarios	238
<b>Sexto panel: Escuelas y formación inicial docente</b>	<b>243</b>
• Fe y Alegría: una alternativa educativa de calidad para los empobrecidos. <i>Leonor Romero y Nelly Cáceres - Fe y Alegría Perú</i>	245
• "Me lo enseñó... la experiencia". Investigación y el Instituto Superior Pedagógico Público Túpac Amaru de Tinta (Cusco). <i>Moisés Bustamante Gamarra - ISP TINTA</i>	265
Comentarios	272
<b>Séptimo panel: Innovación y trabajo en redes</b>	<b>277</b>
• El caso de las escuelas promotoras de salud en el Perú: La experiencia de Kallpa. Promoviendo la salud e higiene a través de la escuela. <i>Asociación Kallpa</i>	279
• Educación con enfoque de derechos. <i>Trinidad Ortiz Palacios - UNICEF Perú</i>	307
Comentarios	317
<b>Comentarios finales</b>	<b>323</b>



# Presentación

---

El Primer Seminario Internacional de "Investigación para una mejor educación", realizado en octubre pasado, reunió a un grupo de destacados investigadores y expertos de seis países del continente (Argentina, Colombia, Chile, Ecuador, Estados Unidos y Perú) con protagonistas de la gestión y de la práctica educativa nacional: políticos y funcionarios que toman decisiones en los diversos escalones del sistema educativo; educadores involucrados en experiencias innovadoras en distintas regiones del país; y, docentes y directores de base deseosos de aprender y renovar su actividad profesional. El tema abordado durante los dos días que duró el evento fue: "Escuelas que aprenden y se desarrollan".

La Facultad de Educación de la Universidad Peruana Cayetano Heredia, se ha propuesto realizar periódicamente estos seminarios, que faciliten la comunicación y el intercambio entre los investigadores y los gestores y actores del cambio educativo, con la intención de contribuir al desarrollo de esas actividades y a la identificación de las mejores políticas, estrategias y propuestas concretas para el logro de los objetivos de la educación.

La elección del tema para este primer seminario -"Escuelas que aprenden y se desarrollan"- expresa una clara opción por ubicar a las escuelas y colegios en el centro de todos los esfuerzos por transformar la educación. Al mismo tiempo, invita a reconocer como protagonistas del cambio a los varios cientos de miles de profesionales de la educación que realizan su labor cotidiana en más de cincuenta mil centros educativo repartidos en todo el Perú.

Los centros educativos no son simples lugares de encuentro entre profesores individuales y masas de estudiantes; las escuelas deben ser vistas como sujetos institucionales, con vida y dinámicas propias, que trascienden las de los individuos y grupos que las conforman. Hasta ahora, sin embargo, la mayoría de las escuelas en el Perú han sido poco más que un número y un local precario, abandonadas a su suerte y a la iniciativa aislada de sus profesores.

La experiencia muestra que los centros educativos exitosos tienen una vida institucional activa, cuentan con una comunidad de profesionales cohesionados en torno a un proyecto compartido, desarrollan un clima humano positivo e integran a los alumnos, a los padres de familia y a la comunidad local en un proceso significativo para todos. El surgimiento de este tipo de dinámicas internas en los centros educativos es posible, cuando desde los niveles de dirección del sistema escolar se exigen, promueven, apoyan, incentivan, evalúan, informan y premian los procesos educativos innovadores y sus resultados, con un claro énfasis en el fortalecimiento institucional.

La pregunta central en este seminario fue: ¿CÓMO LOGRARLO? ¿A través de qué políticas y de qué estrategias se logrará que las miles de escuelas públicas de todo el país se transformen en centros educativos con personalidad, orientados al mejoramiento continuo, al aprendizaje colectivo e institucional y al desarrollo local? No se pretendió identificar todas las fórmulas para el cambio; pero sí se buscó aprender juntos, enriquecer el debate e identificar algunas pistas para avanzar. Con el fin de ampliar la participación en las discusiones, se elaboró un documento base con el título "Escuelas que aprenden y se desarrollan: un reto para la educación peruana de hoy", distribuido con anticipación e incluido en la presente publicación. Así mismo, se abrió una página web del seminario, en la cual se pusieron todos los documentos a disposición del público interesado y se incluyó una dirección electrónica a la que se podían enviar preguntas y comentarios.

En la sesión inaugural del seminario, se desarrolló un panel motivador y orientador de los debates, integrado por tres personalidades ubicadas en las posiciones más altas del estado y de la sociedad civil en lo que respecta a política educativa: Gloria Helfer, Presidenta de la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología del Congreso de la República; Manuel Iguíñiz, Viceministro de Gestión Institucional; y Jorge Capella, Presidente de Foro Educativo. Sus intervenciones también han sido recogidas en éste libro.

Las jornadas centrales del seminario se organizaron en dos grandes bloques, que se reflejan en las dos partes principales del presente libro: "Lecciones de la Investigación" y "Lecciones de la Experiencia". Viola Espínola, académica chilena integrada actualmente al equipo del BID en Washington, tuvo a su cargo la primera conferencia, en el panel sobre "Desarrollo de la Gestión Escolar en el marco de las Reformas", la que fue comentada por Rosario Valdeavellano y Sonia Henríquez. A continuación y en la sección sobre "Experiencias Nacionales y Gestión de la Educación" se presentaron experiencias de Ecuador y Colombia; la primera a cargo de Álvaro Sáenz, ex Director Técnico del Programa Redes Amigas; y la segunda por Rosa Ávila, Coordinadora del Área de Gestión de Corpoeducación. Los comentarios corrieron a cargo de Barbara Hunt, Áurea Bolaños y Omar Gandarillas.



En la sección sobre "Desarrollo Escolar y Cambio Cultural", Patricia Oliart - investigadora del IEP- presentó la conferencia principal, que fue comentada por Moisés Bustamante y Juan Ansión. Y para cerrar la primera parte, se realizó un panel sobre "Gobiernos Locales y Desarrollo de las Escuelas", siendo los ponentes Daniel Filmus -Secretario de Educación de la Ciudad de Buenos Aires- y Sonia Lavín, investigadora del PIIE en Chile; sus presentaciones fueron comentadas por Estela Gonzáles, Martín Vegas y Leonor Romero.

En la segunda parte -"Lecciones de la Experiencia"- se presentaron en un panel las experiencias del Proyecto de Innovaciones Educativas en el Distrito de Independencia (PIEDI) y de la Mesa Pedagógica de Piura, a cargo de Sonia Henríquez y Óscar Infante, respectivamente. Los comentarios corresponden a Daniel Filmus y Sonia Lavín. Una segunda sección incluyó las experiencias de Fe y Alegría -por Leonor Romero y Nelly Cáceres- y del Instituto Superior Pedagógico de Tinta, a cargo de Moisés Bustamante; fueron comentadas por Patricia Oliart, Álvaro Sáenz y Barbara Hunt. Y el panel final incluyó la experiencia institucional de la Asociación Kallpa, presentada por Virna Vera, así como el proyecto de Educación con Enfoque de Derechos, presentado por Trinidad Ortiz de UNICEF; fueron comentadas por Rosa Ávila, Viola Espínola y Luis Salazar.

Finalmente, se han incluido los comentarios vertidos en la ceremonia de clausura del Seminario por tres significativos representantes de los grupos reunidos en el evento: María Paredes, Directora de uno de los colegios innovadores del PIEDI, Viola Espínola, experta internacional del BID y Manuel Igúñiz, Viceministro de Gestión Institucional.

Cabe destacar, para concluir, que el Seminario Internacional se realizó en el marco de las celebraciones del 40 aniversario de la fundación de la Universidad Peruana Cayetano Heredia. Por lo tanto, también constituye un homenaje y una muestra de la identificación de la Facultad de Educación con los valores universitarios que distinguen a la UPCH, que se expresan en su permanente compromiso con la investigación, con la excelencia académica y con el servicio al país.

***Manuel E. Bello***

*Decano de la Facultad de Educación*

*Universidad Peruana Cayetano Heredia*





DOCUMENTO BASE





# Escuelas que aprenden y se desarrollan: un reto para la educación peruana de hoy<sup>1</sup>

## UN APOORTE PARA LA REFLEXIÓN

Fernando Bolaños  
Manuel E. Bello

### ■ INTRODUCCIÓN: ¿ES IMPORTANTE DISCUTIR SOBRE LAS "ESCUELAS QUE APRENDEN"?

La debilidad de los centros educativos es uno de los mayores problemas del sistema educativo peruano en la actualidad. No se trata sólo de escasez de recursos económicos y materiales, y de capacidades, sino un problema de perfil institucional, falta de tradiciones y ausencia de una cultura de gestión participativa y eficaz. La mayoría de los centros educativos no cuenta con propósitos ni metas propios, ni con planes de desarrollo que les permita dar cuenta de los resultados alcanzados. Esta es una deficiencia del sistema educativo nacional que refleja el hondo centralismo que existe en el país.

Los intentos de reforma y los esfuerzos del Estado en el Perú, especialmente en la última década, no han logrado favorecer el desarrollo de la institucionalidad de los centros educativos, a pesar de la inversión en mejoramiento de la infraestructura, en capacitación docente y en la provisión de materiales de estudio.

¿Cómo es un centro educativo que aprende y se desarrolla? Si bien no puede haber definiciones precisas, un centro educativo que aprende y se desarrolla es aquél en que tanto directivos, docentes, estudiantes y padres de familia comparten una visión común, tienen expectativas altas sobre lo que se espera del trabajo educativo, tienen un vínculo significativo con la comunidad y las organizaciones de su contexto. En dichos centros existe apertura a la evaluación, a los cambios y a la innovación, disposición a seguir aprendiendo a partir de actitudes y prácticas de indagación e investigación. Tanto los directivos como los docentes están comprometidos con la

---

1 Documento base para el Primer Seminario "Investigación para una mejor educación", realizado por la Facultad de Educación de la Universidad Peruana Cayetano Heredia. Lima, octubre de 2001.

mejora continua de los procesos y se constituyen como una comunidad de trabajo y de aprendizaje, donde hay liderazgos compartidos y democráticos.

El centro educativo no logrará sus fines, sin embargo, si no existe un conjunto de condiciones sociales y políticas que favorezcan estas condiciones internas; es necesario contar con una normatividad clara, relación fluida del centro educativo con los órganos intermedios del Ministerio de Educación, que favorezca su autonomía y le apoye técnicamente y con recursos. La relación con los padres de familia y con el resto de la comunidad local es también muy importante, reconociendo el valor que tiene la educación para el desarrollo local y el desarrollo del país.

El cuadro que hemos descrito puede hacer pensar que la existencia de escuelas que aprenden y se desarrollan cae en el campo de la utopía. La realidad, en cambio, hace ver que en medio de condiciones no del todo satisfactorias, hay centros educativos que logran mejores resultados que otros de similares características. En medio de dificultades de distinto orden, hay centros educativos donde directivos y docentes desarrollan una mística y un espíritu de trabajo en equipo, tienen relaciones estrechas con los padres de familia y su comunidad y logran mejores resultados relativos en los aprendizajes de los estudiantes ¿Qué puede explicar esas diferencias?

Existen estudios y experiencias internacionales que muestran cómo es posible el desarrollo y el fortalecimiento de los centros educativos, dentro del marco de reformas más o menos amplias de los sistemas educativos<sup>2</sup>. Los centros educativos pueden convertirse en instituciones que aprenden y se desarrollan si es que se conjugan una serie de factores internos así como condiciones externas referidas al contexto social y político.

Tanto en el Perú, como en otros países de la región y el mundo entero, existen diversas experiencias exitosas de desarrollo institucional de las escuelas, muchas de las cuales no han sido suficientemente estudiadas ni son conocidas por todos, y que pueden ser fuente de lecciones para otros centros educativos, y para el sistema educativo en general.

Por tanto, el desarrollo institucional de los centros educativos es fundamental para mejorar la calidad de la educación, y para que los diversos esfuerzos, tanto del Estado como de distintas organizaciones e instituciones de la sociedad civil, tengan mejor

---

2 Ver, por ejemplo, el estudio amplio sobre el tema que proponen J. Cibulka, S. Coursey, M. Nakayama, J. Price y S. Stewart. "Schools as Learning Organizations: A Review of the Literature." National Partnership for Excellence and Accountability in Teaching, febrero 2000.

sentido. No hay que olvidar que en los centros educativos y en sus aulas, con todas sus particularidades, es donde se define el sentido final y real de las políticas educativas.

## ■ EL CONTEXTO SOCIAL Y EDUCATIVO

El Perú es un país fuertemente centralizado e inequitativo. Según datos recientes, en Lima y Callao, donde vive un tercio de la población peruana (32%), se concentra el 55% del PBI, el 51% de los trabajadores estatales, el 70% de los profesionales de salud y el 55% de los médicos, el 80% de las clínicas, el 87% de los consultorios, el 46% de la energía hidráulica producida, el 63% de los abonados telefónicos, el 75% del producto bruto industrial, el 80% de la inversión privada, el 97% de los servicios crediticios y financieros, el 80% de los préstamos de la banca comercial, el 85% de los establecimientos industriales, el 97% de las decisiones sobre gastos estatales y el 85% de las decisiones sobre inversión pública, el 90% de los servicios comerciales, el 85% de la generación de impuestos, el 96% de la recaudación de impuestos y el 50% de la capacidad de consumo<sup>3</sup>.

En términos educativos, en Lima y Callao se concentra el 35% de la población estudiantil, el 40% de los maestros, el 35% de las universidades (y la mayoría de las universidades más prestigiosas y con mayores recursos), el 57% de los estudiantes universitarios. La brecha entre las zonas urbanas y rurales es amplia. Si bien el Estado ha hecho un gran esfuerzo por ampliar la cobertura, principalmente del nivel primario, se reconoce la dificultad de asegurar la atención de más de 84 mil centros poblados, con escasa población y asentados de manera muy dispersa en grandes extensiones rurales de sierra y selva<sup>4</sup>. Un estudio reciente señala que son más de 52,187 los centros educativos existentes, de todas las modalidades, de los cuales 30,240 son escuelas primarias<sup>5</sup>.

El problema de la educación rural no tiene que ver sólo con la cobertura, sino con las condiciones y la calidad de la enseñanza y los aprendizajes. Existen más de 23 mil escuelas rurales que ofrecen educación primaria de menores, casi todas (98%) bajo gestión estatal. El 68% de estas escuelas carece de agua, un 95% no tiene desagüe y un 90% no cuenta con energía eléctrica. Sólo el 3.2% tiene biblioteca y menos del 1% cuenta con laboratorio<sup>6</sup>. Los resultados de las pruebas de matemáticas y lenguaje de

---

3 Boletín Datos para la Democracia n° 21. Transparencia, enero 2001.

4 Foro Educativo. Balance de una década: Educación para todos. Lima, 2000. pág. 44.

5 César Guadalupe. Elementos para la construcción de una tipología de centros educativos y programas no escolarizados. Lima: Ministerio de Educación- MECEP. Documento de trabajo n° 9. pág. 42.

6 Ministerio de Educación. Unidad de Estadística Educativa 1998, citado en Agenda abierta. CARE-IEP- Foro Educativo.

la Evaluación CRECER, aplicadas por el Ministerio de Educación en 1998, mostraron las brechas existentes entre los centros educativos públicos y privados y entre zonas urbanas y rurales. Moquegua, Tacna, Arequipa, Lima y Callao tuvieron los más altos rendimientos de forma consistente. Apurímac, Ucayali, Puno y San Martín tuvieron los puntajes más bajos<sup>7</sup>. Más allá de la discusión que existe sobre la

utilidad o pertinencia de este tipo de evaluaciones, no se puede negar las diferencias existentes en la educación peruana.

“  
*El proyecto de ley de descentralización que está actualmente en el Congreso propone abordar ésta como un proceso permanente, gradual y ordenado en función del desarrollo integral del país, con implicancias tanto en el orden político como en el económico, administrativo, social y geográfico.*

En medio de esta situación, el nuevo gobierno está estudiando el inicio de una nueva propuesta de descentralización de la gestión pública y parece ingresar a una etapa en la que el desarrollo local y regional tendrán prioridad, a pesar de las tensiones generadas por los desequilibrios y las presiones del mercado internacional. En este contexto, el propio modelo de descentralización que se adopte para el sector educación, la política curricular y de formación docente inicial y permanente que se defina, las estrategias de modernización y de

equipamiento, las opciones y criterios de asignación de recursos, la política de remuneraciones y de incentivos a los docentes, el sistema de evaluación, entre otras, podrán ayudar a fortalecer o debilitarán la autonomía y la capacidad institucional de las centros educativos para desarrollarse y contribuir al desarrollo local.

El proyecto de ley de descentralización que está actualmente en el Congreso propone abordar ésta como un proceso permanente, gradual y ordenado en función del desarrollo integral del país, con implicancias tanto en el orden político como en el económico, administrativo, social y geográfico<sup>8</sup>. En lo político se señala como impostergable la creación y conformación de las regiones, la convocatoria a elección de las autoridades regionales por sufragio directo, y en el corto plazo, la instalación y funcionamiento de los gobiernos regionales así como el ejercicio del referéndum para la demarcación regional. En lo económico se propone la restitución de las competencias y rentas a los gobiernos locales, y el fortalecimiento gradual de los gobiernos regionales y locales a través de una redistribución equitativa de los recursos del Estado. Administrativamente, se propone la transferencia gradual y ordenada de

7 Ministerio de Educación. Unidad de Medición de la Calidad. Boletín CRECER n° 5-6, noviembre 2000.

8 Cf. Proyecto de Ley de Bases de la Descentralización. Comisión de Descentralización y Regionalización del Congreso de la República, setiembre 2001.



funciones y programas hacia los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Y en lo social se ve como necesaria la promoción de la participación ciudadana a todo nivel y en todas sus formas de organización y finalidad social.

En el ámbito educativo, tal como se señala en un estudio reciente<sup>9</sup>, en los últimos veinte años ha habido avances y retrocesos en el desarrollo de la institucionalidad escolar. Se abandonó el modelo de red nuclear que fue impulsada por la reforma educativa de 1972 y se adoptó un modelo de autonomía pedagógica relativa de los centros educativos a comienzos de los 80. En la última década se desarrollaron una serie de iniciativas tendientes a favorecer la autonomía de las escuelas y la desregulación de la educación privada, pero con diverso grado de éxito. Una iniciativa interesante, por ejemplo, fue la Resolución Ministerial 016, de 1995, que impulsó, entre otras cosas, el desarrollo de los Proyectos de Desarrollo Institucional (PDI), que permitieron a muchos centros educativos formular su visión y misión y planes para el mediano plazo, fortaleciendo la noción de una gestión de carácter participativo.

Recientemente, el gobierno de transición promulgó el Decreto Supremo 007. Éste contiene elementos para impulsar la calidad, equidad y eficiencia de la educación en diferentes niveles y modalidades. Entre ellas se propone fortalecer la participación en la escuela mediante la creación del Consejo Escolar Consultivo; dar libertad para que el calendario escolar se ajuste a cada centro educativo, pero asegurando 1000 horas efectivas anuales de aprendizaje en primaria y 1170 en secundaria; destinar un tercio del tiempo curricular al logro de aprendizajes, prioritarios para la realidad local y/o necesidades de los estudiantes de cada región. Falta aún que estas propuestas se consoliden, pero han definido un nuevo marco de la gestión escolar al que será necesario prestar atención en los siguientes años.

Algunos estudios internacionales señalan que los intentos de reforma educativa en diversos países no han llegado a transformar la práctica docente, sino que se quedaron en la superficie de los cambios<sup>10</sup>. Es claro, no obstante, que la sola dinámica interna de los centros educativos no es suficiente para lograr los cambios, sino que es necesario que existan políticas educativas explícitas

Un estudio de la OCDE, citado por Alvarino y colaboradores, señala que existen tres factores que definen una escuela con mayor valor aportado por una mejor gestión:

---

9 UNESCO. Una mirada a la educación en el Perú. Balance de 20 años en el Perú del Proyecto Principal de la UNESCO para América Latina y el Caribe 1979-1999. Lima, UNESCO, TAREA, 2001 pág. 68-71.

10 Michael Fullan. "The Return of Large-Scale Reform". Toronto: OISE, 1999.

la descentralización, la accountability (o "rendición de cuentas") y el fortalecimiento de la relación entre escuela y comunidad<sup>11</sup>. Otros autores señalan que el éxito de reformas que permiten el desarrollo de los centros educativos depende además de otros dos factores: el desarrollo de capacidades locales y el estímulo de la innovación<sup>12</sup>.

En tal sentido, para que sea posible el desarrollo y fortalecimiento de los centros educativos se requiere tanto un conjunto de factores y condiciones externas, como de factores internos. Ciertamente, la relación entre los factores externos y los factores internos de los centros educativos es estrecha, pero para efectos del análisis hemos separado estos aspectos.

## ■ FACTORES Y CONDICIONES EXTERNAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS CENTROS EDUCATIVOS

En cuanto a los factores externos se requieren políticas explícitas respecto de la descentralización, la formación inicial y continua de los docentes, así como de la disponibilidad y manejo de recursos económicos. El apoyo de la comunidad local y de las organizaciones de la sociedad civil resulta asimismo relevante para el logro de los cambios.

### Políticas efectivas de descentralización

Como ya se ha señalado, la descentralización es un proceso importante que viene impulsándose en la región y que tiene impacto en los centros educativos. Sin embargo, las experiencias son diversas, no sólo en América Latina sino a nivel mundial y requieren mayor análisis. Según Hanson existen 4 principales formas de descentralización: la desconcentración, la delegación, el traspaso de autoridad y la privatización<sup>13</sup>. En la desconcentración se transfiere tareas y trabajo, pero no la autoridad. En la delegación, se transfiere autoridad para la toma de decisiones de una unidad jerárquica superior a otra inferior, pero la autoridad puede ser retirada a discreción. El traspaso supone que la unidad puede actuar de forma independiente y sin permiso previo. La privatización es una forma de traspaso en la cual la responsabilidad y los recursos se transfieren desde el sector público a instituciones del sector privado. El autor considera, como lección de política, que el traspaso de

---

11 C. Alvaríño, S. Arzola, J.J. Brunner, M.O. Recart y R. Vizcarra. "Gestión Escolar: un estado del arte de la literatura". Revista Paideia n° 29. pág. 14

12 Brik y otros. Citado por Michael Fullan y Nancy Watson. Conferencia "Improving Learning Outcomes in the Caribbean" Banco Mundial, agosto 1999. pág. 9.

13 Mark Hanson. "La descentralización educacional: problemas y desafíos. Documentos PREAL n° 9, noviembre 1997.

autoridad ha mostrado ser, a largo plazo, el modelo más exitoso de descentralización porque ha permitido la continuidad en los procesos de cambio.

Existe un conjunto considerable de estudios sobre el modelo de administración delegada en el centro educativo (conocida en inglés como School Based Management). La SBM exige la participación activa de los interesados en la gestión, de forma tal que se pueda atender mejor a las necesidades de los alumnos<sup>14</sup>. Sin embargo, los críticos de este modelo han señalado que la gestión basada en el centro educativo no muestra necesariamente que los docentes cambian su participación ni fortalecen su autonomía. Experiencias como éstas no generan cambios significativos en el aula o el currículo.

En América Latina, en los últimos diez años se han ensayado diversas estrategias de descentralización y de reforzamiento de la autonomía de las escuelas. Tales estrategias consideran siempre, aunque con diversidad de énfasis, políticas de delegación o transferencia de atribuciones a los centros educativos y acciones destinadas a reforzar la capacidad de éstos para hacer un uso adecuado y pertinente de las atribuciones. Esto último se ve, a modo de ejemplo, en el "Manual para una escuela eficaz" publicado en Chile en 1994 por Viola Espínola y colaboradores: "Queremos ayudar a construir escuelas académicamente ambiciosas, escuelas en las que prima el espíritu de cuerpo y la responsabilidad compartida, escuelas que se movilizan por los resultados de la gestión, que responden por los aprendizajes logrados"<sup>15</sup>. Las propuestas del Manual se han formulado tomando en cuenta las condiciones de carencia material y las dificultades que enfrentan la mayoría de los centros educativos públicos, pero también el contexto de políticas educativas destinadas a lograr una independencia creciente de los centros educativos respecto del nivel central del sistema y una cada vez mayor responsabilidad a los profesionales de la educación en las decisiones que atañen a la sala de clases y al conjunto de la organización escolar.

Sin embargo, tal como señala Rosa María Torres, "los sentidos y calidades de la descentralización y la autonomía variaron mucho en los distintos países"<sup>16</sup>. Ella sostiene que, en muchos procesos de reforma en América Latina, la descentralización no se ha hecho a partir de una *lógica educativa* (flexibilidad y adecuación a la realidad

---

14 Alvaríño y otros. Op. cit. pág. 18

15 V. Espínola, O. Almarza y M.E. Cárcamo. Manual para una escuela eficaz. Guía de autoperfeccionamiento para directores y profesores. Empresa editora Zigzag, Santiago de Chile, 1994.

16 Rosa M. Torres. "Reformadores y docentes: El cambio educativo atrapado entre dos lógicas". En: Los docentes, protagonistas del cambio educativo. Convenio Andrés Bello/Cooperativa del Magisterio de Colombia, Bogotá, 2000.

local, mayor relevancia y pertinencia del currículo, autonomía de los centros educativos, mayor participación de la sociedad local), sino a partir de una *lógica política* (reducir el tamaño y el poder del Estado, redistribución del poder a las instancias intermedias y locales, así como quebrar el poder de los sindicatos docentes) y la *lógica económica* (reducir el gasto en educación).

La descentralización, tal como se ha implementado en algunos países de la región, ha significado el debilitamiento de las instituciones centrales e incluso el desmantelamiento de los Ministerios de Educación, ya que se privilegiaron aspectos administrativos y financieros, antes que los curriculares y pedagógicos. Por ello, un proceso efectivo de descentralización educativa en el Perú exige redefinir los roles tanto del Ministerio de Educación como de los llamados órganos intermedios (Direcciones Regionales, USEs, ADEs), además de definir las nuevas tareas que le corresponde a los propios centros y a la comunidad educativa.

No obstante, aunque el proceso de descentralización de la educación puede acercar el centro educativo (y las decisiones en éste) a sus usuarios<sup>17</sup>, no es claro que la descentralización, como señalan algunos autores, determine por sí sola "un aporte real al mejoramiento de los niveles de logro de los objetivos académicos o sociales por parte de los alumnos"<sup>18</sup>. En general, hay consenso en que no es posible (ni deseable) la autonomía absoluta de los centros educativos, y que es recomendable un nivel de semi-autonomía en torno a un plan local. Según Hanson, cuatro son los factores de una reforma de descentralización exitosa: desregulación; semi-autonomía; gobierno y liderazgo de los centros educativos locales (que pone énfasis en el liderazgo del director) y responsabilidad por resultados<sup>19</sup>.

Formación inicial y continua de los docentes, y otras políticas de desarrollo profesional

El desarrollo de los recursos humanos es fundamental para el desarrollo de las escuelas y esto va más allá de lo que le toca al propio centro educativo. Algunos autores consideran que tanto la formación de los docentes como las políticas de trabajo e incentivos son importantes para el desarrollo institucional de las escuelas. En el Perú, es claro que gran parte de las decisiones en este campo corresponden al Estado, ya que la mayoría de los centros de formación docente son estatales. Entre 1990 y 1996 proliferaron los centros de formación magisterial privados, debido a los

---

17 Cf. Ana Luiza Machado. "El rol de los gestores educativo en el contexto de la descentralización de la escuela". PROMEDLAC VII. Documento de apoyo. UNESCO, Chile, 2001. pág. 3

18 D.J.Brown. Citado por Hanson. Op. cit. pág. 14

19 Hanson. Op. cit. pág. 15

incentivos que trajo la Ley de Promoción de la Inversión en Educación (DL 886). Sin embargo, cerca del 40% de los Institutos Superiores Pedagógicos (ISP) son públicos. Por otro lado, la mayoría de los docentes (cerca del 80%) son empleados públicos y trabajan en centros educativos estatales.

En nuestro país, en la última década en particular, no ha habido una política integral y coordinada que favorezca el desarrollo profesional de los docentes. Las iniciativas asumidas no han llegado a configurar una adecuada política de estado respecto del capital humano del sector educación.

Algunos de los puntos críticos identificados respecto del desarrollo docente son los siguientes: la desproporción entre la oferta y demanda de docentes dentro del sistema educativo peruano; la baja calidad de la formación inicial de los docentes, y el débil rol del Estado en promover una formación de calidad en las instituciones educativas estatales; las dudas sobre la pertinencia y eficacia de la capacitación docente desarrollada por el Estado de manera masiva desde 1995; la inadecuada política de remuneraciones e incentivos laborales del sector educación, que no se ajusta a las expectativas de los docentes.

Respecto de la formación inicial, en el Perú existe una experiencia interesante conducida por la Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente, que trabajó desde 1996 el Plan Piloto de Modernización de la Formación Docente, que inició el trabajo con 22 ISPs (después se sumaron otros 22) y que ha permitido desarrollar una nueva propuesta curricular para la formación docente<sup>20</sup>. Esto ha supuesto, entre otras cosas, definir una nueva estructura de la carrera, definir un nuevo modelo curricular por competencias, introducir un alto componente valorativo y actitudinal, e introducir el enfoque interdisciplinar. La nueva generación de docentes, formados integralmente con el nuevo currículo, cuenta con una serie de competencias y disposiciones nuevas, tales como el interés por la investigación, una preocupación por la ética y los valores, el desarrollo de metodologías activas.

A nivel latinoamericano existen otras experiencias significativas. Tal es el caso de los Centros Regionales de Profesores (CERP) en Uruguay<sup>21</sup>. Allí se forman profesores para Educación Secundaria y Educación Técnica en diversas carreras, con una propuesta curricular que incluye también otras áreas de formación básica. Los CERP basan su propuesta en una reducción del tiempo de estudio a 3 años, ampliando

---

20 cf. Shona García. "Maestros y Formación magisterial" En Agenda Educativa n° 14. Foro Educativo: Lima, diciembre 2000. pág. 34-35

21 Boletín de PREAL. Serie Mejores Prácticas n° 6, noviembre 2000.

la jornada de estudio, promoviendo la dedicación exclusiva tanto de estudiantes, el trabajo de los formadores a tiempo completo, y prácticas intensivas marcadas por un fuerte trabajo en grupo. Con esta iniciativa se ha buscado facilitar el acceso de la población del interior del país a la carrera docente y favorecer la permanencia de docentes y estudiantes en sus lugares de procedencia. Esto convierte a esta iniciativa en una estrategia de descentralización de la formación inicial de profesores, que otorga una mayor importancia a la formación integral de los mismos.

En cuanto a la capacitación, en el Perú se ha capacitado desde 1995, con diverso éxito, a docentes y directivos de todos los niveles. Más de 120 mil maestros (es decir, el 45% de los docentes en servicio) se han capacitado con el Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD) y con el Plan de Capacitación en Gestión de la educación (PLANCGED) a directivos<sup>22</sup>. La capacitación ha sido progresiva y ha incluido aspectos claves del currículo, nuevas metodologías y nuevas formas de gestión, apuntando a construir el Proyecto Educativo Institucional por centro educativo. No existe aún una evaluación completa de los programas de capacitación del Ministerio, pero es cierto que, dado que para la capacitación se subcontrató a diversas instituciones a nivel nacional (los llamados "entes ejecutores"), los resultados son bastante desiguales. La principal debilidad, tal vez, ha sido la "incapacidad de los responsables del Ministerio de Educación de capitalizar para sí un conocimiento sobre la gestión escolar"<sup>23</sup> revelando una visión restringida del desarrollo de recursos humanos, que no es tratado como una parte integrante de un plan más amplio de desarrollo institucional del sistema, en todos sus niveles. Se ha logrado, sin embargo, impulsar algunos cambios en la relación docente-alumno y el clima afectivo del aula, así como un incremento del uso de metodologías activas para el aprendizaje.

A lo que se apunta en la actualidad, sin embargo, es a crear un sistema de formación continua que pueda responder a las necesidades diversas y siempre cambiantes de la educación. En México, para poner un caso, existe el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (ProNaP) creado por la Secretaría de Educación Pública (SEP), que lleva adelante diversos programas de formación continua en los denominados Centros de Maestros, espacios destinados exclusivamente al apoyo académico de los maestros en servicio. Constan de una biblioteca, una videoteca y una audioteca con materiales especialmente seleccionados, aulas para el trabajo individual o en grupo, computadoras, y están enlazados a la red Edusat. Se han creado, igualmente

---

22 Sigfredo Chiroque. "Perspectivas y propuestas para el desarrollo magisterial". En *La docencia revalorada*. Lima: Tarea, 2000. pág. 111

23 UNESCO. Op. cit. pág. 81-82

bibliotecas para la actualización del maestro, que cuentan con libros y cuadernos de calidad entregados gratuitamente por la SEP, que abordan temas de interés para los maestros y les permite contar con una bibliografía personal y actualizada<sup>24</sup>.

El aprendizaje profesional continuo de los educadores, entendido como un asunto público y promovido por el estado, tiene que darse en el marco del fortalecimiento institucional y el desarrollo del centro educativo para que cumpla eficazmente su función social. Al interior de cada escuela, por supuesto, tienen que darse procesos individuales, procesos grupales y procesos institucionales de aprendizaje y de gestión del conocimiento. Pero todos esos procesos se deben subordinar al proyecto institucional, que señala las metas, los objetivos y las prioridades del plan curricular y de la acción educativa en general. Desde este punto de vista, la dimensión principal de la formación continua de los maestros se sustenta en la existencia en las escuelas de comunidades profesionales de profesores que aprenden en la práctica y para la práctica, en un marco institucional.

“  
*Al interior de cada escuela, por supuesto, tienen que darse procesos individuales, procesos grupales y procesos institucionales de aprendizaje y de gestión del conocimiento.*

La descentralización de la educación y la construcción de la capacidad de la escuela para llevar adelante su propia gestión institucional, pedagógica, administrativa y económica con suficiente autonomía, exigen el establecimiento de una estrecha relación entre las escuelas y los centros de formación magisterial, en la medida que estos dejarían de tener vigencia y de cumplir una función social si no se articulan con los proyectos y las actividades de las instituciones que proveen el servicio educativo básico a la población, es decir, las escuelas. En este aspecto se puede hacer una analogía con el tipo de relación que mantienen las Facultades de Medicina y Escuelas de Enfermeras con los hospitales y centros de salud: tanto la formación profesional como la investigación en estos centros formadores están estrechamente relacionadas con la actividad de los profesionales de la salud en la atención a la población.

En otros países la capacitación a docentes en servicio ha sido una herramienta de fortalecimiento institucional del centro educativo; también se ha comprobado que la mayor fortaleza institucional de la escuela permite una mejor capitalización de los esfuerzos de capacitación. La capacitación articulada con el proyecto educativo institucional, con el proyecto curricular del centro educativo y con los planes de desarrollo local, dirigida al conjunto de los docentes y directivos de la escuela y de las

redes de escuelas, es sin duda más eficaz que una capacitación homogénea que involucra a docentes de muchas escuelas, que no tienen una relación orgánica de trabajo en equipo.

El equipo de profesores y profesoras de un centro educativo, cuando existe como tal, articulado por un proyecto y no sólo como un conjunto amorfo de docentes que coinciden en el territorio de una escuela, juega un gran papel en el desarrollo profesional del docente y en el mejoramiento constante de las prácticas de enseñanza. El equipo es el responsable colectivo de la realización del proyecto institucional, que es el proyecto compartido. En ese marco, el equipo profesional opera como soporte para el desempeño individual y como espacio real de intercambio y de aprendizaje permanente desde la práctica. El equipo de profesores, cuando funciona de un modo orgánico y con regularidad, es la instancia que demanda a cada maestro calidad y cumplimiento en función del proyecto de todos, instancia ante la cual cada uno de los docentes debe responder, por respeto a los acuerdos y a los compromisos asumidos.

El elemento metodológico central para una formación y capacitación de maestros orientada a construir autonomía intelectual y profesional a la vez que capacidades de trabajo cooperativo y creativo, es la investigación pedagógica realizada por los docentes en el seno de su propio equipo profesional. Una investigación estrechamente ligada a la experiencia docente y cultural del aula y de la escuela. Una investigación que alimente la reflexión crítica y autocrítica, el debate, la evaluación y el mejoramiento continuo de la tarea educativa en cada escuela y en el conjunto del sistema escolar. En un mundo tan complejo y cambiante como el actual, el objetivo mayor de la formación continua es el desarrollo de habilidades para seguir aprendiendo y capacidades para investigar desde la práctica educativa para comprenderla y transformarla.

Respecto de las condiciones laborales, el sueldo de los maestros en el Perú es uno de los más bajos del sector público. En la década pasada, el sueldo de un maestro perdió el 51% de su poder adquisitivo. En agosto de 1999, el poder de compra de los docentes equivalía al 52% del que tenía en 1942. El gobierno actual ha prometido duplicar el sueldo de los docentes en cinco años, aunque la viabilidad de esto resulta incierta, considerando que cerca del 80% del presupuesto del sector corresponde a los pagos del personal, obligaciones sociales y previsionales, salvo que se aumente significativamente el presupuesto público global asignado a la educación.

En América Latina existen diversas iniciativas que hacen ver que el desarrollo profesional de los docentes no pasa sólo por las remuneraciones. En Chile, por ejemplo, se cuenta con el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educacionales Subvencionados (SNED) que, desde 1996 entrega



estímulos monetarios a los docentes de los establecimientos seleccionados por su buen desempeño. Con estos premios se busca motivar el desempeño de los profesores y, por otro lado, entregar información a la comunidad educativa sobre logros en la calidad de la enseñanza<sup>25</sup>.

A pesar de las experiencias señaladas, falta determinar si los esfuerzos tanto en la formación inicial y continua como en las condiciones de trabajo de los docentes inciden de manera significativa en el desarrollo permanente de los centros educativos. La experiencia muestra que, en la medida que tales iniciativas no estén articuladas, se corre el riesgo de desperdiciar esfuerzos y recursos. Docentes mediana o adecuadamente formados, pero que no tienen acceso a capacitación permanente o que trabajan en condiciones insatisfactorias y aislados, terminan desalentados y contribuyendo poco a una educación de calidad. En otros casos, la capacitación resulta inefectiva porque no puede resolver aspectos básicos que no fueron tratados o abordados durante la formación inicial. Finalmente, los programas de incentivos que se hacen indiscriminadamente, sin ligarse a procesos de mejoramiento de la calidad y al logro de resultados, resultan onerosos y pierden su razón de ser.

#### Disponibilidad de recursos

Para que la escuela pueda desarrollarse requiere el manejo autónomo de recursos económicos. De hecho, todo proceso de descentralización requiere cierto nivel de transferencia de recursos y la capacidad de decisión sobre los mismos. Tal es el caso, por ejemplo del Programa Dinero Directo a la Escuela implementado en Brasil desde 1995<sup>26</sup>. Esta iniciativa se ha visto como un requisito para mejorar la eficiencia y equidad de la enseñanza pública. En este programa se encarga la gestión financiera a un Unidad Ejecutora, que está compuesta por personas de la comunidad escolar y que participan en la gestión administrativa y pedagógica. Estas unidades ejecutoras se convierten en entidades de derecho privado sin fines de lucro y son obligatorias en todas las escuelas públicas con más de 100 alumnos. Los estados transfieren entre 250 y 65,000 dólares a las escuelas, de acuerdo a su tamaño, dinero que es utilizado en el mantenimiento y conservación de la infraestructura, la capacitación de los docentes o la adquisición de material educativo. Según algunas fuentes, el programa cuenta con una amplia aprobación de los directores, ha tenido mejores resultados en escuelas con experiencia previa en gestión de recursos y ha permitido revertir el pesimismo con que eran recibidas las innovaciones en las comunidades.

---

25 Boletín PREAL. Serie Mejores Prácticas n° 6, noviembre 2000.

26 Boletín PREAL. Serie Mejores Prácticas n° 8, julio 2001.

En el Perú cabe destacar, aunque sea una experiencia aún incipiente y en pequeña escala, los concursos de innovaciones educativas en la educación secundaria convocados en los dos últimos años por el Ministerio de Educación. Los concursos de fondos para financiar proyectos de innovación o de mejoramiento educativo asociados a planes más amplios y a compromisos, han sido exitosos en Chile y en otros países.

Por otro lado, los recursos económicos para los centros educativos públicos no provienen sólo del Estado. Hay cada vez más claridad que las propias familias contribuyen de manera efectiva al financiamiento de los centros educativos públicos. Un estudio reciente muestra que en el Perú, un tercio de los gastos corrientes en educación primaria y secundaria pública son aporte de las familias<sup>27</sup>.

Asimismo, el desarrollo de la noción de responsabilidad social de la empresa privada ha impulsado a algunas de ellas a contribuir al mejoramiento de la educación pública. Un ejemplo es el caso del Proyecto de Innovaciones en el Distrito de Independencia (PIEDI), que se inició en 1996 con el apoyo de la empresa CARSA-ORION y de la asociación de empresarios "Perú 2021". En la actualidad, algunas empresas mineras impulsan procesos de desarrollo educativo en sus zonas de intervención.

### Apoyo de la comunidad local y de las organizaciones de la sociedad civil

Los estudios internacionales muestran que el involucramiento de la comunidad y de las organizaciones de la sociedad civil en la educación es fundamental para la mejora de la calidad de la educación<sup>28</sup>. Un caso muy relevante entre los países del norte es el de la Reforma de la Escuela realizada en Chicago desde 1988<sup>29</sup>, bajo la premisa de que el incremento de la participación de los actores locales en asuntos de la escuela es un estímulo efectivo para el cambio organizacional y la mejoría de los aprendizajes. Se crearon los Consejos Educativos Locales, integrados por representantes de los padres de familia y de los docentes, con facultades para contratar y despedir al director y para aprobar el presupuesto de la escuela y para vigilar el cumplimiento de las metas y evaluar los resultados.

---

27 Jaime Saavedra y Pablo Suárez. "El financiamiento de la Educación Pública en el Perú: el rol de las familias". Documento de trabajo. Lima: GRADE, julio 2001.

28 Ver la revisión que hacen James Cibulka y colaboradores. "Schools as Learning Organizations: A Review of the Literature".

29 Ver el Boletín de PREAL. Serie Mejores Prácticas n° 5, junio 2000.

La participación de las familias ha sido igualmente importante en el proyecto EDUCO, en El Salvador, llamado también "Programa con Participación de la Comunidad"<sup>30</sup>. Este se inició en 1991, fruto de un estudio del Ministerio de Educación salvadoreño (MINED) con la ayuda de UNESCO. El objetivo era buscar una estrategia para atender a la población de las zonas afectadas por la guerra civil. La estrategia fundamental ha sido la participación activa de los padres de familia y de las comunidades en la administración y las decisiones de la escuela. Para ello, en cada escuela EDUCO funciona una Asociación Comunitaria de Educación (ACE), entidad sin fines de lucro integrada por padres de los niños que asisten a la escuela y por profesores. Las ACEs, elegidas cada tres años por votación popular, tienen atribuciones para contratar a los profesores, supervisar el desempeño de los mismos, administrar sus fondos, hacer campañas y movilizar a la comunidad. Los padres de las escuelas EDUCO participan más activamente en el quehacer diario de las escuelas, tienen más influencia en las decisiones y ayudan más a sus hijos para las tareas escolares.

“Cada vez más se reconoce más la importancia de que la participación comunitaria se haga efectiva en los diversos aspectos de la gestión del centro educativo.

En Guatemala existe una experiencia similar que es el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE) que impulsa la participación de las familias en los denominados Comités Educativos (COEDUCA)<sup>31</sup>. Estos tienen por función administrar los centros educativos (contratar profesores, proveer la ayuda alimentaria, comprar útiles escolares y material didáctico), supervisar la asistencia y desempeño de los maestros y niños, así como decidir sobre el calendario y el horario escolar.

En el Perú la contribución y participación de las familias tiene raíces hondas en la cultura. Casos como los de los centros educativos de la Red de Fe y Alegría son el mejor ejemplo de cómo la participación de la comunidad puede ayudar no sólo a resolver las cuestiones más básicas como la construcción del mismo centro educativo, sino el desarrollo de las actividades educativas. Algunas ONGs también han contribuido al surgimiento y desarrollo de valiosas experiencias innovadoras.

Cada vez más se reconoce más la importancia de que la participación comunitaria se haga efectiva en los diversos aspectos de la gestión del centro educativo. Si es que se cuenta con mayor información y canales adecuados, los padres de familia pueden

30 Boletín PREAL. Serie Mejores Prácticas n° 2, agosto 1999.

31 Boletín PREAL. Serie Mejores Prácticas n° 2, agosto 1999.

decir su palabra respecto de la calidad de los aprendizajes, así como acerca de puntos importantes como la nutrición, la salud escolar, la preparación para el trabajo, etc.

## ■ FACTORES Y CONDICIONES INTERNAS PARA EL DESARROLLO DE LOS CENTROS EDUCATIVOS

Entre los factores internos que favorecen el desarrollo de los centros educativos podemos considerar los siguientes: el desarrollo de liderazgos y capacidades locales, la rendición de cuentas (accountability) y el desarrollo de investigación e innovaciones.

### El desarrollo de capacidades y liderazgos locales

Como hemos visto antes, el factor humano es vital para el fortalecimiento de los centros educativos. Si no se cuenta con personas preparadas, con capacidades y actitudes para el cambio, es improbable que puedan mejorarse muchos de los procesos y los resultados.

La mayoría de estudios pone énfasis en el rol del director para que el centro educativo se desarrolle. Según Machado<sup>32</sup>, en un contexto de descentralización el rol del director debe hacerse más definido, de manera tal pueda ser un "gestor de la educación" en el nivel del centro educativo. Entre los roles que le asigna tenemos:

- Asegurar la capacitación de los docentes a fin de mejorar su desempeño y el trabajo en equipo.
- Intercambiar información y comunicación con el nivel central así como con directores de otros centros educativos para compartir experiencias e iniciativas.
- Crear condiciones para que los padres participen en la vida escolar y contribuyan a su efectivo mejoramiento.
- Impulsar la implementación de un proyecto para el centro educativo, elaborado por el cuerpo docente con la participación de la comunidad escolar.
- Interactuar con la comunidad escolar y local, "creando un centro educativo de puertas abiertas".
- Administrar los recursos humanos, materiales y financieros.

---

32 Ana Luiza Machado. Op. cit.

- Velar por la entrega efectiva del currículo básico nacional y definir y desarrollar el currículo que responda a los intereses específicos de la comunidad local.

En el Perú, los directores tienen poco margen de actuación, ya que un número importante de atribuciones está en las USEs, ADEs u otros órganos intermedios; tal es el caso de la administración del personal, la contratación o separación de los docentes, entre otros. La Resolución Ministerial 016 de 1996 concedió mayores atribuciones al director y la posibilidad de decidir sobre una tercera parte del currículo. En la práctica, sin embargo, la dependencia respecto de los órganos intermedios siguió existiendo. Tal como se señalaba antes, el Decreto Supremo 007 del 2001 ha vuelto a insistir en la importancia de la gestión y el rol del director; se espera que los cambios y la reorganización del sector permitan su cumplimiento.

Existe una discusión no resuelta entre los que ponen mayor énfasis en el rol y la tarea del director y aquellos que consideran que la gestión debe ser compartida entre el director y el cuerpo docente. Un estudio de Newman y Wehlage, citado por Fullan y Watson, muestra que los centros educativos más exitosos, entre otras razones, son aquellos en la que profesores y directivos se han organizado en una comunidad de aprendizaje<sup>33</sup>. El desarrollo de comunidades de aprendizaje implica que tanto directivos como docentes comparten una misma visión de su trabajo y tienen altas expectativas sobre su trabajo y lo que esperan de sus alumnos. Para ello, es importante el desarrollo de la comunicación y el trabajo en equipo. La formulación del PDI ha sido, en algunos casos, una experiencia participativa que ha cohesionado a la comunidad educativa en torno a metas y visiones comunes.

No obstante, el desarrollo de comunidades de aprendizaje supone una nueva comprensión de la profesión docente, no sólo de parte del Ministerio de Educación y de las autoridades, sino de parte de los mismos docentes. Como señala Rosa M. Torres, "restituir a la institución escolar su función primordial, que es la enseñanza y el aprendizaje, la democratización del conocimiento, la integración y la transformación social, la identificación y el desarrollo del potencial de los alumnos, el aprender a aprender y a disfrutar del aprendizaje. Éste es el contexto institucional para el ejercicio y desarrollo de la docencia como una actividad profesional"<sup>34</sup>.

### La rendición de cuentas (Accountability)

En la medida en que el centro educativo se haga cargo de los logros de aprendizaje

---

33 Michael Fullan y Nancy Watson. Op. cit. pág. 4-5

34 Rosa M. Torres. "De agentes de la reforma a sujetos del cambio". En *Perspectivas*, vol. XXX, n° 2, junio 2000.

y la calidad de los procesos educativos, se desarrollan nuevas capacidades y se fortalece la organización. La necesidad de dar cuenta de procesos y resultados y hacerse responsable por ellos, promueve que el centro educativo busque mejorar los conocimientos que posee de sí mismo, a fin de impulsar iniciativas que permitan superar las debilidades existentes.

El enfoque de accountability pone énfasis en los procesos internos del centro educativo ya que requiere información fidedigna, capacidad de análisis y transparencia en la comunicación de la información, que permita la toma de decisiones. Otro factor de éxito son los cambios en los sistemas de información y control, que permite a los centros educativos convertirse en entidades que son capaces de mejorar por su propia cuenta ("self-improving entities")<sup>35</sup>.

Algunos estudios muestran como la accountability se ha orientado en relación a diversos factores. Las escuelas *charter*, por ejemplo, en Chicago, son evaluadas cada año sobre la base de su rendimiento en pruebas estandarizadas, la estabilidad financiera y el cumplimiento de metas y normas<sup>36</sup>. Los padres son informados de las metas y las estrategias a cumplir. De hecho, se señala que las experiencias en la que la rendición de cuentas es una entrega voluntaria de información, en vez de ser obligada, los resultados son mejores y más sostenibles.

La evaluación y medición de resultados resultan, sin embargo, ser asuntos problemáticos, si es que no se define con claridad qué se entiende por una educación de calidad y en función de qué se determinan los logros de aprendizaje. En la medida en que los padres de familia y los mismos estudiantes sean involucrados en los procesos de definición de indicadores y estándares de calidad, los modelos desarrollados pueden ser más significativos. Ciertamente, la rendición de cuentas requiere sistemas elaborados, pero estos no tienen necesariamente que seguir una lógica burocrática para ser realmente efectivos.

### El desarrollo de innovaciones y la investigación en el centro educativo

Se entienden las innovaciones como "un esfuerzo deliberado para mejorar una práctica, con relación a ciertos objetivos deseados. Implica la visión de un nuevo ser humano en un ambiente modificado e igualmente un proyecto de sociedad. En cada innovación, la finalidad misma de la educación está en juego"<sup>37</sup>.

---

35 Wohlsletter y otros. Citado por Michael Fullan y Nancy Watson. Op. cit. pág. 8

36 Alvaríño y colaboradores. pág. 24.

37 Jesús Ferro. "Modelos innovativos y estrategias para generar cambios en la docencia universitaria". En CINDA. Innovación en la educación universitaria en América Latina. Santiago de Chile, 1993.

En tal sentido, un centro educativo que aprende y se desarrolla es aquel que busca activamente el cambio y la mejora de sus prácticas, en función de objetivos definidos.

Como señala Manuel Bello, "las innovaciones educativas son relevantes y tienen sentido cuando producen cambios en la práctica, cuando cruzan la barrera de la sala de clases y modifican el proceso cotidiano del aula; y para que esto suceda de un modo eficaz, consistente y perdurable, es imprescindible que el cambio esté asociado a un proyecto y a un esfuerzo de superación del centro educativo en su conjunto. La innovación es un asunto de la institución educativa, en particular de la comunidad de profesionales de la educación; no puede consolidarse y tener éxito si se queda como una iniciativa individual o aislada al interior de la escuela"<sup>38</sup> Por ello, las innovaciones tienen sentido cuando los docentes del centro educativo se han organizado, constituyen una comunidad de aprendizaje y de trabajo.

El incentivo de las innovaciones ha seguido diversos cauces en América Latina. Los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) crearon una dinámica significativa para las escuelas colombianas. Significaron un proceso permanente de reflexión y construcción colectiva, un espacio de participación para reorganizar y dar sentido al quehacer educativo.

En el caso de Chile, se impulsaron los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME), iniciativas de mejoramiento educativo generadas e implementadas por los docentes de las escuelas. Los PME surgen a partir de un análisis que realizan los docentes de la situación del establecimiento, buscando identificar los aspectos del aprendizaje que están más débiles. A partir de ello se elabora una propuesta para mejorar uno o más aspectos específicos, lo cual se concreta en un proyecto que es presentado a las autoridades de educación. En 7 años, Chile ha apoyado y financiado más de 5000 PME, generando expectativa e interés de los centros educativos por participar. La escuela que se adjudica un PME recibe recursos financieros calculados en función del número de estudiantes y un Paquete de Apoyo Didáctico.

El desarrollo de innovaciones está ligado, de alguna manera a esfuerzos de investigación desde la práctica. Hay una amplia literatura sobre modelos de investigación tales como la investigación-acción, que han sido muy importantes en producir conocimiento a partir del saber pedagógico y de las prácticas de los docentes en ejercicio. Es verdad que el docente está tensionado por las urgencias del trabajo en las aulas; sin embargo, en la medida que puede tomar cierta distancia y detenerse a reflexionar -en conjunto con sus colegas- sobre lo que sucede en su aula, es capaz de

---

38 Manuel Bello. "Innovaciones en educación básica y superior" inédito.

encontrar elementos que le permiten mejorar su trabajo. Hoy en día, esto se estimula gracias al desarrollo de programas innovadores y al establecimiento de redes de investigación en la que participan docentes de diversos centros educativos, con el apoyo muchas veces de instituciones formadoras, universidades y la subvención del Estado o de otras fuentes para el desarrollo de pequeños proyectos de investigación.

## ■ LA IMPLEMENTACIÓN DEL CAMBIO. HACIA LA CREACIÓN DE UNA NUEVA CULTURA ESCOLAR

Después de haber revisado los factores internos y externos que facilitan el desarrollo y fortalecimiento de los centros educativos, quedan algunos puntos por definir.

En primer lugar, los estudios existentes coinciden en que si bien es posible señalar algunas experiencias exitosas, es poco lo que se ha escrito sobre la manera de llevar adelante y sostener los cambios que se realizan. Como señala Levin, "aun las pautas más sensatas y necesarias representan hipótesis con respecto al cambio y no conocimientos con respecto a éste cuando no han sido probadas en forma directa."<sup>39</sup> De hecho, cada escuela es un caso único y las condiciones que permiten el cambio en una no son necesariamente las mismas en otra, aunque sus características sean similares. Levin señala que un cambio educacional profundo implica siempre gran cantidad de ensayo y error, a pesar de que haya una planificación cuidadosa y experiencia previa.

Un estudio de casos realizado en varios países muestra que las grandes reformas emprendidas en los sistemas educativos en las últimas décadas no han llegado hasta el nivel de los procesos de enseñanza y aprendizaje en los centros educativos individuales. Los centros educativos necesitan apoyo frecuente y consistente, pues cada escuela funciona en un contexto que es único y con potenciales de desarrollo únicos<sup>40</sup>.

Según lo que se ha señalado, avanzar hacia la constitución de escuelas que aprenden supone un cambio cultural, que lleva tiempo y esfuerzos. En el Perú, como en otros lugares del mundo, los centros educativos viven inmersos dentro de una cultura burocrática que muchas veces es resistente a los cambios y que es necesario tener en cuenta si se espera que las reformas se sostengan en el tiempo.

---

39 Henry M. Levin. "Las Escuelas Aceleradas: una década de evolución". Documentos PREAL n° 18, octubre 2000. pág. 23.

40 Estudio de Shaffer y Govinda en centros educativos de Bangladesh, Brasil, Camboya, Chile, India, Indonesia, Myanmar, Perú, Sudáfrica y Tailandia. Citado por Michael Fullan y Nancy Watson. Op. cit. pág. 26.





anexo

## Anexo - Componentes / características de las escuelas

Edmons (1982) <sup>1</sup>	Purkey y Smith (1983) <sup>2</sup>	Clark (1984) <sup>3</sup>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fuerte liderazgo instructivo del director del centro</li> <li>2. Altas expectativas entre los profesores sobre las posibilidades de aprendizaje de todos los alumnos, concretadas en la obtención, cuando menos de los contenidos mínimos.</li> <li>3. Una atmósfera ordenada y segura, facilitadora y estimulante tanto del aprendizaje como de la enseñanza.</li> <li>4. Un fuerte énfasis en la adquisición de las habilidades básicas.</li> <li>5. Frecuentes evaluaciones y controles del rendimiento que se utilizan para mejorar los programas educativos.</li> </ol> <p>Otros</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El uso eficiente del tiempo en el aula.</li> <li>2. El alta tasa de contactos familia-escuela y la implicación de los padres en las tareas de sus hijos.</li> <li>3. El hecho que los directores hayan sido previamente profesores en ejercicio.</li> <li>4. La autonomía del centro y del director para contratar al profesorado.</li> <li>5. La estabilidad del profesorado.</li> </ol>	<p>Factores (de contexto):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Democracia en la gestión y en la toma de decisiones.</li> <li>2. Liderazgo.</li> <li>3. Estabilidad del personal.</li> <li>4. Programa organizados y coordinados.</li> <li>5. Formación del profesorado.</li> <li>6. Compromiso y apoyo de los padres.</li> <li>7. Reconocimiento público del aprovechamiento académico.</li> <li>8. Máximo tiempo de aprendizaje.</li> <li>9. Apoyo oficial.</li> </ol> <p>Procesos (cultura)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Planificación colaboradora y relaciones colegiadas.</li> <li>2. Sentido de la comunidad.</li> <li>3. Metas claras, expectativas comunes y compartidas.</li> <li>4. Orden y disciplina.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Orientación hacia los aprendizajes de los alumnos.</li> <li>2. Mantienen una alta expectativa sobre los aprendizajes de los alumnos.</li> <li>3. Asignación y utilización efectiva y eficiente del tiempo asignado al aprendizaje.</li> <li>4. Mantención de un orden y apoyo a un "clima escolar".</li> <li>5. Proporciona oportunidades de aprendizaje tanto a los profesores como a los alumnos.</li> <li>6. Utilización regular de programas de evaluación y retroalimentación de los alumnos.</li> </ol>

1 Citado por Bernardo F. Báez. "El movimiento de escuelas eficaces: implicaciones para la innovación educativa". *Revista Iberoamericana de Educación* n° 4 (1994) pág. 102-103.

2 Citado por Bernardo F. Báez. *Op. cit.* pág. 105.

3 Citado por Fernando Maureira. *Aportes de la Investigación Anglosajona y Francesa a la gestión escolar.* pág. 14.

4 Citado por Fernando Maureira. *Op. cit.* pág. 43-44.

5 Citado por Michael Fullan y Nancy Watson. Conferencia "Improving Learning Outcomes in the Caribbean" Banco Mundial, agosto 1999, pág. 4-5.

6 Citado por C. Alvarino y otros. "Gestión Escolar: un estado del arte de la literatura". *Revista Paideia* n° 29. pág. 15-43.

7 Henry M. Levin. "Las Escuelas Aceleradas: una década de evolución". *Documentos PREAL* n° 18, octubre 2000. pág. 12-13.

## "exitosas", "eficaces" o con "valor agregado"

Dubet (1991) <sup>4</sup>	Newman y Wehlage (1995) <sup>5</sup>	Sammons y otros (1995) <sup>6</sup>	Levin (2000) <sup>7</sup>
<p>Características de un colegio "azul" (exitoso):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El grupo de profesores se presenta como un equipo solidario y motivado, amistoso.</li> <li>2. La clase no es un espacio privado; ella se abre a la mirada de los colegas. Se pasa de una "lógica de aula" a una "lógica de establecimiento".</li> <li>3. Los profesores hablan de "nosotros" cuando se refieren a su trabajo.</li> <li>4. Los profesores comparten la misma imagen del establecimiento que los profesores, aunque sin el mismo entusiasmo.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los profesores y directivos se han organizado en una comunidad de aprendizaje.</li> <li>2. Los profesores y directivos se centran en la asesoría de los alumnos.</li> <li>3. Los profesores y directivos cambian sus prácticas institucionales (pedagogía y apoyo del aprendizaje en el aula).</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Liderazgo profesional (firme y propositivo, participativo y con competencia profesional).</li> <li>2. Visión y metas compartidas (unidad de propósitos, colaboración, consistencia).</li> <li>3. Ambiente favorable de aprendizaje (clima ordenado, ambiente de trabajo atractivo).</li> <li>4. Concentración en la enseñanza y en el aprendizaje (buen uso del tiempo, énfasis académico, orientación al rendimiento).</li> <li>5. Expectativas elevadas (altas expectativas, expectativas comunicadas, proporcionar retos intelectuales).</li> <li>6. Refuerzo positivo (disciplina clara y compartida, retroinformación).</li> <li>7. Seguimiento del progreso (estudio de itinerarios, evaluación de la escuela).</li> <li>8. Derechos y responsabilidades (autoestima, responsabilidad, control del trabajo).</li> <li>9. Enseñanza intencional (organización eficiente intra y extra aula, claridad de objetivos, prácticas adoptadas).</li> <li>10. Una organización para el aprendizaje (desarrollo de la profesionalización y del clima organizacional).</li> <li>11. Cooperación familia-escuela (implicación de los padres).</li> </ol>	<p>3 principios de las Escuelas Aceleradas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Unidad de propósito en torno a la educación de todos los alumnos y todos los miembros de la comunidad escolar, una visión vívida y una cultura de trabajo en conjunto para materializar esta visión.</li> <li>2. Poder de decisión con responsabilidad: padres, alumnos y personal docente asumen la responsabilidad por la toma de decisiones informada y sus consecuencias. Continúa evaluación y responsabilidad por los resultados.</li> <li>3. Desarrollo de las fortalezas. En una Escuela Acelerada todos los alumnos son tratados como sujetos dotados y talentosos, debido que se buscan y reconocen dotes y talentos en cada niño.</li> </ol>





## panel inaugural

*En el panel inaugural, Gloria Helfer (Congresista de la República, Presidenta de la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología del Congreso), Manuel Iguíñiz (Vice Ministro de Gestión Institucional del Ministerio de Educación) y Jorge Capella (Presidente de Foro Educativo) presentan los aportes de dos sectores importantes que permiten situar mejor la discusión sobre las escuelas como organizaciones que aprenden y se desarrollan: el Estado (desde la perspectiva del poder legislativo y el poder ejecutivo) y la sociedad civil, de la cual Foro Educativo es un representante significativo. El panel aborda los retos que la descentralización ofrece a la educación peruana, la relación entre investigación y toma de decisiones, y la necesidad de comprender estos procesos dentro de un cambio cultural y social que también involucra a las escuelas.*





# Las escuelas y los retos de la descentralización en la educación peruana

Gloria Helfer <sup>1</sup>

Si examinamos el proceso de descentralización educativa, hay que señalar que estamos atrasados cuando nos comparamos con otros países de América Latina y del resto del mundo. Sin embargo, esto puede ser positivo, pues abre la oportunidad de aprovechar las lecciones que estos procesos han dejado.

Estamos de retorno de una serie de posiciones radicales que marcaron el debate en el Perú. No se trata ya de cambios de arriba hacia abajo, sino que los actores locales deben asumir la libertad, ser responsables; esto supone preparación y un cambio cultural sumamente importante. La descentralización en educación no es sólo una cuestión administrativa, o un reto para la capacitación, o un cambio de roles y funciones. Supone un gran cambio cultural. En este momento está vigente el 30% de libre disposición para diversificar el currículo en las escuelas. ¿Quiénes diversifican? Pocos, porque hay que saber diversificar, hay que asumir que podemos diversificar, y eso supone decisión, un cambio muy grande.

Para que pueda darse el proceso de la descentralización de la educación, con toda su complejidad en el campo de lo administrativo, económico, político y pedagógico, debe quedar claro que el objetivo final es que los niños aprendan más y mejor, y sobre todo, que los niños sean felices, que los estudiantes desplieguen todas sus capacidades, y disfruten del aprendizaje.

Es necesario, además, un modelo de descentralización que integre. Hemos luchado para que el maestro no esté solo y se junte con otros maestros para poder aprender y producir nuevos conocimientos mediante el intercambio entre pares y así

---

<sup>1</sup> Profesora con especialidad en Filosofía y Ciencias Sociales por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Licenciada en Sociología por la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica). Ex Ministra de Educación. Actualmente es Congresista de la República y Presidenta de la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología del Congreso.

crear comunidades inteligentes. Las escuelas también tienen que romper su soledad; por ello son interesantes los modelos en que las escuelas forman redes y se articulan entre sí con criterios territoriales. He tenido la ocasión de acompañar una experiencia interesante, una experiencia de articulación de escuelas en redes con centros de recursos y servicios educativos comunes. Comenzaron con centros de atención, con una biblioteca, videoteca y algunos bienes comunes; luego organizaron experiencias de capacitación sobre temas diversos, impulsaron innovaciones, y los profesores empezaron a juntarse entre sí para mostrar lo que hacían. Mas tarde, los docentes intercambiaron sus experiencias en ferias, en eventos y la red empezó a tomar vida propia, a volverse una entidad inteligente que empezaba a encontrar también sus problemas. Por eso, un lugar donde al principio sólo había libros, videos y servicios educativos múltiples se ha convertido en algo más complejo; hoy existe un centro para resolver conflictos, sabiendo que uno de los grandes problemas que hay en las escuelas es la ruptura de las relaciones humanas. Estas redes pueden hacer una propuesta educativa para el distrito.

Uno de los problemas más graves cuando se trabaja este tema, pensando desde el Estado, es cómo construir las articulaciones intersectoriales, es decir cómo trabajar educación ligada a salud, seguridad, nutrición, etc. Las propuestas construidas desde abajo son propuestas que no parten de una relación intersectorial artificial, sino que son fruto de un trabajo intersectorial de base, para atender los problemas concretos de salud de los estudiantes, la alimentación, la seguridad ciudadana de las escuelas. Eso es lo que hay que impulsar.

Hay una expectativa muy grande por saber cómo aquello que funciona en un ámbito pequeño pueda funcionar en el ámbito nacional, más grande. Tenemos que pensar en términos de Estado. Alimentar las decisiones de Estado en este momento pasa por diseñar y aprobar las nuevas leyes que nos deben regir en los próximos años. Esto supone que cada uno tiene un lugar para influir y contribuir en la elaboración de normas como la Ley General de Educación, la Ley Universitaria, la Ley del Magisterio - que supone el rediseño del escalafón. Hacer esto de manera participativa, mediante una convocatoria amplia, nos permite ver también como funcionan las responsabilidades. Hay responsabilidades de gobierno -responsabilidades del ejecutivo, responsabilidades del legislativo, y tenemos que articular al ejecutivo y legislativo para poder hacer buenas leyes- pero hay que articular también al Estado con la sociedad civil. Necesitamos que estas leyes se conviertan en pactos sociales y políticos, que nos normen, pero buscando que cada uno se reconozca en estas leyes porque recoge su experiencia de trabajo y su reflexión como institución.



## Manuel Iguíñiz <sup>2</sup>

Me parece muy acertado plantearse el tema de la investigación y la relación entre la investigación y la creación de escuelas de calidad. Las políticas de la década pasada ignoraron la investigación -con algunas excepciones- y maltrataron a la investigación. Al nombrar ministros se decía: "No quiero un filósofo sino un gerente", minusvalorando el trabajo de los que piensan, los que reflexionan, los que son educadores, pedagogos, sociólogos o filósofos. Un ministro no podía ser un filósofo -y ahí entrábamos todos- sino un gerente, lo cual revelaba una visión reduccionista, abiertamente opuesta al pensamiento autónomo y crítico.

Ahora, en el régimen democrático, tenemos la obligación ética de recoger la información de manera sistemática. Si queremos resultados eficaces en las tareas que la sociedad nos ha asignado, si queremos reducir las desigualdades en el país, si queremos hacer la justicia educativa que el país exige a gritos, tenemos que recoger los aportes del pensamiento y la investigación. No estoy seguro, sin embargo, que lo podamos hacer bien, porque la relación entre investigación y decisión política no es fácil. Una persona que admiro mucho, Pablo Latapí, quien recientemente recibió un premio internacional de UNESCO, decía que la relación entre investigación y política no es una relación directa. No es que el investigador sea el que pone la pelota en el campo de juego para que venga el político y la pateee. No hay una relación directa entre la producción de la investigación y su uso para la definición de políticas.

En segundo lugar, es necesario asociar la escuela democrática con la democratización política del país. La escuela democrática tiene que preocuparse por favorecer un entorno democrático, por afianzar el sistema político, por enriquecer y profundizar la democracia. La escuela no está al margen de los ideales democráticos de una sociedad. En nuestro caso es un problema muy serio porque los ideales fundacionales de libertad, democracia y justicia tienen poca credibilidad y esto afecta a la escuela. La escuela democrática, la escuela con autonomía interna para moverse en su entorno, tiene que plantearse asuntos como el de la profunda desigualdad educativa existente en el país. La escuela debe plantearse como desafío contribuir a reducir la desigualdad educativa y favorecer el desarrollo de la cohesión social. En nuestro país las empresas individuales tienen cierto éxito -hay microempresas en todas las esquinas; por eso no tenemos tanto desempleo- pero no somos capaces de

---

<sup>2</sup> Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Magíster en Sociología por la Universidad de París. Especialista en Gestión Educativa. Fue responsable del Área de Políticas Educativas de TAREA. En el gobierno de transición fue Director del Programa Nacional de Educación de Adultos del Ministerio de Educación. Actualmente es Vice Ministro de Gestión Institucional del Ministerio de Educación.

construir una capacidad productiva asociada. Creo que la escuela tiene cierta responsabilidad; hay países donde la escuela alienta elementos culturales que sirven después a la empresa.

En tercer lugar, la autonomía escolar y la escuela democrática tienen el reto de vivir el proceso de encuentro intercultural. Es un proceso complejo en un país como el nuestro y es necesario vivirlo como experiencia democrática y no solamente como reflexión sobre la democracia. Todos fuimos testigos del hundimiento del sistema democrático y descubrimos, peruanos de todas las regiones y todas las generaciones, el horror de la corrupción tan profunda que envolvió a todo el sistema político.

Jorge Capella <sup>3</sup>

Dado que nuestro país es tan complejo y **pluricultural** debemos analizar el diálogo que nuestra escuela debe mantener con la **cultura**, basándome para ello en las investigaciones de Rodríguez Fuenzalida<sup>4</sup> sobre esta cuestión desde una perspectiva latinoamericana.

La escuela, según González Moreyra<sup>5</sup>, debe ofrecerse como un microuniverso construido a escala del niño, pero no un microuniverso congelado y artificial que lo extrae de su contorno real para insertarle en un mundo que no vuelve a encontrar cuando abandona la escuela. Escuela y comunidad deben establecer estrechos lazos o interacciones; la escuela debe ser porosa y receptiva respecto a las demandas de su comunidad y simultáneamente, debe ser agencia de cambio y desarrollo comunitario, agencia de revalorización de sus bases culturales en nuestro horizonte multicultural y multilingüe, y gestora de encuentros y experiencias compartidas por la miscelánea no

---

3 Licenciado en Filosofía y Lengua y Literatura. Postgrado en Orientación Laboral y Política. Doctor en Educación. Profesor Principal de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Ha sido decano de la Facultad de Educación de la PUCP en dos ocasiones. Actualmente es Jefe del Departamento de Educación de la misma Universidad y Presidente de Foro Educativo.

4 Rodríguez Fuenzalida. Educación del pasado, educación del futuro, los cambios culturales. Conferencia en el V Seminario de Análisis y Perspectivas de la Educación en el Perú. "Políticas y Estrategias en la Formación Docente en el cambio de época. Lima: Facultad de Educación, PUCP, 2000.

5 González Moreyra. La educación en el Perú: estado de la cuestión. Documento base del III Seminario sobre Análisis y Perspectivas de la Educación en el Perú. Educación para la democracia en participación responsable. Lima: CISE/PUCP.

sólo lingüística y cultural, sino por las distancias sociales y económicas, geográficas y étnicas que nos alienan. Las escuelas deberán inventar escenarios para el encuentro y la actividad comparada, para una aproximación temprana, que al descubrir la igualdad en la heterogeneidad, posibilite el respeto mutuo permanente y el diálogo interpersonal que construya un país más democrático y más solidario.

## ■ LA ESCUELA EN DIÁLOGO CON LAS NUEVAS BASES CULTURALES

El potencial educativo de la cultura, dice Rodríguez Fuenzalida, es parte del patrimonio social y no sólo escolar. La escuela y sus actores requieren de una superación de las bases de su construcción cultural e ir a la búsqueda de los nuevos pilares de la construcción cultural, de su nuevo papel en la construcción.

Por tanto, la escuela tiene que resolver el tema de la cultura moderna; tiene que plantearse en serio que la cultura ha cambiado, que se construye una cultura nueva. Tiene que superar las concepciones culturales asociadas con su función civilizadora y constructora de las naciones; la escuela deja de tener el control del desarrollo y crecimiento de las personas porque éstas tienen otros referentes.

El problema que hoy se plantea a la educación es básicamente su inserción en la pedagogía cultural, pedagogía que, a su vez, se inserta en las estructuras basadas en la globalización o mundialización con hegemonía no sólo en lo económico sino también en el campo cultural. Esta cultura tiene formas y estilos de elaboración. La cultura que llega a las sociedades mediante los medios de comunicación, incluyendo aquellos informatizados, es una cultura también dirigida, orientada, producida por una clase especializada formada por personas que analizan, toman decisiones, ejecutan, controlan, dirigen y difunden los procesos que se dan en los sistemas ideológicos, económicos y políticos, en los sistemas educativos.

En este contexto es fácil comprender que nuestras instituciones educativas, entre ellas nuestra escuela, dialogan -en las heterogéneas realidades nacionales- con distintos tipos de culturas existentes en el medio social que, a su vez, interpretan los cambios culturales a los que nos estamos refiriendo. Se trata, por tanto, de un diálogo cultural complejo que demanda de nuestra mejor inteligencia para su estudio y proyección.

- Dialogan con culturas ancestrales, aquéllas que se han transmitido desde épocas remotas y que impregnan las percepciones, conceptos y actuaciones de muchos y variados grupos humanos; son culturas que están basadas en las costumbres, en la historia oral transmitida por los pueblos, que se expresa en las fiestas, el culto a la divinidad, en las relaciones de los adultos y la comunidad, en la salud, en las

tecnologías utilizadas, en la artesanía, en la organización social y productiva. Son culturas que tienen a menudo su propia lengua, hablada y entendida por esas comunidades.

- Dialogan con culturas de carácter humanista y cristiano, o asociadas con otras religiones (judía, musulmán) que tienen una especial preocupación por el hombre, el mundo, la naturaleza, la sociedad; todo ello vinculado con ciertos problemas fundamentales como el bien, el mal, la vida, la muerte y la espiritualidad. Son culturas que han creado una simbología, concepciones del mundo, la sociedad, la religión; han establecido jerarquías valóricas, mecanismos de interacción entre las personas, modos de subordinación. Tienen sus propios rituales de culto a Dios, sus jerarquías religiosas.
- Dialogan con culturas que provienen de corrientes del pensamiento científico. Son culturas que exigen la especialización, el conocimiento científico, experimental, la prescindencia de normas para la investigación; que responden a interrogantes específicas vinculadas con las personas y la naturaleza, que evitan las metapreguntas; son culturas que construyen el conocimiento disciplinar, inter y multidisciplinar, construyen incertidumbres, modos nuevos de conocer. Tienen su lenguaje específico, con simbologías, concepciones y valoraciones. También, poseen mecanismos de iniciación e interacción entre las personas.
- Dialogan con culturas donde domina la imagen, donde la lógica de la percepción corresponde a otros parámetros diferentes a aquellos utilizados en la lectura de textos. Es una lógica de percepción icónica, inmediata, global, donde se disuelve la secuencialidad del espacio y el tiempo; ambos son inmediatos, presentes. Se trata de una cultura masiva que se trasmite a través de los medios masivos de comunicación, que asocia lo público con lo privado; es una cultura electrónica, basada en el diseño, la planificación, la psicología social; se expresa en el espectáculo. Se trata de culturas con una gran capacidad de persuasión, de convencimiento, de llegada al público.
- Dialogan con culturas tecnológicas, con componentes electrónicos e informáticos. Culturas basadas en el diseño, la planificación, el método de proyectos, los resultados y su evaluación. Son culturas que poseen técnicas sofisticadas para su desarrollo, trabajan con procesos digitalizados. Culturas que tienen un lenguaje común (expresado en un inglés técnico), donde las palabras están indicando partes y procesos. Culturas que exigen habilidades intelectuales y operativas específicas, una psicomotricidad particular, una percepción lógica también propia. Son culturas muy valoradas en la sociedad porque se aplican a todos los sectores del quehacer social. El uso de productos tecnológicos y de procesos técnicos se

integró a la vida cotidiana, la vida "moderna". Cada vez más los miembros de la sociedad requieren estar iniciados en esta cultura.

Es en este entramado complejo culturas que la educación, las instituciones educativas y la escuela requieren ser estudiadas, replanteadas. Sobre estos andamios se va construyendo una concepción nueva de cultura y de educación.

Este espacio cultural adquiere su significación mayor cuando es posible crear **escenarios de futuro**; cuando se perfilan las grandes orientaciones, las matrices del desarrollo futuro de las sociedades, las tendencias del mundo en los distintos ámbitos, científico, tecnológico, económico, productivo, social, nacional, y otras múltiples dimensiones. Hay que analizar las orientaciones de los grandes centros de poder en el mundo, y también de nuestros espacios locales, de las intervenciones, de las interacciones entre unos y otros. Hay que estudiar la proyección que para la educación tienen las formas nuevas de crear ámbitos de poder, los procesos de integración y descentralización, con orientaciones principalmente económicas, productivas, de intercambio, que van ejerciendo un impacto importante en otros sectores de la sociedad y en la educación.



PRIMERA PARTE

# lecciones de la investigación







## primer panel: desarrollo de la gestión escolar en el marco de las reformas

*En este panel, Viola Espínola, funcionaria e investigadora del BID (Washington) presenta un estudio que analiza experiencias de autonomía escolar en varios países de América Latina. Los comentarios, a cargo de Sonia Henríquez (PIEDI) y Rosario Valdeavellano (Ministerio de Educación) permiten comprender mejor el reto de la autonomía vista tanto desde la sociedad civil como del propio Ministerio de Educación.*





# La autonomía escolar como estrategia de mejoramiento educativo

Viola Espínola <sup>1</sup>

## ■ INTRODUCCION

El objetivo del estudio es presentar una sistematización y un análisis de las estrategias de descentralización más usadas en los países del cono sur de América Latina, que han consistido en otorgar a las escuelas diversas formas y grados de autonomía escolar. La pregunta que guía el estudio es por los efectos y las ventajas comparativas de cada una de las estrategias sobre los resultados educativos. Al interior de cada estrategia, nos interesa identificar cuáles de las acciones tienen mayor impacto sobre los resultados educativos y cuáles son los mecanismos a través de los cuales operan.

Nos hacemos esta pregunta respecto de países en los cuales se observa diversos grados de avance en materia de descentralización del sistema educativo, bajo la forma de transferencia de funciones y responsabilidades desde un nivel de gobierno a otro, como por ejemplo, la capacitación en servicio, la acreditación de docentes, la supervisión pedagógica, la producción de material didáctico, la captura de información estadística y la construcción y mantenimiento de los edificios escolares (Prawda, 1992). El impacto más significativo de la descentralización no ha sido, como se esperaba, la reducción de los aparatos administrativos de los Ministerios de Educación, sino que se ha manifestado en una transformación del tipo de funciones que éstos desempeñan. Mientras hace apenas una década los Ministerios determinaban paso a paso las actividades de cada una de las escuelas bajo su

---

1 Especialista en Educación en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), responsable del procesamiento de proyectos en países del cono sur. Es psicóloga y trabajó en el Ministerio de Educación de Chile, coordinando las actividades del Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación (MECE) para la educación básica, y anteriormente trabajó como investigadora en el Centro de Investigación para el Desarrollo de la Educación (CIDE) en Santiago, desarrollando una línea de estudios en torno a la descentralización del sistema educativo y a la eficiencia escolar. Paralelamente desarrolló consultorías para organismos como el Banco Mundial, CEPAL, UNICEF y UNESCO. Tiene un PhD de la Universidad de Gales. Las expresiones y opiniones expresadas en este documento son de su exclusiva responsabilidad, y no reflejan necesariamente la posición oficial del BID.

jurisdicción, hoy han potenciado sus funciones normativas y de control, mejorando su capacidad de controlar los resultados que se obtienen del proceso educativo a través de sistemas de evaluación y de información que no requieren visitas directas a las escuelas sino que son monitoreados desde el centro.

Las escuelas, por su parte, no han cambiado prácticamente nada en cuanto al número de funciones y ámbitos que están bajo su responsabilidad. Por esto, hoy se observa una presión clara por avanzar en los procesos de descentralización y dar un paso más, otorgando a las escuelas más autonomía que la que han tenido en sistemas tradicionalmente muy centralizados.

Hay grandes expectativas respecto a lo que se puede lograr con escuelas más autónomas, entre las que se menciona el mejoramiento de la enseñanza y el uso eficiente de los recursos (Primary and Secondary Education Strategy, BID, 1998). Sin embargo, sabemos poco respecto a qué es lo que efectivamente sucede en las escuelas que cuentan con diversos grados de autonomía y a su vez, cómo ésta afecta los resultados educativos y la forma como se usan los recursos. Descubrir esos procesos y darlos a conocer es lo que se propone este trabajo.

El análisis se centra en documentos e investigaciones realizadas en los países que comprenden la Región 1 del BID: Argentina Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay, todos los cuales han adoptado alguna forma de autonomía escolar. Además, se ha incluido los casos de El Salvador y Nicaragua por ser verdaderos hitos en cuanto a descentralización hacia la escuela, y por representar un modelo de autonomía escolar prácticamente desconocido en el cono sur, compuesto por países tradicionalmente más conservadores en lo que a reformas educativas y a delegación de responsabilidades se refiere.

En lo que sigue de este documento, el análisis se presenta de acuerdo al siguiente esquema: en primer lugar se entrega una descripción de las estrategias de autonomía escolar más usadas; luego se presentan los estudios de casos, en donde se analizan los detalles del diseño, implementación y resultados de las estrategias, y se continúa con un análisis comparativo en donde los casos se contrastan en función de sus objetivos, de sus costos y de sus resultados. Finalmente, se incluye una sección con conclusiones y recomendaciones, que tiene como propósito entregar información que resulte útil para tomar decisiones de política educativa tendientes al mejoramiento educativo.

## ■ DOS MODELOS DE AUTONOMIA ESCOLAR

Para los efectos de este estudio, se entenderá autonomía escolar como la transferencia de responsabilidades desde un nivel de gobierno superior hacia la

escuela, acompañada de los recursos necesarios para su ejecución. Los recursos pueden ser en dinero, equipamiento, material didáctico o las condiciones legales que permitan a la escuela cumplir con las nuevas funciones que se le transfieren. Estas últimas pueden ser alguna figura jurídica que autorice la administración de dinero, o la autorización expresa a los consejos para ejercer sus atribuciones, como es el caso de la contratación y despido de docentes. Se incluye la transferencia hacia el nivel local de algunas funciones de control, en las que los padres y otros actores de la comunidad adquieren un nuevo papel.

Para el análisis de casos hemos entendido que el objetivo fundamental de la autonomía es el mejoramiento de los resultados educativos, que son aquellos que se pueden medir a través de indicadores de rendimiento académico, de asistencia y de repetición. Para producir un determinado "producto" en materia de resultados educativos, se requiere proporcionar mejores insumos y proporcionar las condiciones para que esos insumos sean usados eficientemente. Así, los elementos del análisis son los insumos del proceso educativo, las condiciones en que estos insumos se usan para la enseñanza, y los resultados educativos.

Las investigaciones y estudios revisados muestran que las dos estrategias más comúnmente utilizadas en América Latina son la Autonomía Administrativa (AA), que otorga un margen considerable de autonomía y en donde el gobierno delega también el control directo sobre el uso de los recursos, y la Autonomía Pedagógica (AP), que otorga un margen más restringido y exige a la escuela rendición de cuentas sobre el uso de los recursos asignados.

Los rasgos más sobresalientes de ambas estrategias o modelos de autonomía escolar se sintetizan en el cuadro N° 1.

**Autonomía Administrativa (AA):** es el traspaso de la responsabilidad sobre áreas administrativas claves desde el Ministerio de Educación hacia las escuelas. Se trata fundamentalmente, de descentralización de la administración de recursos humanos, financieros y /o materiales.

**Autonomía Pedagógica (AP):** es el traspaso de responsabilidades con relación al currículum y su implementación, incluyendo en general funciones relacionadas con su adecuación a las necesidades locales. Implica instaurar en la escuela, capacidades de planeación, ejecución y evaluación colectivas que con los sistemas centralizados no son necesarias.

Se observa una marcada diferencia entre ambos modelos en cuanto a la formulación de objetivos y el foco o ámbitos de la actividad escolar afectados por la

**CUADRO 2**  
Rasgos Básicos de las Estrategias

Autonomía Administrativa	Autonomía Pedagógica
<b>Objetivo</b>	
Mejorar la eficiencia en el uso de los recursos y proporcionar una enseñanza de mejor calidad.	Adecuación del currículum oficial en función de necesidades y características locales, para lograr una enseñanza de mayor calidad, más pertinente y relevante.
<b>Foco</b>	
Visión global de la institución educativa y su quehacer.	Visión focalizada en la solución de un problema específico.
<b>Funciones transferidas</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elección de directores, contratación de recursos humanos, pago de salarios.</li> <li>• Mejoramiento de la infraestructura, adquisición de equipamiento.</li> <li>• Adquisición de material didáctico.</li> <li>• Sanciones contra estudiantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adquisición de material didáctico, contratación de consultores y asistencia técnica.</li> <li>• Acondicionamiento de la infraestructura.</li> <li>• Adquisición de equipamiento.</li> </ul>
<b>Recursos</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recursos de libre disponibilidad, con algunas restricciones.</li> <li>• Pueden captar y administrar otros recursos complementarios.</li> <li>• Rinden cuenta al nivel local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recursos se asignan por proyecto, para gastos ear-marked (itemizados) a determinadas actividades y resultados.</li> <li>• No pueden captar recursos adicionales a los solicitados en el proyecto.</li> <li>• Rinden cuenta al nivel inmediatamente superior.</li> </ul>
<b>Destrezas requeridas</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planeación, gestión y ejecución de planes y proyectos.</li> <li>• Toma de decisiones colegiadas.</li> <li>• Rendición de cuentas a usuarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creatividad, iniciativa y disposición al cambio.</li> <li>• Capacidad para generar pequeños proyectos.</li> <li>• Capacidad para trabajar en equipo.</li> </ul>
<b>Principales beneficiados</b>	
Directores.	Profesores.
<b>Perspectiva de tiempo</b>	
Se instalan entre las actividades de la escuela para el largo plazo.	Representan una inversión para un periodo acotado de tiempo.

autonomía. Mientras que la AA lleva a una mirada global de la escuela y su quehacer, la AP tiene un foco preciso circunscrito a la solución del problema definido en el proyecto a financiar, y raramente logra superar este foco para comprender a toda la actividad escolar. Directamente relacionado con los ámbitos abarcados por la autonomía está la cuestión del tiempo, en donde la AA representa un incentivo poderoso a la instalación de cambios organizacionales en la escuela, puesto que permite planificar para horizontes de largo plazo, en tanto que la AP introduce cambios de corta duración, ya que tienen un plazo promedio de entre uno y dos años.

En cuanto a las funciones transferidas, aun cuando en ambas estrategias la fijación de salarios docentes es una función que permanece centralizada, hay una diferencia fundamental entre la AA y la AP, que es que la primera puede otorgar autonomía a la escuela para contratar y despedir profesores, a veces incluyendo el pago de salarios, en tanto que la AP deja esta función fuera del ámbito de las responsabilidades de la escuela. Como ha sido analizado en la literatura, uno de los factores importantes en el éxito de la autonomía escolar es el que la escuela pueda hacerse cargo de la contratación del personal docente (BID, 1998) lo cual, como veremos más adelante, resulta determinante entre las variables que afectan los resultados educativos.

Mientras que la AA permite a las escuelas captar recursos adicionales a los transferidos desde el nivel central, la AP no permite este insumo adicional. Dada la necesidad permanente de recursos en la mayoría de las escuelas, esto podría marcar una diferencia significativa en cuanto a los efectos de una y otra sobre los resultados.

Otra de las diferencias es que la AA exige rendición de cuentas a nivel local, ya sean grupos de padres organizados o consejos escolares, lo que le da un rol significativo y concreto a la comunidad y la participación de los padres adquiere para éstos un sentido que los estimula a preocuparse no sólo por los asuntos administrativos de la escuela, sino también por los asuntos académicos y por el estudio de sus propios hijos.

Para una correcta implementación, ambos modelos exigen del personal algunas habilidades y destrezas que éste normalmente no tiene, como la capacidad de planeación, gestión y ejecución de pequeños proyectos, toma de decisiones colegiadas y rendición de cuentas al nivel local. Algunos de los programas proporcionan capacitación para la adquisición de estas destrezas, o supervisión o asistencia técnica. Muchos descansan en que los actores adquieran las destrezas necesarias en la práctica, en la medida en que se va implementando la autonomía.

Independientemente de las diferencias entre ambos modelos, hay aspectos comunes, como el requerimiento de ciertas habilidades y destrezas que no son

necesarias en los sistemas más centralizados. Asimismo, ambos modelos comparten ciertos supuestos muy fuertes, que están presentes en todos los documentos oficiales con gran énfasis. Estos son:

- La autonomía da lugar a la creatividad y al mejoramiento de la calidad educativa.
- Si los docentes cuentan con los recursos y los espacios necesarios para innovar, lograrán mejores resultados.
- La participación activa de los docentes en las decisiones que se toman en la escuela elevará su moral y motivación para trabajar.
- Los docentes, más cerca de los alumnos que las administraciones centrales, pueden responder mejor a sus necesidades de aprendizaje.
- La administración de los recursos por la propia escuela generará un uso más eficiente de los mismos.
- La escuela autónoma es más abierta a la comunidad y a la participación de los padres.
- La participación de los padres en la escuela los incentiva a contribuir con tiempo, trabajo y dinero.
- Los padres pueden ayudar a sus hijos con las tareas, continuando la labor de la escuela en el hogar.
- Los padres, más cerca de las actividades de la escuela que las administraciones centrales, exigirán una educación de calidad.

## ■ ESTUDIOS DE CASOS

La sistematización que aquí se presenta se ha realizado en base a la revisión de los documentos oficiales publicados y difundidos por los países en relación a la autonomía escolar, manuales de preparación de proyectos, guías de supervisión, formularios, convenios y pautas de evaluación. Para el análisis de los resultados, en tres de los cuatro casos de AA existían evaluaciones independientes, y en los casos de AP sólo hay dos, Chile y Uruguay, que cuentan con evaluaciones de impacto realizadas por evaluadores externos. Los demás casos muestran como resultados la información proporcionada por los propios actores, la mayoría de las veces recogidas por los supervisores encargados de la asistencia técnica y el seguimiento de los



proyectos pedagógicos. Como discutiremos más adelante, a este último tipo de información no le damos el carácter de evaluación, ya que se ha visto que los actores tienden a sobrestimar el impacto de las medidas por las cuales se les interroga, y tienden a contestar de manera que confirme las expectativas del entrevistador.

La muestra analizada está compuesta por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, Nicaragua, Paraguay y Uruguay, y el tipo de estrategia adoptada por cada uno de estos países se distribuye como se describe en el cuadro 2.

CUADRO 2

País	AA	AP
Argentina		✓
Brasil	✓	
Bolivia		✓
Chile	✓	✓
Uruguay		✓
Paraguay		✓
El Salvador	✓	
Nicaragua	✓	

### Autonomía Administrativa (AA)

En Brasil se impulsó la política de dar autonomía a las escuelas a mediados de los ochenta en medio de procesos políticos más amplios que buscaban la descentralización hacia los estados y dar mayor participación a la ciudadanía. Había conciencia de que uno de los principales problemas del sistema educativo en Brasil, la repetición, estaba fuertemente ligado a la gestión de las escuelas y por lo tanto, mejorar la calidad de la educación pasaba por dar a los docentes una responsabilidad más directa sobre los resultados educativos (Parente y Luck, 1999). Los instrumentos más comúnmente usados por los estados para dar autonomía a las escuelas eran: las estructuras de gestión colegiadas con capacidad jurídica para administrar fondos, la elección de directores y el plan de desarrollo escolar. En 1999 las 26 unidades federadas habían adoptado alguna forma de consejos escolares y elegían a los directores de escuela con la participación de la comunidad, en tanto que 19 de éstas habían implantado en las escuelas la elaboración de un plan de desarrollo escolar<sup>2</sup>.

En El Salvador y Nicaragua se dio comienzo a procesos que otorgaban autonomía a las escuelas recién a comienzos de los noventa, y en ambos casos estaba el objetivo de la reorganización del sistema educativo, que había sido devastado por la guerra en el

2 Una evaluación del impacto de estas medidas sobre los resultados educativos en 18 estados en el período 1981-93 muestra que el desempeño educacional tiende a ser mejor en los estados en los que existían cualquiera de las tres innovaciones analizadas (autonomía financiera, consejos escolares y elección de directores). El impacto de las innovaciones en el desempeño educativo es modesto, puesto que en conjunto, las tres innovaciones explican solamente la mitad de la modesta mejoría en el desempeño educativo del país, observada en la década de los 80. En general, la autonomía financiera tiene el mayor impacto, seguida del consejo escolar; la elección de directores parece no tener impacto sobre el desempeño escolar (Páes de Barros y Mendonça, 1998).

caso de El Salvador, y que estaba en franco deterioro en el caso de Nicaragua. En estos dos países la autonomía otorgada a las escuelas fue más radical que en el caso de Brasil, ya que la transferencia de funciones incluía la contratación y el despido de docentes, la que en el caso del Brasil siguió en manos de las secretarías estatales o municipales de educación.

El sistema de "vouchers" que se introdujo en Chile en 1980 otorgaba a las escuelas un importante margen de autonomía, al transferir los recursos directamente a las escuelas de acuerdo a un monto fijo por alumno atendido. El sistema hace importantes diferencias entre los dos tipos de escuelas a las que el Estado financia en función del número de alumnos. En el caso de las escuelas privadas, es el dueño, junto con el director de la escuela, quien decide sobre el uso de los recursos, incluyendo a quiénes se contrata y por cuál salario. En el caso de las escuelas municipales, los recursos son administrados por el sistema administrativo del municipio, perdiéndose gran parte de las ventajas del sistema.

### Minas Gerais

Hemos elegido Minas Gerais para analizar la autonomía escolar en el Brasil, ya que éste ha pasado a ser uno de los estados más representativos de la forma como se ha implementado este tipo de reformas en ese país. Además, éste ha sido uno de los estados en los que el rendimiento académico medido por el *Sistema da Avaliação da Educação Básica* (SAEB), ha aumentado de manera más significativa entre todas las unidades federadas, pasando del décimo lugar en 1992 al primero en 1998 (Castro, 1999).

Las primeras medidas se tomaron en 1983, y luego se retomó la estrategia en 1992, como parte de una reforma que comprende cinco líneas de acción, y que abarca dos áreas: 1) Administrativa, con la caja escolar, los consejos escolares (colegiados) y la elección de directores; y 2) Pedagógica, con los planes de desarrollo escolar y la evaluación externa.

#### *La estrategia:*

El objetivo fundamental de la reforma fue mejorar la eficiencia del sistema y la calidad de la enseñanza del nivel primario y secundario. Los componentes de la reforma son los que se describen a continuación:

*Caja Escolar:* como requisito para recibir los recursos de libre disponibilidad desde la Secretaría Estatal, la escuela debe tener elaborado el Plan de Desarrollo Escolar, en el que participa la comunidad, y la Caja Escolar, que es una sociedad civil sin fines de lucro que le otorga personería jurídica y la autoriza a administrar los recursos. Los recursos son transferidos a una cuenta bancaria de

la Caja Escolar, y pueden ser usados según las prioridades de la escuela, sin predeterminación desde la Secretaría Estatal.

Las Cajas Escolares pueden captar recursos complementarios provenientes de los municipios, de campañas de *fund raising* o captación de fondos, de aportes de los padres y de otros organismos diferentes a la Secretaría Estatal. Los recursos no pueden ser gastados en salarios, gratificaciones u otros incentivos, sino en mejorar las condiciones de funcionamiento de la escuela incluidos en el Proyecto Educativo y aprobados por el Consejo Escolar, como por ejemplo, insumos básicos de infraestructura, material didáctico, mantención de edificios, equipamiento y material de consumo.

Se firma un convenio entre la Secretaría Estatal y la escuela, que establece las condiciones para el uso de los recursos, el plazo de utilización, los compromisos adquiridos y la forma de presentación de cuentas, incluyendo convenios para ampliación de infraestructura.

El monto a transferir se basa en el número de alumnos y contempla el grado de carencia del alumno y la escuela, los niveles atendidos, si tiene internado y/o educación especial. Hay un mínimo establecido para escuelas pequeñas. En 1992 las transferencias eran de montos entre US\$160 y US\$220 por alumno por año. Se quería llegar en el 2000 a US\$300 por alumno al año.

*Consejo Escolar:* está compuesto por el director, representantes de los profesores, especialistas de educación, alumnos mayores de 16 años y padres y apoderados. Los miembros son elegidos por la comunidad escolar por períodos de un año. Las responsabilidades del Consejo son: gestión y control del pago de salarios, evaluación del desempeño docente, fiscalización de los gastos y evaluación del sistema. Además, opinan sobre los planes escolares, las inversiones, la gestión de recursos humanos y el mejoramiento de la enseñanza.

*Elección de directores:* entre los postulantes que cumplen con requisitos de titulaciones y de aprobación de una prueba escrita de conocimientos, se seleccionan los mejores, quienes presentan al Consejo Escolar su plan de trabajo, y es elegido el que obtiene la mayor votación en la que participa la comunidad escolar compuesta por profesores, alumnos y padres y apoderados.

*Plan de Desarrollo Escolar:* cubre un período de 5 años, y es elaborado por una comisión nombrada por el director, y luego aprobado por el Consejo. Define la situación en que la escuela desea estar al final de los 5 años en cuanto a la gestión de los aspectos pedagógicos, de recursos humanos y la infraestructura.

La experiencia ha demostrado que la mayoría de ellos se centran en inversiones de infraestructura, particularmente en los casos de escuelas con personal de formación más deficiente.

*Evaluación externa:* fue introducida a nivel estatal en 1992, y se pretende realizar una evaluación universal de los alumnos de los dos primeros grados de primaria, 5to y 8vo grado de la educación básica y 2do y 3er grado de la educación media. Parte importante de la estrategia es la devolución de los resultados a las escuelas.

*Los resultados:*

La evaluación cubre el período 1990-1994 y se realizó en el municipio de Jequitinhonha, en una muestra de escuelas ubicadas en vecindarios de bajo ingreso (Maia, 1997). Se realizaron entrevistas y se hizo análisis de información secundaria, incluyendo los resultados de la evaluación externa realizada por el estado, la que se correlacionó con las cinco variables de la autonomía.

Los resultados muestran lo siguiente: los alumnos en los cuatro primeros grados mejoraron en matemática (41.7%), portugués (20.3%) y ciencias (6.8%). Las tasas de repitencia entre 1ro y 4to grado bajaron de 40% a 14%. Los efectos sobre el 5to grado son menores, puesto que el rendimiento académico mejora levemente en la evaluación de 1992-1993, y baja en la evaluación de 1993-1994. Se mantuvieron los índices de repitencia en este nivel educativo.

En general, las medidas administrativas contribuyeron más fuertemente que las medidas pedagógicas a desarrollar acciones para mejorar los indicadores de rendimiento educativo.

La elección de director por sí sola no tiene efectos sobre los resultados educativos, pero contribuyó a controlar una práctica tradicional en Brasil, la del nombramiento político de directores, que no daba garantías de calidad técnica ni de compromiso con los intereses de la escuela (Parente y Luck, 1999).

Entre las medidas pedagógicas, la evaluación externa es la que produce más efecto sobre el desarrollo de estrategias para mejorar el aprendizaje. El conocimiento de los resultados de la evaluación externa favorece acciones para mejorar los índices de rendimiento.

Entre las acciones desarrolladas a raíz de la devolución de los resultados de la evaluación externa se describen las siguientes: contratación de auxiliares con formación docente para actividades de recuperación con alumnos de bajo rendimiento (resultados

no muy buenos), alumnos de mejor desempeño ayudan a los con menor desempeño (buen resultado), cursos de evaluación para profesores (escaso impacto en la reducción de la repitencia y el mejoramiento del desempeño después de un año); cursos de recuperación para alumnos de 1er grado de enseñanza básica con participación de los padres (no muy positivo); cursos formales de gestión para directores (menos efectivo que la discusión de los asuntos de gestión con el Consejo y resto del personal de la escuela).

## Nicaragua

En 1993 comenzó una reforma que se centró en dar autonomía financiera y administrativa a las escuelas. Se inició con un programa piloto, y en 1995 se comenzó la implementación a nivel nacional; las primeras en implementar la reforma fueron las escuelas secundarias de sectores urbanos. En 1996 había 500 escuelas públicas primarias y secundarias funcionando como centros autónomos.

El objetivo de esta reforma fue doble. Por un lado se pretendía mejorar la cobertura y lograr mejores niveles de aprendizaje, y por el otro, lograr mayor eficiencia en el uso de fondos públicos y la captación de recursos locales para complementar el aporte público.

### *La estrategia:*

El primer paso es la creación de un Consejo Directivo, compuesto por el director, representantes de los profesores, de los padres y de los alumnos. Estos últimos tienen derecho a voz pero no a voto. El Ministerio de Educación firma un contrato con el Consejo, mediante el cual se le transfiere a este último la responsabilidad por la administración de la escuela.

Existen tres fuentes de **financiamiento**: a) el monto que se transfiere desde el gobierno central para cubrir salarios y gastos corrientes, sobre la base del presupuesto del año anterior (ahora es en base a la asistencia de alumnos y los costos por alumno diferenciados para urbano y rural); b) el Ministerio recomienda a las secundarias a cobrar 10 córdobas (US\$ 1.22) por alumno al mes, y las primarias, que no pueden obligar a los padres a pagar, piden contribuciones voluntarias; el pago por alumno en escuelas privadas no subsidiadas es seis veces el de las escuelas públicas y el pago en las escuelas privadas subvencionadas es tres veces el de las escuelas públicas; y c) fondos locales provenientes de mensualidades, contribuciones voluntarias, donaciones y actividades de *fund raising* como rifas y reinados.

Resulta interesante destacar que, en el caso de Nicaragua, además de pagar las remuneraciones de los docentes, la escuela puede aumentar el salario de profesores hasta 25% dependiendo de la asistencia de alumnos y docentes.

A diferencia del caso de Brasil, en donde los recursos transferidos corresponden a todo lo que no representa salarios, los que son administrados por la Secretaría Estatal o municipal, en el caso de Nicaragua se transfiere la totalidad de los recursos, incluyendo los correspondientes a salarios.

La distribución de las responsabilidades se describe en el cuadro 3.

**CUADRO 3**  
Centros Autónomos (Nicaragua). Distribución de Responsabilidades

Ministerio
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nivel de salarios y pensiones de profesores. Ascensos y certificación de profesores.</li> <li>• Definición curricular.</li> <li>• Estructura del sistema.</li> </ul>
Consejo Directivo
<p>1. Pedagógicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Selección de libros de texto.</li> <li>• Definición del programa de estudios y actividades extracurriculares.</li> <li>• Establecimiento de calendario y horario.</li> <li>• Normas para evaluación de alumnos.</li> </ul> <p>2. Administrativas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contratación y despido del director.</li> <li>• Veto sobre decisiones de contratación y despido de profesores.</li> <li>• Veto sobre decisiones de sanciones a alumnos.</li> <li>• Modificación de derechos de profesores y alumnos.</li> </ul> <p>3. Financieras:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Definición y administración del presupuesto escolar.</li> <li>• Decisión sobre valor de cuotas por sobre lo recomendado por el Ministerio.</li> <li>• Informes al Ministerio y la comunidad sobre finanzas escolares.</li> </ul>
Director
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contratación y despido de profesores y administrativos.</li> <li>• Sanciones contra estudiantes.</li> </ul>

*Los resultados:*

Se realizó una evaluación sobre una muestra de escuelas autónomas, la que se comparó con escuelas no autónomas. Los datos recogidos a partir de pruebas de rendimiento en castellano y matemática muestran que la autonomía, medida por el

número de decisiones o funciones ejecutadas por la escuela, afecta positivamente el rendimiento de los alumnos (King and Ozler, 1998). La autonomía tiene un impacto positivo en las pruebas de lenguaje y matemática de los alumnos de primaria, y en las pruebas de lenguaje de los alumnos de secundaria. En este nivel educativo, la autonomía tiene un efecto positivo en la probabilidad de que los alumnos pasen de curso y permanezcan en la escuela.

En cuanto al tipo de funciones que producen mayor impacto, las pruebas efectuadas mostraron que las escuelas más autónomas en lo que respecta a contratación de profesores y al seguimiento y evaluación de los profesores son las más efectivas en el mejoramiento del rendimiento de los alumnos.

Entrevistas y observaciones realizadas en la muestra comparativa de escuelas autónomas y no autónomas muestran que no se observan cambios en la pedagogía, y muchos de los directores y profesores ven la reforma como puramente administrativa y no pedagógica (Fuller and Rivarola, 1998). Sin embargo, la autonomía permite hacer a los profesores más responsables por los resultados educativos, y éstos hacen un seguimiento más riguroso del rendimiento de los alumnos.

Encuestas realizadas a los hogares de las escuelas de la muestra comparativa indican que la mitad de los encuestados opina que el rendimiento de los alumnos ha mejorado con la autonomía en primaria y en secundaria, y entre un 55% y un 65% opina que ha mejorado la asistencia y puntualidad de los profesores en primaria y secundaria (King y colaboradores, 1996). No hay acuerdo en cuanto al grado de participación de los padres, puesto que mientras que la mitad de los padres y profesores opina que ha aumentado, más de la mitad de directores y consejeros opinan que ésta no ha variado con la autonomía. Esto último será analizado en el caso de El Salvador, en donde se observa el mismo fenómeno.

En general, los resultados de las encuestas señalan que mientras más años lleva la autonomía, más positiva es la impresión de cambio de los actores y que los directores son los primeros en percibir las mejoras y los beneficios de la autonomía.

Un aspecto interesante de destacar es que los efectos marginales de la autonomía parecen ser mayores en las escuelas más grandes. Retomaremos este antecedente más adelante.

## El Salvador

La autonomía se introdujo en 1991 a través del programa Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO). Este es un programa focalizado en

escuelas rurales pobres y que tenía el objetivo de aumentar la oferta educativa en áreas rurales devastadas por la guerra. Como un objetivo secundario se señaló el mejoramiento de la calidad de la educación primaria y preescolar. El instrumento fundamental para el logro de estos objetivos fue la participación de los padres en los asuntos de la escuela.

*La estrategia:*

El requisito para la transferencia de fondos es que exista una Asociación Comunal de la Educación (ACE) constituida por padres elegidos por la comunidad y que son responsables de la administración de la escuela. El Ministerio de Educación transfiere los recursos directamente a una cuenta bancaria de la ACE. La mayoría de estos recursos se destinan a salarios. Las ACEs pueden captar recursos adicionales por la vía de donaciones, contribuciones de otros organismos de gobierno y ONGs.

Entre las responsabilidades de las ACEs se cuentan la contratación y despido de profesores, el control de asistencia de profesores, el equipamiento y mantención de infraestructura y la organización del almuerzo escolar.

*Los resultados:*

Para evaluar los efectos de la autonomía se comparó escuelas EDUCO con escuelas no EDUCO (EDUCO Evaluation Team, 1997). No fue posible tomar un grupo de control con las mismas características que las escuelas EDUCO, puesto que las primeras tienen infraestructura más precaria, menos servicios básicos, los padres son más pobres y menos educados. Como contrapartida, tienen mejores materiales didáctico que las no EDUCO (grupo comparativo). Los alumnos EDUCO no pagan matrícula, no se les exige uniformes y reciben una "canasta básica" de materiales didácticos. En 1992, el costo anual por alumno EDUCO era de US\$85, y de US\$73 en las escuelas no EDUCO.

Los aspectos evaluados son los siguientes:

*Autonomía:* no hay diferencias significativas en cuanto al promedio de decisiones que se toman en escuelas EDUCO y no EDUCO. Sin embargo, los padres EDUCO tienen la percepción de que ellos toman más decisiones y tienen más impacto en las decisiones de la escuela que los padres no EDUCO.

*Eficiencia interna:* a) no hay diferencias entre los resultados en las pruebas de matemática y castellano entre los alumnos EDUCO y los no EDUCO, a pesar de venir los primeros de hogares más pobres y menos educados; b) las escuelas EDUCO tienen tasas más altas de deserción durante el año académico, y las tasas



de repitencia y ausentismo son iguales en ambos tipos de escuela. La explicación es que, al ser más pobres, los alumnos EDUCO tienen mayores probabilidades de enfermarse, de realizar trabajos en la casa o fuera de ella.

*Profesores:* a) los profesores EDUCO invierten significativamente más tiempo que los no EDUCO en reuniones con los padres, y visitan en sus casas a los alumnos ausentes (lo que significa que tienen mayor contacto con las familias de sus alumnos); b) los profesores EDUCO faltan menos a la escuela y como consecuencia, los alumnos tienen más tiempo de aprendizaje.

*Padres y comunidad:* a) hay más preocupación e interés por la educación en comunidades EDUCO que en aquellas no EDUCO; b) las ACEs monitorean más cercanamente la asistencia y el desempeño de los profesores que las asociaciones de padres en escuelas no EDUCO; c) los miembros ACE están más tiempo en la sala de clases y colaboran más con los profesores; y d) los padres de escuelas EDUCO ayudan a sus hijos con los deberes en igual proporción que los no EDUCO, a pesar de que los primeros tienen, en promedio, menos educación formal.

En síntesis, aun cuando en términos absolutos los resultados educativos de las escuelas EDUCO son inferiores o iguales a los de las escuelas no EDUCO, puede considerarse que la estrategia tiene un impacto positivo en la medida en que, a excepción del material didáctico, el punto de partida de las escuelas EDUCO es significativamente inferior al de las escuelas no EDUCO. Es decir, la estrategia logró "subir el piso" en las escuelas y contrarrestar los efectos deficitarios de las malas condiciones de infraestructura y el bajo nivel educativo de los padres.

En cuanto a cuál de las variables de la estrategia es la que produjo mayor impacto, la autonomía en tanto número de funciones/decisiones no hace diferencia. Los resultados sugieren que las variables que hacen la diferencia son el desempeño de los profesores, que faltan menos a la escuela y visitan a los alumnos en sus casas y el monitoreo de la asistencia y el desempeño de los profesores realizados por las ACEs.

Respecto de esta evaluación queda pendiente la pregunta por el efecto de la mayor cantidad y calidad de materiales pedagógicos en las escuelas EDUCO, el que no fue aislado ni su peso relativo medido en relación a las variables de autonomía. Según lo que muestran otros estudios, es probable que el peso de estos materiales en contrarrestar el punto de partida con desventaja de las escuelas EDUCO sea importante (Lockheed and Verspoor, 1991).

## Chile

El sistema de financiamiento por "vouchers" que se introdujo en Chile en 1980 tuvo como propósito mejorar la calidad de la educación a través del financiamiento a la demanda. Se esperaba que mediante este sistema los padres tuvieran la opción de elegir escuelas según la calidad de la educación que cada una de ellas ofrecía. Para informar a los padres sobre la calidad de la educación ofrecida se cuenta con el Sistema de Información y Medición de la Calidad Educativa (SIMCE) que evalúa cada dos años el último año de cada ciclo educativo de la educación primaria y secundaria (4to y 8vo de primaria y el 2do año de la educación secundaria).

### *La estrategia:*

Si bien el énfasis en el sistema de financiamiento por alumno está en el rol de la participación de los padres en el control de la calidad educativa, lo hemos incluido entre las estrategias de autonomía administrativa (AA) puesto que los recursos son transferidos directamente a las escuelas y, en teoría, éstos son recursos no atados que pueden ser usados según la escuela estime conveniente, una vez que se han pagado los salarios.

El valor del "voucher" o de la subvención por alumno que asiste a clases se define en Unidades de Subvención Educativa (USE), la cual es reajustada de acuerdo al Índice de Precios del Consumidor (IPC). Ésta tiene variaciones según el nivel educativo, de tal manera que su valor sube según la edad de los alumnos, si se trata de educación especial, educación técnica y escuelas rurales. No varía según el nivel socioeconómico de los alumnos. En el segundo semestre de 1999 el valor mensual promedio de la subvención por alumno, medida en Unidades de Subvención Educativa (USE), era de US\$20 o bien, US\$200 por alumno al año (González, 1999).

El sistema escolar chileno se compone de escuelas privadas que se financian con lo que pagan los alumnos y que atienden a un 10% de los niños y jóvenes entre 6 y 18 años, y un sistema subvencionado que atiende al 90% de la matrícula restante y se compone de escuelas municipales, que atienden al 55% de estos niños y jóvenes, y de escuelas privadas subvencionadas que atienden al 35% restante. Las normas que regulan ambos tipos de escuelas que reciben subvención son diferentes y, como veremos, producen resultados muy distintos, aun cuando ambas reciben su financiamiento de acuerdo al número de alumnos que atienden.

La subvención por alumno tiene el potencial de otorgar autonomía financiera a las escuelas en la medida en que ésta sea una transferencia directa a las escuelas, cosa que sólo sucede en el caso de las escuelas privadas subvencionadas. En el caso de las

escuelas municipales, los recursos de la subvención son transferidos al municipio y son administrados por la estructura administrativa de la municipalidad. En este sector, las decisiones sobre el gasto en las escuelas se toman en el municipio, sin que existan mecanismos de consulta a los directores o docentes. Estas sólo disponen de montos menores de recursos, la "caja chica", que son los que captan a través de donaciones voluntarias de los padres y de actividades de *fund raising*.

Los espacios de autonomía en el ámbito administrativo están determinados fundamentalmente por el Estatuto Docente, que fija los niveles salariales para los docentes en ambos tipos de establecimientos. Para el resto de las relaciones laborales, las escuelas privadas se rigen por el código laboral común. Así, mientras el nivel salarial fijado por el estatuto docente es usado por las privadas como un referente sobre el cual negocian, éste tiene carácter de obligatoriedad para las municipales (Mizala, González y Romaguera, 1999). El Estatuto también limita a las escuelas municipales en su capacidad para contratar y despedir docentes, lo que les ha impedido ajustar sus dotaciones en función de las variaciones en la matrícula. Aun en el marco de la flexibilización del Estatuto Docente que entró en vigencia en 1997, las escuelas municipales no han podido ajustar el número de docentes en sus escuelas, las que han perdido más del 30% de sus alumnos entre 1982 y 1998<sup>3</sup>.

Además de la subvención por alumno, que tiene un valor equivalente para escuelas municipales y privadas subvencionadas, a partir de 1993 todas las escuelas privadas y las municipales secundarias pueden cobrar una cuota mensual por concepto de colegiatura. A las escuelas que cobran se les deduce de la subvención un porcentaje del valor cobrado, a modo de mantener el incentivo al cobro. En 1998 cerca del 40% de la matrícula privada subvencionada y alrededor del 15% de la matrícula de escuelas municipales secundarias pagaba colegiaturas mensuales por un valor promedio equivalente a una USE (o el 75% de las escuelas cobran el máximo no castigado con deducción de subvención, US\$7.5 por mes).

La participación de los padres en la práctica se ha limitado a "votar con los pies", es decir, a pronunciarse sobre la calidad educativa ofrecida por la escuela ya sea matriculando o retirando a los hijos de las escuelas. No existen instancias participativas en las que los padres tengan ingerencia en los asuntos de las escuelas, ya que los centros de padres son llamados a reunión por decisión de la escuela, y sus

---

3 En el marco del financiamiento por alumno, el incentivo a mejorar la calidad está en los recursos aportados por cada alumno nuevo que se gana, y a no disminuir los recursos por cada alumno que se pierde. En el caso de las escuelas municipales, al bajar su nivel de ingresos por pérdida de alumnos, muchos municipios han optado por cubrir el déficit con recursos propios (Espínola, Chaparro y Lazcano, 1997). Con esta medida, en las escuelas municipales se ha perdido el efecto potencial del incentivo.

actividades se focalizan en la solicitud de recursos para la escuela. El SIMCE es el mecanismo más directo de rendición de cuentas que dispone el sistema.

En síntesis, las escuelas privadas subvencionadas son más autónomas que las municipales en tanto cuentan con: a) total decisión sobre recursos aportados por la subvención, una vez pagados los sueldos de los profesores; b) recursos adicionales aportados por los padres; c) control sobre la contratación y despido de profesores; y d) negociación de salarios.

#### *Los resultados:*

La metodología más comúnmente utilizada para evaluar los resultados educativos de la subvención por alumno es la comparación entre escuelas municipales y privadas subvencionadas, controlando las diferencias entre ambos tipos de establecimientos. La variable más importante de controlar es el nivel socioeconómico de los alumnos, ya que el sistema ha derivado en una autoselección de alumnos según la cual los niveles relativamente más acomodados han mostrado preferencia por las escuelas privadas subvencionadas. Estas últimas han captado las aspiraciones de una clase media ascendente, y en ellas se concentra un alumnado cuyos padres tienen más educación y un promedio de ingresos más alto que las escuelas municipales.

*Eficiencia interna:* la diferencia más significativa entre escuelas privadas subvencionadas y municipales es el porcentaje de alumnos que egresa sin repetir ningún grado, que es 38% en las escuelas municipales y 44% en las privadas subvencionadas. En ambos tipos de escuela 7 de cada 10 alumnos que ingresan logran completar los 8 años de la educación básica en un promedio de 10 años de estudios (Aedo, 1998).

*La relación profesor/alumno* es de 20.7 en escuelas municipales y 30.6 en escuelas privadas subvencionadas, en tanto que el salario promedio de los profesores es 40% más alto en las escuelas municipales que en las privadas (Larrañaga, 1997).

Los resultados sobre el *rendimiento académico* que entrega el SIMCE a la opinión pública, separados para escuelas municipales y privadas subvencionadas y de acuerdo a la categoría socioeconómica de la escuela, revelan que estas últimas obtienen sistemáticamente puntajes superiores a las escuelas municipales en alrededor de 5 puntos porcentuales. Ha surgido un debate académico sobre la metodología más adecuada para controlar el Nivel Socioeconómico (NSE) de los alumnos para hacer una comparación rigurosa, pero el uso de las metodologías más tradicionales en este campo sugieren que, controlando por NSE, el rendimiento de las privadas tiende a ser mejor que el de las municipales (Aedo y Larrañaga, 1995; Larrañaga, 1997; Espínola y Castro, 1999).

En síntesis, en las escuelas privadas el costo por alumno es menor y obtienen mejores resultados educativos, incluyendo los académicos, que las municipales. Según las evidencias aquí analizadas, estas diferencias no se deben al carácter privado o público de su administración como algunos han sugerido (Lehman, 1994), sino fundamentalmente a los diferentes grados de autonomía administrativa y financiera que les otorgan las normas que las regulan. La mayor flexibilidad que las normas otorgan a las privadas les da a éstas la autonomía necesaria para ajustar la planta docente y captar mayores recursos a través del cobro de colegiatura, lo que a su vez les permitiría reducir sus costos fijos y aumentar el margen para mejorar los insumos educativos y la calidad de la educación que ofrecen.

Si miramos las lecciones más significativas que han aportado cada uno de los casos analizados, el resultado es el siguiente:

- *Minas Gerais*: la evaluación externa es la que produce mayor efecto sobre el rendimiento académico; la devolución de los resultados a los profesores favorece acciones para mejorar los índices de rendimiento.
- *Nicaragua*: hay una relación directa y estrecha entre la autonomía para contratar y evaluar a los profesores y el rendimiento de los alumnos.
- *El Salvador*: la participación de los padres tiene un efecto positivo sobre el rendimiento educativo a través de su intervención para: a) el control del desempeño docente (asistencia, puntualidad, tareas); y b) incentivar a los hijos a hacer tareas en el hogar y a tener una asistencia regular a clases.
- *Chile*: para que produzca los resultados esperados de mejoramiento de la calidad, el sistema de "vouchers" debe ir acompañado de autonomía para manejar los recursos financieros y fundamentalmente, los recursos humanos.

### Autonomía Pedagógica (AP)

La AP se implementa a través de la elaboración de pequeños proyectos pedagógicos en las escuelas, para lo cual la instancia inmediatamente superior les transfiere fondos y les proporciona asistencia técnica. Hay quienes sostienen que los proyectos de mejoramiento escolar no corresponden a casos de descentralización, debido al grado de control que mantienen los niveles superiores a la escuela sobre el uso de los recursos asignados (Hanson, 1995). Aun cuando es cierto que los niveles de gobierno efectivamente mantienen un cercano monitoreo y control sobre el uso de los recursos, como veremos en la descripción de cómo operan los proyectos, se puede considerar una estrategia de descentralización en la medida que otorga a las escuelas

mayor autonomía que la que nunca han tenido en los sistemas altamente centralizados imperantes en todos estos países hasta la década de los ochenta

Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay han ido incorporando la estrategia gradualmente, de manera que hoy día todos tienen alguna forma de AP, incluyendo Bolivia, que aún se encuentra en la etapa de diseño.

El primer país en introducir la AP fue Chile. En el marco del programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad (MECE), se dispuso un fondo concursable para financiar pequeños proyectos pedagógicos elaborados por las escuelas. Estos primeros proyectos, en escuelas primarias, se empezaron a ejecutar en 1993. Siguió Argentina en 1994, que abrió una línea de financiamiento a proyectos innovadores en el marco del programa de Reformas e Inversiones en Educación (PRISE) y el Uruguay en 1995<sup>4</sup>.

Las experiencias en secundaria surgieron en Paraguay y Chile en 1996, a los que siguió Uruguay en 1998. El último país en incorporar esta línea estratégica de descentralización fue Bolivia, que empezó con el diseño del programa y de los materiales, así como con algunos cursos de capacitación en 1997, pero que en 1999 aún no había abierto la línea de financiamiento a las escuelas.

Hay que señalar que en el caso de Argentina, por tratarse de un país federal, el Ministerio de Cultura y Educación (MCyE) de nivel nacional pone a disposición de las provincias esta línea de financiamiento dentro de un programa de reforma mayor al cual éstas pueden acceder voluntariamente. Cada jurisdicción hace su propia normativa en el marco del Reglamento Operativo del PRISE, diseña y ejecuta los concursos con un jurado local, adjudica mediante actos jurídicos provinciales, y acompaña la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de los proyectos. El financiamiento proviene del PRISE. En octubre de 1999, 20 provincias se habían plegado a esta estrategia y todas habían ejecutado al menos un llamado a concurso.

El modo de operar es semejante en todos los países, puesto que hay un modelo inicial, el de Chile, que se ha ido adecuando a las realidades de los países y niveles educativos. Se trata de abrir un fondo concursable al cual pueden postular las escuelas presentando proyectos que respondan a los criterios de elegibilidad y calidad que el programa ha establecido y comunicado por anticipado a las escuelas.

---

4 En Colombia se han implementado Proyectos Educativos Institucionales (PEI), desde 1994, los cuales fueron introducidos mediante la Ley General de Educación es decir, son masivos y obligatorios. Los recursos se asignan según la voluntad de la autoridad departamental. Son muy escasas las jurisdicciones que han dado recursos para la implementación de los PEI y las evaluaciones señalan que las presiones políticas son más determinantes que la calidad de los proyectos (Caballero, 1999).

Se forma una comisión compuesta por personal del nivel del sistema educativo superior al de las escuelas, y en algunos de los casos participan también representantes de los docentes. En general, los criterios de selección contemplan indicadores de calidad del proyecto y respuesta a los objetivos generales del programa. En el caso de Uruguay se especifican cuatro categorías de criterios: a) coherencia, b) calidad, c) pertinencia y población beneficiada y d) continuidad. En el caso de Chile y Uruguay se ha introducido unos criterios adicionales de equidad, mediante los cuales se da prioridad a las escuelas que muestran resultados académicos bajos y cuyos alumnos son pobres. En el caso de Chile, la compensación por equidad determina que las escuelas de alto riesgo reciben un monto por alumno 50% mayor que las de mediano y bajo riesgo. Luego se hace una selección que determina el financiamiento de los mejores proyectos.

En la totalidad de los casos se trata de instaurar actividades nuevas e innovadoras, que requieren habilidades y destrezas que tradicionalmente no se exigían a los docentes como parte de su labor pedagógica, como la preparación y gestión de proyectos, el trabajo en equipo y la rendición de informes de avance y finales sobre el desarrollo de las actividades. Las dificultades demostradas por los equipos de las escuelas para la preparación de los proyectos ha sido la primera evidencia de la demanda a destrezas no ejercitadas. Para apoyar esta actividad, los programas contemplan ya sea capacitación o asistencia técnica, en general entregada por los supervisores, durante la fase de preparación. La duración promedio de los proyectos es de 30 meses en Chile, 24 meses en Uruguay.

Se trata de proyectos cuyo monto ha variado entre US\$3,500 y US\$10,000, y los recursos se invierten principalmente en equipamiento, gastos de operación, capacitación y asistencia técnica. Los recursos se entregan en cuotas, las que se condicionan con la entrega de informes de avance o a rendiciones contables.

Todas las experiencias aquí analizadas, excepto Bolivia, incluyen en el material de difusión, información sobre los efectos de la experiencia en los actores y en las actividades de la escuela. Esta información es producto ya sea de las apreciaciones recogidas por los supervisores en sus visitas a las escuelas, o de los datos contenidos en los informes de avance presentados por los proyectos en ejecución. Sin embargo, aquí no hemos utilizado este tipo de información, y hemos seleccionado solamente aquella que es producto de evaluaciones más o menos rigurosas de resultados e impacto. Hemos

CUADRO 4

País	Costo por proyecto en US\$
Argentina	5.000
Bolivia	6.000
Chile	10.000
Paraguay	4.000
Uruguay	3.500

hecho una excepción con el caso de Argentina, para llamar la atención sobre la necesidad de realizar evaluaciones objetivas y mostrar cómo la información aportada por los actores a lo más sugiere que algunas de las cosas deseables que pasan en las escuelas podrían ser producto de los proyectos escolares, pero que en realidad abre más preguntas que las que contesta.

### Los Proyectos Innovadores en Argentina

Un ejemplo del tipo de información recogida a través de la opinión de los actores es la que presenta Argentina en la página web en la que el Ministerio da a conocer las experiencias con proyectos innovadores en las provincias. En ésta se da un listado de los procesos y actividades que los actores interpretan como resultado de la implementación de proyectos innovadores, los que se obtienen a partir de informes de seguimiento de los equipos técnicos, de informes de avance proporcionados por las escuelas, de observaciones en las escuelas, y registros de la opinión de alumnos, maestros, directivos y miembros de la comunidad:

- Capacidad de buscar soluciones innovadoras para la transformación institucional.
- Elaboración de indicadores de evaluación.
- Priorización de problemas y necesidades pedagógicas.
- Propuestas de acción diferentes a las habituales.
- Determinación de necesidades y recursos.
- Distribución de responsabilidades.
- Previsión de resultados.
- Selección y contratación de asesores y/o capacitadores externos.
- Mayor eficiencia en la gestión de los recursos humanos de la institución.
- Mejor articulación entre diferentes niveles o ciclos.
- Mayor eficiencia en la gestión de insumos pedagógicos.
- Gestión más flexible de los espacios y los tiempos.
- Generación de nuevas formas de relaciones horizontales de cooperación e intercambio.
- Conformación de equipos de trabajo eficaces.
- Fortalecimiento de los vínculos con instituciones externas como ONGs, OSC, etc.
- Revisión y modificación de prácticas docentes.
- Generación de procesos de reflexión, autoevaluación y toma de decisiones.
- Capacidad para mejorar las condiciones y los resultados de los aprendizajes.

Si bien resulta interesante conocer las nuevas dinámicas organizacionales aparecidas en las escuelas junto con los proyectos innovadores, hay varias preguntas que no se pueden responder con este tipo de información. Por ejemplo, ¿cómo sabemos que éstas son producto de la implementación de Proyectos Innovadores (PI)?



¿Qué aspectos de los PI son los que producen estas conductas deseadas? ¿Quiénes son los actores en los que estos cambios tienen mayor impacto? Finalmente, ¿qué efecto tienen estas nuevas conductas y actividades en los resultados educativos?

Los únicos dos países que a la fecha han realizado evaluaciones que cumplen con los requisitos planteados por el uso del modelo de las funciones de producción de la escuela en el que aquí nos estamos basando son los que comenzaron más tempranamente con la implementación de proyectos de mejoramiento escolar, Chile y Uruguay, que se presentan a continuación.

#### Los Proyectos de Mejoramiento Escolar en Chile

La evaluación de los resultados de los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) se realizó a través de un convenio entre el Ministerio de Educación y la Escuela de Educación de la Universidad Católica (PUC, 1998). Se aplicaron cuestionarios a profesores y sostenedores, se analizaron los informes de PME para conocer la visión de los ejecutores, y se usó procedimientos cualitativos complementarios como la observación directa a escuelas, grupos focales y análisis de algunos PME aprobados. La metodología de análisis fue la del grupo control, en la que se comparó escuelas con y sin PME.

Respecto a lo que aquí nos interesa, la evaluación de los efectos de los PME sobre el rendimiento académico y la eficiencia interna se efectuó en base datos estadísticos de asistencia y repetición, y a los puntajes del Sistema de Información y Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE). Se comparó escuelas con y sin PME, y se tomó también un grupo con PME y con P-900, un programa de apoyo a la calidad focalizado en escuelas vulnerables, de nivel socioeconómico (NSE) bajo<sup>5</sup>.

*Rendimiento Académico:* se midió para cada escuela el incremento en el puntaje SIMCE de un año de aplicación al otro, en el año en que se adjudicó el PME. Los resultados muestran que el impacto de los PME sobre el rendimiento académico medido por el SIMCE es modesto (del orden de 0.2 a 0.3 unidades estándar), pero muestra una tendencia prometedora a subir. El 40% de las escuelas no mostró variaciones. El efecto es algo mayor en el 4to básico que en el 8vo básico, y en castellano más que en matemática.

---

5 Queremos señalar que en el documento de evaluación se establece que las escuelas del grupo control (sin PME) son menos vulnerables es decir, muestran un NSE más alto y resultados SIMCE superiores a los de las escuelas con PME. No se aclara por qué ambos grupos de comparación no fueron igualados en cuanto a las variables de contexto.

*Eficiencia interna:* no se observan diferencias en las tasas de asistencia de las escuelas con y sin PME; las tasas de repitencia son mayores en las escuelas con PME que en las escuelas sin PME, pero se observa una tendencia a la disminución de esta tasa en las escuelas con PME.

*Equidad:* la equidad es mayor en las escuelas control que en las con PME, pero estas últimas muestran un avance mayor que el grupo control. Se observa una mayor equidad en castellano que en matemática, y en 4to básico más que en 8vo básico<sup>6</sup>.

*Cultura organizacional:* mejoramiento del clima organizacional, aumento del nivel de autonomía pedagógica, incremento de las relaciones hacia la comunidad y mayor orientación a usar una visión interdisciplinaria en las actividades pedagógicas.

*Material didáctico:* los materiales educativos aportados a través del Paquete de Apoyo Didáctico (PAD) produjeron formas de enseñar más dinámicas y motivadoras, y atendiendo las características de los alumnos. No se evaluó el impacto del PAD sobre los resultados educativos.

*Docentes:* los profesores informan que hay una tendencia a innovar en sus prácticas educativas y a usar nuevas metodologías; se promueve un trabajo más integrado entre docentes, en torno a objetivos comunes y valorando la transversalidad propuesta por la reforma; mejora el clima de trabajo y se incentiva el compromiso hacia la gestión institucional y se incrementa la autoestima.

*Alumnos:* los cuestionarios contestados por los alumnos revelan un aumento de la autoestima, un incremento en la autonomía y una potenciación de las habilidades de comunicación entre pares.

*Participación de los padres:* Las encuestas revelan una mayor incorporación de las familias al proceso educativo. A pesar de lo declarado en las encuestas, la incorporación de padres y apoderados a las actividades tiene una frecuencia muy baja.

En síntesis, los resultados de la evaluación sugieren que los PME tienen un efecto modesto sobre el rendimiento académico, tienden a producir una disminución de la repitición e inducen al logro de una mayor equidad.

---

6 Tenemos dudas acerca de la forma como se mide equidad, la cual se operacionalizó como la medida en que los resultados SIMCE de las escuelas con PME se aproximan a los de los colegios particulares pagados.

Los cambios en la forma de hacer clases se deben al uso del nuevo material proporcionado por el PAD. Según revelan las entrevistas, los PME generan cambios en la cultura organizacional, la interacción entre docentes, el clima organizacional, la motivación y el compromiso de los docentes, los que tendrían un efecto importante sobre los resultados educativos. Sin embargo, el estudio muestra una importante debilidad al no comprobar empíricamente esta relación de la que dan cuenta los entrevistados. Como ya lo hemos señalado, creemos que la opinión de los actores debe ser confirmada, puesto que éstos tienden a producir respuestas en la línea de lo que el entrevistador o el programa en cuestión esperan de ellos.

### Los Proyectos de Mejoramiento Escolar en Uruguay

La evaluación realizada en los PME de Uruguay tuvo por objeto analizar los factores endógenos y exógenos que interactúan determinando la capacidad de los PME para incrementar la eficiencia de las escuelas (ANEP, 1998). Para ello, el estudio buscó distinguir los efectos relativos del PME separándolos de otros factores escolares y extra-escolares que pudieron haber afectado el rendimiento escolar, la cultura profesional, y la relación con las familias y la comunidad. Se usó la metodología del grupo control, y se distinguió cuatro categorías de escuelas según su contexto social, su tamaño y su ubicación territorial (urbano o rural)<sup>7</sup>.

*Rendimiento académico:* la presencia de PME aparece relacionada modesta pero positivamente con los resultados académicos. Al comparar escuelas con y sin PME por categorías de contexto, las escuelas con PME muestran resultados levemente superiores en castellano, y significativamente superiores en matemática<sup>8</sup>.

*Tamaño de la escuela:* cuanto menor el tamaño de la escuela, mayor la diferencia en los puntajes de las pruebas UMRE a favor de las escuelas con PME; la consistencia de estas diferencias es mayor en matemática que en castellano.

*Eficiencia interna:* hay un incremento notorio en los indicadores de asistencia en las escuelas con PME, el que llega al 10% en los contextos desfavorables y muy desfavorables. Sin embargo, no es posible atribuir esta mejora a la presencia de PME, independiente de la política nacional que enfatiza la importancia de mejorar los

---

7 Las categorías son: a) favorables, escuelas grandes urbanas; b) medios, escuelas pequeñas medianas y grandes urbanas; c) desfavorables, escuelas muy pequeñas y pequeña rural y medianas y grandes urbanas; d) muy desfavorable, muy pequeñas rurales y urbanas y pequeñas, medianas y grandes urbanas.

8 El rendimiento académico según las pruebas objetivas nacionales realizadas por la Unidad de Medición del Rendimiento Educativo (UMRE).

indicadores de rendimiento educativo. El indicador de repetición se muestra inelástico a la presencia de PME, aun cuando se distinguen las escuelas según su contexto.

*Cultura profesional:* se midió la probabilidad que un director permanezca en la escuela, dado que la rotación de directores es un problema en Uruguay, y se encontró que en las escuelas con PME hay un porcentaje mayor de directores que proyectan permanecer en la escuela por los próximos 3 años que en las escuelas sin PME (57.3% y 51.2% respectivamente). Ahora, lejos de ser este un resultado de los proyectos, podría indicar que las características de estos directores estaría incidiendo en que la escuela elabore y apruebe un PME.

*Eficiencia docente según el director:* la identificación de problemas de licencias, asistencia y participación de los docentes es menor en escuelas sin PME que en escuelas con PME (1.6% y 7%, respectivamente). Por el contrario, las escuelas con PME identifican más problemas en relación a la formación de equipos (colaboración) que las escuelas sin PME. Una interpretación posible es que los problemas de ausentismo y apoyo de los profesores son generalizados y afectan a las escuelas aunque no tengan proyectos; en cambio las escuelas con PME son más sensibles a identificar problemas de formación de equipos, por ser esta una demanda propia de los PME.

*Participación de las familias:* las escuelas con PME identifican problemas en la comunicación con las familias en un mayor porcentaje que las escuelas sin PME. Lejos de indicar que no hay impacto de los proyectos, se sugiere que éstos sensibilizan al director respecto a la comunicación con las familias.

En síntesis, la evaluación en este caso permite obtener la siguiente conclusión: los efectos de los PME sobre los resultados educativos son modestos, más significativos en matemática y en las escuelas pequeñas en donde se observa el mayor impacto. El estudio no entrega evidencias de cambios en la forma de hacer clases, pero sugiere que los efectos operan a través de una mayor conciencia y seguimiento del director sobre el desempeño de los docentes.

Las Variables que hacen la diferencia

#### *Lecciones de la Autonomía Administrativa*

En general, tres de los cuatro casos de AA (Minas Gerais, El Salvador y Nicaragua) cuentan con evaluaciones rigurosas en la línea de identificar las variables intervinientes para cuantificar su efecto sobre el rendimiento educativo. En el caso de Chile se cuenta con información estadística que permite comparar escuelas con y sin

autonomía en función de los indicadores relevantes, y que han servido de base a los estudios independientes en los que se basa este análisis. En estos estudios, la autonomía es medida según el porcentaje de decisiones tomadas en un determinado período de tiempo, o por el número de funciones que pasan a ser responsabilidad de la escuela. El rendimiento educativo se desglosa en índices de asistencia (de alumnos y profesores), repitencia, abandono y resultados académicos.

El análisis de los casos analizados en su conjunto parece sugerir que una de las ventajas comparativas de esta estrategia estaría en los casos en los que existen comunidades muy bien organizadas o con experiencia en organización y participación, como es el caso en Nicaragua y El Salvador, en donde la guerra obligó a las comunidades a organizarse para sobrevivir en ausencia de un Estado abastecedor. En el caso de Brasil, el gobierno promovía la participación de la comunidad como parte de un proceso de democratización de la sociedad civil.

Entre los aspectos a tomar en cuenta respecto a la AA son las variables de administración de personal que, en el caso de Minas Gerais (y en todo Brasil), son las Secretarías Estatales las que fijan los salarios, contratan a los profesores y pagan los salarios. En los casos de Nicaragua y El Salvador, es el Estado central el que fija los salarios, pero la escuela (el director o el consejo) contrata a los docentes y paga sus salarios.

En el caso de la AA, los objetivos son breves, simples y focalizados en los siguientes aspectos: cobertura y oferta educativa, eficiencia en el uso de los recursos, eficiencia del sistema educativo, mejorar la calidad del aprendizaje y promover la participación de los padres.

El análisis de estos objetivos muestra cómo se está usando un medio administrativo para generar un producto pedagógico. Esta estrecha relación entre los aspectos de gestión y de pedagogía en la escuela ha sido ampliamente discutida en la literatura (Espínola, Almarza y Cárcamo, 1994), y los resultados de los casos aquí analizados parecen confirmar esta relación. Aun cuando el efecto de la AA sobre el rendimiento educativo no es significativo, los tres casos descritos muestran incrementos en estas variables, causados por cambios en la gestión

La información recogida en las evaluaciones permite concluir lo siguiente:

- Cambios introducidos en el ámbito de la gestión de la escuela producen indirectamente un impacto importante sobre los resultados educativos.
- Las medidas administrativas que más afectan los resultados educativos son la facultad de contratar y despedir profesores y de evaluar su desempeño.

- La evaluación externa del rendimiento académico y la devolución de los resultados a los profesores produce un efecto importante sobre los resultados educativos.
- La elección de directores por la comunidad, los padres o los consejos escolares, por sí sola, no tiene efectos sobre los resultados educativos.
- El monitoreo directo del desempeño de los profesores de parte de los padres, los directores o los consejos disminuye el ausentismo docente.
- El monitoreo directo de los alumnos fuera del aula a través de las visitas de los profesores a los hogares y del apoyo de los padres a la realización de tareas incide positivamente en su rendimiento.
- Cuando los padres se perciben como tomando decisiones que impactan la actividad escolar, tienden a apoyar a sus hijos en las tareas y a impedir que falten a la escuela.
- Finalmente, la AA induce a un mejor uso de los recursos, los que son usados más creativamente, con importantes ahorros y escaso desperdicio.

En síntesis, aun cuando la AA es una estrategia cuyas acciones apuntan fundamentalmente a aspectos de gestión, tiene un impacto no despreciable sobre los resultados educativos. Estos resultados sugieren que una acción fuerte en el área administrativa de la escuela provee condiciones para que los procesos educativos se desarrollen de la mejor forma y consecuentemente, produzcan mejorías en los resultados educativos. Los mecanismos más importantes serían la autonomía para contratar y despedir profesores y para realizar un seguimiento de su desempeño. Otro mecanismo importante es el aumento del tiempo para aprender, ya que tanto la disminución del ausentismo docente como el apoyo de los padres con las tareas significan que los alumnos disponen de un mayor tiempo para el aprendizaje.

#### *Lecciones de la Autonomía Pedagógica*

En primer lugar queremos señalar que de los cinco países analizados, sólo dos cuentan con evaluaciones de cierta confiabilidad, con mediciones de rendimiento académico y otros indicadores de resultados educativos y con análisis estadístico. Con esta aclaración queremos poner una nota de cautela respecto a la interpretación de las evidencias que hemos analizado, puesto que son basadas sólo en dos de los cinco países.

La información recogida sobre los efectos de la AP se sintetiza de la siguiente manera:

- El impacto de los proyectos escolares sobre los resultados educativos es modesto, y se debe en gran medida al efecto sobre el rendimiento académico, puesto que los

indicadores de repitencia y deserción tienden a ser más refractarios (y en el caso de Uruguay totalmente inelásticos), a la autonomía pedagógica.

- Los directores toman más conciencia de los problemas respecto del desempeño docente como la frecuencia de licencias, los atrasos y la resistencia de éstos a trabajar en equipo, pero no tienen herramientas para incidir sobre este desempeño.
- Se producen nuevas formas de administrar los procesos y espacios educativos, como la elaboración de indicadores de evaluación, priorización de problemas y necesidades pedagógicas, previsión de resultados e integración horizontal de asignaturas.
- Los profesores informan sobre su mayor interés en introducir innovaciones en la sala de clases, pero no se entregan evidencias de que éstas se implementen. Según ellos, los cambios en la forma de enseñar están relacionados con el uso del material didáctico que se adquiere con los proyectos.
- Aumenta la motivación de los actores, ya que profesores y alumnos informan que obtienen más satisfacción en el trabajo y mejora su autoestima.
- Según muestran las entrevistas, los actores tienden a estar muy complacidos cuando trabajan en un proyecto escolar, y tienden a evaluar la experiencia más positivamente que lo que muestra la contrastación de sus opiniones con la realidad.
- Las escuelas que cuentan con autonomía pedagógica no muestran una participación de los padres distinta de la que se da en escuelas sin autonomía. Sin embargo, los datos señalan que ellos se perciben a sí mismos como más integrados a la escuela.

En el análisis de estos resultados, que tomaremos como indicadores de tendencia, llama la atención que, aun cuando el foco de la AP es la sala de clases y los procesos pedagógicos, el impacto de la AP sobre los resultados educativos es de un nivel menor que el que se podría esperar. Este débil impacto resulta crítico si consideramos que se produce un sesgo de selección de las mejores escuelas. Por tratarse de una participación voluntaria, podemos suponer que las escuelas que presentan proyectos escolares para su financiamiento son las más motivadas a mejorar sus resultados.

Las evidencias revisadas sugieren que los siguientes factores podrían estar influyendo en el débil efecto de la AP sobre los resultados educativos: a) los proyectos escolares no logran transmitir con claridad que el objetivo fundamental es mejorar el rendimiento académico de los alumnos, puesto que la difusión de esta estrategia a las escuelas tiende a confundir los medios y los fines; y b) los proyectos escolares no logran revertir sino que tal vez potencian, el tradicional divorcio entre los aspectos pedagógicos y los aspectos administrativos de la escuela, vínculo que según confirman los antecedentes recogidos respecto a la AA, resulta fundamental para lograr escuelas más eficaces.

## ■ SINTESIS Y ASPECTOS PENDIENTES

La primera pregunta que surge es cuál de las dos estrategias de autonomía escolar resulta más conveniente y efectiva. Nuestro análisis mostró que las estrategias analizadas tienen **distintos efectos según el tamaño y el contexto socioeconómico de la escuela**. Mientras que la AA produce un mayor impacto relativo en las escuelas de mayor tamaño, generalmente en centros urbanos, la AP muestra su mayor impacto relativo en escuelas medianas y pequeñas, fundamentalmente rurales. Esto sugiere que en un mismo país o región administrativa, la fórmula de usar ambas estrategias de manera combinada, aunque política y operativamente puede ser más complicado, parecería ser más efectiva para descentralizar funciones hacia las escuelas.

Es importante enfatizar el estrecho vínculo que existe entre las decisiones de tipo administrativo y lo que sucede en el ámbito pedagógico. Muchos de los datos muestran cómo lo pedagógico se ve afectado por decisiones y mecanismos de resorte administrativo, lo que parece sugerir que el gran nudo ciego que se interpone entre la organización escolar y su eficiencia está en la escisión, la gran distancia el divorcio entre la gestión y la pedagogía que existe en las escuelas de administración más tradicional.

El liderazgo del director puede ser un catalizador importante para lograr una integración de los aspectos de gestión y de pedagogía. El caso de Uruguay muestra cómo la autonomía pone los problemas de desempeño docente en un lugar central, e incrementa la motivación del director induciéndolo a asumir mayor liderazgo y compromiso.

En cuanto a la pregunta por cuáles son los factores claves, independientemente de la estrategia utilizada, analizaremos las evidencias que aportan las experiencias analizadas.

### Variables internas de la organización escolar

En primer lugar están las **actividades administrativas** de la escuela, cuya función es establecer las condiciones para que el proceso pedagógico se dé en óptimas condiciones. Según las evidencias revisadas, la variable fundamental es la **administración de recursos humanos**, en donde los datos muestran que la posibilidad de contratar y despedir a los docentes tiene un impacto importante sobre los resultados, así como el seguimiento de la asistencia y la puntualidad de los mismos.

Entre las **variables pedagógicas**, recogimos evidencias de que el tiempo de aprendizaje, la evaluación externa y la devolución de resultados inciden de manera importante sobre los resultados educativos. El análisis de los casos muestra que el



**tiempo de aprendizaje**, afectado indirectamente a través de la disminución del ausentismo docente y del aumento de la asistencia de los alumnos, incide sobre los resultados educativos, al igual que la realización de **evaluaciones externas** y la **devolución de resultados**. Esta última por sí sola produce impacto, aunque débil, sobre los resultados educativos. Si se complementa esta actividad con la entrega de claves para interpretar los resultados y orientaciones sobre cómo mejorar el trabajo en el aula, el impacto es mayor.

Aun cuando hemos clasificado las tres anteriores como variables de tipo pedagógico, queremos resaltar que éstas dependen de decisiones administrativas y confirman el estrecho vínculo entre los aspectos administrativos y pedagógicos en el quehacer de la escuela. Como vimos, el aumento del tiempo de aprendizaje no se produce por cambios en la pedagogía o redistribución del tiempo de enseñanza en el aula, sino por la administración del tiempo de trabajo docente y el seguimiento de la asistencia de los alumnos. De igual forma, la evaluación externa y la devolución de resultados a las escuelas depende estrictamente de decisiones administrativas y la correcta implementación de estas funciones descansa sobre cuestiones de eficiencia administrativa.

Entre los **insumos** interesaría conocer los efectos del uso de material didáctico así como de las variables relacionadas con el profesor como la formación, experiencia y disposición al trabajo. Sólo en la evaluación de los proyectos escolares en Chile se menciona el **material didáctico**, constatándose que el Paquete de Apoyo Didáctico que las escuelas adquieren con recursos de los proyectos produce formas de enseñar más dinámicas y motivadoras. Sin embargo, el estudio no mide los efectos de estos cambios sobre los resultados educativos. En la experiencia de El Salvador, el material didáctico que contempla el programa EDUCO contribuye a paliar las condiciones desmedradas de los alumnos más pobres, disminuyendo la distancia entre los resultados de las escuelas que atienden a familias más pobres y las que atienden a familias con mayores recursos.

Sin embargo, esta relación ha sido más estudiada y ampliamente documentada en estudios sobre efectividad escolar (Reynolds and Cuttance, 1992; Lockheed and Verspoor, 1991). Se ha llegado a determinar que el impacto estimado sobre el rendimiento académico de una escuela bien equipada de insumos didácticos comparado con el impacto posible sobre otra escuela con menor cantidad de insumos puede equivaler a prácticamente la mitad de un año adicional de escolaridad (Rodríguez y Herrán, 1999).

Las **variables disposicionales del profesor** (autonomía, creatividad, capacidad de innovación, motivación, compromiso, protagonismo), tan importantes entre los

objetivos oficiales de los proyectos escolares, por sí solas no son capaces de generar mejores estrategias pedagógicas o mejores resultados educativos. Éstas deben ir acompañadas de variables que potencien sus efectos, como son los mecanismos de control y los incentivos adecuados, tales como el seguimiento de resultados, el monitoreo del desempeño y los bonos por desempeño.

#### Variables externas a la escuela

Tenemos en primer lugar que los **consejos escolares** y/o los **padres organizados** tienen un rol crucial en el mejoramiento de los resultados a través del seguimiento que ellos pueden hacer del desempeño docente. Las evidencias muestran que este seguimiento mejora la asistencia docente y aumenta el tiempo disponible para el aprendizaje, incidiendo así sobre el rendimiento académico.

Adicionalmente, la **participación de los padres** entendida como el grado de integración percibido por ellos mismos, independientemente de la integración real a los asuntos de la escuela, incide sobre los resultados en la medida que los padres apoyan más a sus hijos con las tareas y se preocupan de que no falten a clases.

#### Variables de contexto

Los datos sugieren que el **nivel educativo de los padres** es determinante del tipo de influencia que pueden tener en las actividades de la escuela y en los resultados educativos. La participación de los padres a través del apoyo de las tareas de los hijos tiene un impacto mayor cuando los padres tienen un nivel de educación mayor; cuando tienen menos educación formal, el impacto actúa a través de su participación en el seguimiento del desempeño docente. En otras palabras, cuando el NSE de los padres es medio o alto, la participación importa por la ayuda a los hijos con las tareas; cuando el NSE es bajo, importa por el control que éstos ejercen sobre el desempeño docente.

Finalmente, el **nivel de ingresos** puede paliarse a través de la disponibilidad de insumos que los padres no pueden adquirir. El caso del El Salvador muestra cómo los insumos didácticos aportados por el programa EDUCO contribuye a igualar los resultados entre las escuelas con programa y sin programa, incrementando los resultados en las escuelas EDUCO, que parten de condiciones significativamente desmedradas. Cuando las familias tienen bajos ingresos, es necesario subsidiar los insumos que los padres no pueden aportar, contribuyendo así a disminuir la brecha entre alumnos cuyas familias cuentan con más o menos recursos.

## Resultados educativos

De los indicadores considerados para medirlos, el **rendimiento académico** es el más susceptible de ser afectado por la autonomía, mientras que la asistencia y la repetición no responden tan fácilmente. Los casos de AA claramente muestran que la **asistencia** de los alumnos aumenta en la medida que los padres se perciben como integrados a la escuela. Por su parte, la **repetición** parece ser parte de una cultura institucional fuertemente arraigada en el imaginario docente y por lo tanto, resistente al cambio. Algunos estados de Brasil han logrado reducir las tasas de repetición gracias a nuevas estrategias de gerencia del sistema educativo y sobre todo, a un trabajo sistemático y directo con profesores, orientado a deshacer mitos y a implantar nuevas prácticas respecto a los alumnos más lentos para aprender (de Mello, 1995).

Para terminar, queremos llamar la atención sobre la necesidad de continuar y profundizar la realización de estudios y evaluaciones sobre la autonomía escolar y los factores que contribuyen a una escuela más efectiva. La revisión de antecedentes llevada a cabo para este estudio hizo notar la falta de evaluaciones rigurosas y de datos empíricos, lo que ha llevado a la adopción de estrategias de autonomía sin contar con información necesaria como para reducir los riesgos al implementar medidas que contienen promesas pero para las cuales no se cuenta con suficientes evidencias acerca de sus resultados.

## ■ REFERENCIAS

- Aedo, C. (1998), "Diferencias entre Escuelas y Rendimiento Estudiantil en Chile", en: Savedoff, W. (Comp.), La Organización Marca la Diferencia: Educación y Salud en América Latina, Red de Centros, BID.
- Alvarez, B. (1999), "Autonomía Escolar y Reforma Educativa", PREAL.
- Caballero, P. y González, M.L., Compiladoras (1996). Memorias Foro Proyecto Educativo Institucional Enfoque Curriculo, Santafé de Bogotá, Colombia.
- Caballero, P., Coordinadora de edición (1999). Seminario "Autonomía Escolar y Descentralización", Instituto SER de Investigación, Santafé de Bogotá.
- Castro, C. de M. (1999), "Education: Way Behind but Trying to Catch Up", (será publicado pronto)
- Coleman, J.S. (1966) "Equality of Educational Opportunity", US Government Printing Office.

- Cousinet, G. (1998). "Procesos de reforma en educación, diseño, implementación y grupos de interés: medición de la calidad de la educación en la provincia de Mendoza, Argentina", Programa de Investigación sobre Reformas Sociales en Educación y Salud en América Latina y el Caribe, Argentina.
- De Umanzor, S. et al. (1997). "El Salvador's EDUCO Program: A First Report On Parents' Participation in School-Based Management", Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms, Paper No. 4, Washington, DC: The World Bank.
- El Salvador EDUCO Team, (1997), "El Salvador's EDUCO Program: A First Report on Parents' Participation in School-Based Management", Impact Evaluation Education Reforms, Paper N°4, The World Bank.
- Espínola, V., Almarza, O. y Cárcamo, M.E. (1994), "Manual para una Escuela Eficaz: Guía de Autoperfeccionamiento para Directores y Profesores", Serie Manuales Educativos, ZigZag, Santiago.
- Espínola, V., Chaparro, M. y Lazcano, L. (1997), "Evaluación de la Gestión Municipal en Educación en el Contexto de la Descentralización", Estudios Sociales N° 91, Corporación para la Promoción Universitaria (CPU), Santiago.
- Espínola, V. y Castro, C.deM. (Eds.), (1999), "Economía Política de la Educacional en Chile: la reforma vista por sus protagonistas", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Fuller, B. and Rivarola, M. (1998). "Nicaragua's Experiment to Decentralize Schools: Views of Parents, Teachers, and Directors", Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms, Paper No. 5, Washington, DC: The World Bank.
- González, P. (1999), "Financiamiento, Incentivos y Reforma Educacional", en: García Huidobro, J.E. (Ed), La Reforma Educacional Chilena, Editorial Popular.
- Hanushek, E.A. (1995), "Education production functions", in: Carnoy, M. (Ed.), International Encyclopedia of Economics of Education, Elsevier Science Ltd.
- Jenks, C. et al. (1971), "Inequality", London: Allen Lane.
- Jimenez, E. and Sawada, Y. (1998). "Do Community-Managed Schools Work? An Evaluation of El Salvador's EDUCO Program", Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms, Paper No. 8, Washington, DC: The World Bank.
- King, E. et al. (1996). "Nicaragua's School Autonomy Reform: A First Look", Nicaragua Reform Evaluation Team, The World Bank. Internal Document.
- King, E.M. y Özler, B. (1998). "What's Decentralization Got to Do With Learning? The Case of Nicaragua's School Autonomy Reform", Washington, DC: The World Bank.
- Krueger, A.B. (1999). "But Does It Work?", in: The New York Times Review of Books, Nov. 7.

- Larrañaga, O. (1997), "Chile: A Hybrid Approach", in: Zuckerman, E. and Kadt, E. (Eds.), *The Public-Private Mix in Social Services*, Social Agenda Policy Group, BID.
- Lehman, C. (1994), "El sentido de pertenencia como catalizador de una educación de calidad", *Serie Documentos de Trabajo* N° 222, Centro de Estudios Públicos (CEP), Santiago.
- Levin, H.M. (1995), "Raising Educational Productivity", in: Carnoy, M. (Ed.), *Op. Cit.*
- Lockheed, M., Verspoor, A.M. et al. (1991), "Improving Primary Education in Developing Countries", The World Bank, Oxford University Press.
- Maia, E.M. (1997). "A Experiencia de Minar Gerais", en: Cabral Costa, V.L., Maia, E. e
- Mandel, L.M., "Gestao Educacional e Descentralizacao: Novos Padroes", Edicoes FUNDAP, Cortez Editora.
- Martiniello, M. (1999). "Participación de los padres en la educación: hacía una taxonomía para América Latina", Instituto de Desarrollo Internacional de Harvard (HIID), Escuela de Educación, Universidad de Harvard.
- de Mello, G.N. (1995), "Cidadania e Competitividade: desafios educacionais do terceiro milenio", (4ª edicao), Cortez Editora.
- Mizala, A., Gonzáles, P., Romaguera, P. y Guzmán, A. (1999), "Los Maestros en Chile: Carreras e Incentivos",
- Paes de Barros, R. e Mendonca, R.S.P. (1997). "El impacto de tres innovaciones institucionales en la educación brasileira", en: Savedoff, W. *Op. Cit.*
- Parente, M.M. y Luck, H. (1999), "Mapeamento da Descentralizacao da Educacao Brasileira nas Redes Estaduais do Ensino Fundamental", *Texto para Discussao* n° 675, IPEA.
- Plowden Committee (1967), "Children and Their Primary Schools", London, HMSO.
- Prawda, J. (1992), "Educational Decentralization in Latin America: Lessons Learned", *A View from LATHR* N°27, The World Bank.
- Primary and Secondary Education Strategy, (1998), Inter-American Development Bank.
- Reynolds, D. and Cuttance, P. (1992), "School Effectiveness: Research, policy and practice", *School Development Series*, Cassel, London.
- Rodríguez, A. y Herrán, C. (1999), "Secondary Education in Brasil: Time to Move Forward", The World Bank, The Inter-American Development Bank, (unpublished document).
- Savedoff, W. (Comp.) (1998), "La organización marca la diferencia: Educación y salud en América Latina", BID, Red de Centros de Investigación.

## ■ DOCUMENTOS OFICIALES

- Administración Nacional de Educación Pública de Uruguay (1998). Set de Módulos (PREL), Montevideo, Uruguay.
- Administración Nacional de Educación Pública de Uruguay (1999). Proyectos Implementados 1998 (PREL), Montevideo, Uruguay.
- Administración Nacional de Educación Pública de Uruguay (1994). "Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME)", Folleto, Montevideo, Uruguay.
- Administración Nacional de Educación Pública de Uruguay (1994). "Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME), Manual de Divulgación", Montevideo, Uruguay.
- Administración Nacional de Educación Pública de Uruguay, ANEP, (1994). "Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME), Manual de pautas de evaluación y selección de los PME ", Montevideo, Uruguay.
- Administración Nacional de Educación Pública de Uruguay (1994). "Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME), Pautas de seguimiento, asignación y gestión de recursos financieros de los PME", Montevideo, Uruguay.
- Administración Nacional de Educación Pública de Uruguay (1994). "Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME), Una Oportunidad para tu escuela", Montevideo, Uruguay.
- Administración Nacional de Educación Pública, Proyecto ME.CA.E.P. de Uruguay (1999). Estudio de los Factores Institucionales y Pedagógicos que inciden en los aprendizajes en escuelas primarias de contextos sociales desfavorecidos en el Uruguay. A.N.E.P./B.I.R.F. Unidad de Medición de Resultados Educativos. Montevideo, Uruguay.
- Fondo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) do Brasil (1993). Criança e adolescente: a prática dos direitos, Educação para todos: em busca do sucesso escolar o direito de ser curumim, Brasília, Brasil.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deportes de Bolivia (1997). "Bases del Concurso de Proyectos Educativos", Documento de circulación interna.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deportes de Bolivia (1998). "Anexo 1: Formulario de postulación del proyecto educativo escolar, Concurso de Proyectos Educativos Escolares", La Paz, Bolivia.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deportes de Bolivia (1998). "Guía Metodológica Documento de Apoyo", La Paz, Bolivia.
- Ministerio de Educación, República de Chile (1999). "Carpetas de apoyo para la elaboración de proyectos de mejoramiento educativo", Santiago de Chile.
- Ministerio de Educación, República de Chile (1999). "Evaluación de proyectos de mejoramiento educativo, enseñanza básica y media, recomendaciones, pauta e informe", Santiago de Chile.
- Ministerio de Educación, República de Chile (1999). "Fondo de Proyectos de

Mejoramiento Educativo para Educación Básica y Media", Folleto, Santiago de Chile.

- Ministerio de Educación, República de Chile (1999). Manual para la Enseñanza Básica, Proyectos de Mejoramiento Educativo, Santiago de Chile.
- Ministerio de Educación y Culto de Paraguay (1998). Proyectos de Innovaciones Escolares (PIE) Guia Tecnica, Asunción, Paraguay.
- Ministerio de Educación y Culto de Paraguay, Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria / MECES (1998). Manual Operativo Proyectos de Innovaciones Escolares (PIE), Asunción, Paraguay.
- Ministerio de Educación y Culto de Paraguay (1998). Proyecto de Innovaciones Escolares (PIE), "Pautas de evaluación y selección, año: 1998", Asunción, Paraguay.
- Ministerio de Educación y Culto de Paraguay (1998). Proyectos de Innovaciones Escolares (PIE): Por una educación mejor y para todos por igual, Paraguay.
- Ministerio de Educación y Culto de Paraguay (1999). Algunas prácticas exitosas de los Proyectos de Innovaciones Escolares (PIE), Asunción, Paraguay.
- Ministerio de Educación y Culto de Paraguay (1999). "Condiciones básicas para la elegibilidad de los proyectos de innovaciones escolares", Asunción, Paraguay.
- Pontificia Universidad Catolica de Chile, PUC, (1998). "Evaluación de la linea de Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) del Programa MECE", Santiago.
- Programa MES y FOD (1999). "Proyectos Educativos Liceales (PREL), Nuestro liceo, nuestro desafio", Folleto, Montevideo, Uruguay. Provincia de Buenos Aires Dirección General de Cultura y Educación, Unidad Ejecutora Provincial, Programa de Reformas e Inversiones en el Sector Educación, P.R.I.S.E. (1998). Jornadas de comunicación e intercambio de proyectos innovadores, Abstracts de proyectos innovadores convocatorias 1997 y 1998, Mar de Plata, 19, 20, y 21 de Noviembre de 1998, Buenos Aires, Argentina.
- Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais (1994). A política educacional de Minas Gerais: prioridades, compromissos, ações, 1991-1994, Minas Gerais, Brasil.
- Unidad Coordinadora Nacional de Programas con Financiamiento Externo, Ministerio de Cultura y Educación de Argentina (1999).
- website <http://www.ucnpfe.mcy.gov.ar>
- Unidad Nacional de Servicios Técnicos, Viceministerio de Educación Preescolar, Primaria y Secundaria (1997). "Manual para la elaboración de proyectos educativos", La Paz, Bolivia.

## primer panel / comentarios

---

Rosario Valdeavellano (Ministerio de Educación)

Uno de los temas importantes de tratar es la autonomía, porque es algo que tenemos que recuperar y colocar en un contexto simultáneo de descentralización y de democratización, tanto en la escuela como en el país en su conjunto. Tenemos que crear sociedades fortalecidas regionalmente, que den una nueva figura, un nuevo rostro al país. Esto se puede lograr con la escuela. Es necesario permitir que las personas ejerzan poder; hay una autonomía que hemos tenido y que no hemos ejercido en estos años. Se le ha echado la culpa muchas veces al sistema. Debo reconocer, como docente, que muchas veces no hemos ejercido las responsabilidades que nos daban y no hemos sido exigentes para responder.

Vincular la reforma del Estado y la reforma de la escuela supone, por un lado, recuperar el carácter público del Estado, en contra de intereses privados de grupo. Es necesario que haya una carrera pública reconocida y eso puede tomar tiempo. Estamos trabajando en la revalorización simultánea de la escuela pública y de la carrera docente y ojalá se llegue a buen término, tal como ha sido enfatizado en la Consulta Nacional por la Educación.

Por otro lado, ¿qué nuevo rol tienen los órganos intermedios? Desgraciadamente, muchas veces allí se han refugiado aquellos docentes que no eran aceptados en las escuelas.

En cuanto a los directores ¿qué rol les toca? ¿Van a ser los gerentes de la pobreza o van a tener poder de decisión? Según la nueva normativa, el poder es compartido con la comunidad educativa, con el Consejo Escolar. Hay muchos directores que no quieren poner en práctica las normas recientes. Se necesita un gremio fuerte, pero no fuerte simplemente porque grita más alto, sino porque recupera el rol que puede tener dentro del desarrollo de las personas. El Ministerio no está sólo para satisfacer a los maestros; el Ministerio está principalmente para garantizar que los ciudadanos estén bien formados.

Hay que pensar en un gobierno local que no sea ajeno a la educación de la población; no se trata de convertirlo en cajero de malos sueldos ni para hacer lo que no le corresponde, pero sí para articular capacidades locales, porque la educación no es tarea sólo del nivel central. Como señalaba Viola, existe el peligro de la ruptura entre los aspectos administrativos y pedagógicos.



Con relación al uso del tiempo me pregunto ¿cómo llenamos ese tiempo? Se trata de cumplir las mil horas, pero nadie sabe cómo conseguirlo. ¿Cuánto tiempo se le da al niño, al estudiante, al joven, no solamente en la escuela, sino en la casa, en la sociedad? La gestión supone el uso adecuado de los medios y el resultado no puede justificar cualquier forma de usar los medios. Estamos preocupados por incorporar, en un nuevo diseño de capacitación, al director dentro del centro educativo. No puede ser el gerente de la pobreza sino un líder de la comunidad. Hay que pensar cómo se dotan las comunidades educativas de directores y directoras calificadas.

Creo que la selección, la permanencia o la revocatoria de los docentes es un punto discutible y muy importante para lograr la escuela que queremos. Este es un asunto que choca hoy con nuestra cultura, con el sentido común en torno a las reivindicaciones que hacemos como profesores, las que hacen los mismos estudiantes y los padres de familia cuando envían a sus hijos al pedagógico para que sea maestro y tenga una carrera permanente, aunque el cheque sea exiguo. Hay que crear una nueva cultura de la evaluación, una nueva cultura de la responsabilidad que supone rendir cuentas, y acostumbrar al docente a ser evaluado. Como Ministerio de Educación, en el semestre pasado, cometimos el error de nombrar docentes sobre la base de papeles, muchas veces fraudulentos, sin ninguna participación real de los actores principales que están en la escuela. Estamos intentando corregir esto para este nuevo período; ya existe un nuevo reglamento que ha sido publicado en *El Peruano*, que tiene muchos errores, pero es un primer paso para que el proceso lo hagan los centros educativos y pueda ser refrendado por las regiones. Hay que dar pasos progresivos; es complicado eliminar costumbres locales de poner al cuñado, al hijo, al sobrino en puestos públicos. Hay que ir poco a poco y estamos trabajando con laboriosidad en esto.

Asimismo - algo en que Viola ponía énfasis - es necesario e importante sistematizar e investigar, dos procesos independientes para saber cómo estamos haciendo las cosas y qué hay que hacer. Sucede a veces que las personas están muy motivadas con los cambios pedagógicos, se reúnen más, pero los niños siguen sin aprender nada. Es urgente recuperar la obligación de investigar en el sistema educativo peruano; es necesario tener un sistema de investigación nacional serio. No basta que mejoremos la formación en investigación de los pedagógicos; no se necesita la investigación pura que antes se hacía - como algunos decían, pura copia- sino investigación educativa, que articule investigaciones de un nivel más cercano a la realidad con otras de distintos niveles. Se trata de sumar esfuerzos y superar la falta de recursos.

## Viola Espínola

Coincido plenamente en que, en los estudios que he presentado, hay aspectos ausentes, grandes preguntas. La formación y capacitación del maestro no son variables que se analizan en dichos estudios, así como tampoco la capacitación ni las características del director. La experiencia brasileña es muy interesante aunque la evidencia revisada no muestra que la gestión del director signifique una diferencia en cuanto a los resultados educativos. Sin embargo, desde la perspectiva política sí es importante. En el Brasil, durante años, el director se nombraba como un favor político. El proyecto escolar cambió esa práctica y la simplificación democrática fue enorme.

En mi experiencia con los gobiernos, se ve mucho más claramente lo que cuesta a la institución central delegar las decisiones; es muy difícil porque crea inseguridad ("la gente no va a ser capaz"). La institución central tiene problemas para atreverse, para emprender reformas pues siempre ha sido vertical; las decisiones se han tomado siempre en los niveles centrales. Por ello, la autonomía implica cambios mentales, dentro de la cabeza a la gente, y no sólo cambios externos, en las estructuras. Sin embargo, en muchos países se están haciendo cambios, de manera gradual. La autonomía pedagógica es el primer gran paso; dar plata para ejecutar proyectos es un comienzo, pues no es tan riesgoso. Es empezar a crear espacios para la autonomía de la escuela; es un punto de partida y después se puede avanzar gradualmente hacia una autonomía en otros aspectos de la gestión, cuidando que el vínculo entre pedagogía y administración no se quiebre.



## segundo panel: experiencias nacionales y gestión de la educación

*Esta parte contiene las presentaciones de Álvaro Sáenz (Ecuador) y Rosa Ávila (Colombia), que se centran en las experiencias de reforma en sus países, y lo que supone para el desarrollo de escuelas autónomas y fortalecidas, en medio de la debilidad recurrente de los sistemas escolares. Los comentarios, a cargo de Áurea Bolaños (Kallpa), Omar Gandarillas (UNICEF) y Bárbara Hunt (consultora internacional) se centran en los retos que estos procesos suponen, en particular para la formación de los directores y el desarrollo de estándares nacionales.*





# Estrategias nacionales para facilitar la autonomía educativa: una propuesta desde el aprendizaje

Álvaro Sáenz <sup>1</sup>

La experiencia internacional muestra que "los centros educativos con vida institucional activa, que cuentan con un grupo de profesionales cohesionados en torno a un proyecto compartido, que desarrollan un clima humano positivo y que integran a los alumnos, padres de familia y a la comunidad en un proceso significativo para todos, generan niveles muy altos de motivación para el aprendizaje y resultados educativos cada vez mejores"<sup>2</sup>.

Para que se desarrollen escuelas fortalecidas mediante el estímulo desde el ámbito estatal es necesario identificar los cambios necesarios que permitan la iniciativa ciudadana en el fortalecimiento de la educación.

Un buen punto de partida es compartir una visión de futuro sobre la educación:

- Queremos un sistema educativo donde lo más importante son los niños y las niñas, cualquiera sea su condición. Que no se los margine y permanezcan en él porque son queridos y los aprendizajes son relevantes.
- Queremos espacios educativos donde las niñas, niños y jóvenes desarrollan sus potencialidades, adquieren conocimientos y destrezas para comprender la realidad, creatividad para actuar sobre ella, y autoestima y valores para el ejercicio de la ciudadanía, respeto a la diversidad y equidad de género.
- Queremos una comunidad educativa donde los padres de familia, junto a los maestros, participan de las decisiones educativas y velan porque sus hijos aprendan y sean respetados.

---

<sup>1</sup> Magíster en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, con especialidad en Sociología Rural (CLACSO) Estudios realizados de filosofía e historia, así como en el Programa de Entrenamiento en Gerencia Municipal de la Asociación de Municipalidades Holandesas. Es consultor internacional sobre el tema de redes educativas, descentralización y gobiernos locales y ha trabajado en el Ministerio de Educación de Ecuador. Ha sido Director Técnico del Programa Redes Amigas.

<sup>2</sup> Cf. Bolaños y Bello. Documento base del Seminario.

- Queremos maestras y maestros preparados, responsables y motivados, que promueven en el aula aprendizajes significativos, tratan bien a los niños y fomentan en ellos derechos y responsabilidades.
- Queremos unidades educativas que toman decisiones de acuerdo a sus características culturales propias, e impulsan el desarrollo local y nacional.
- Vemos a la comunidad trabajando coordinadamente y apoyando a la educación: organizaciones sociales, empresarios, profesionales, municipios, ONGs, y entidades públicas y privadas.
- Vemos un Ministerio ágil, eficiente y despolitizado, que alienta la toma de decisiones locales, asesora las propuestas pedagógicas y favorece el vínculo con la comunidad

Detrás de esto hay una visión sobre el aprendizaje: el aprendizaje a lo largo de toda la vida. Este concepto es extremadamente potente para entender la educación en sus diversas dimensiones. En primer lugar retira el límite entre educación formal, escolarizada y ejercida durante una etapa de la vida, para transformarse en una educación permanente, nacida de la experiencia vital y con validez en todos los momentos de la vida.

Una segunda dimensión de este aprendizaje es la constatación de que lo que se aprende proviene de toda la experiencia vital y que la educación formal aporta con no más del 30% de los componentes de nuestro aprendizaje, en cualquier momento de la vida. Esto tiene una gran consecuencia, la desmitificación de la educación formal y de su sistema.

Veamos ahora cuál es la realidad sobre la que queremos actuar y desarrollar nuestras propuestas.

## ■ SITUACIÓN ACTUAL DE LA EDUCACIÓN ECUATORIANA

### Mala calidad de la educación

Los malos resultados de la educación son una causa fundamental para que la pobreza aumente, ya que la mayoría de niñas, niños y jóvenes no aprenden lo necesario, no desarrollan habilidades, ni adquieren valores para calificarse y mejorar su capacidad y desempeño para enfrentar el mundo del trabajo<sup>3</sup>.

---

3 Estos temas han sido tomados del documento "Hacia Una Educación de Calidad y Descentralizada. Una Propuesta de Reforma de la Educación Ecuatoriana" de Álvaro Sáenz y Samia Peñaherrera, publicado en Visión a Futuro de la Educación. Quito: Unidad Coordinadora de Programas y Ministerio de Educación, 1999.

La mala calidad en educación en nuestro país es producto de diversos factores como el bajo nivel de calificación docente, la poca adecuación de los contenidos a la realidad, la falta de enfoque en resultados, el desajuste con los requerimientos de desarrollo de niñas, niños y jóvenes, el bajo nivel pedagógico de aula, la corta duración del tiempo escolar, el incumplimiento de calendarios, la escasa y desenfocada dotación de material didáctico y la infraestructura escolar con poco mantenimiento.

La formación inicial y la capacitación de maestros también contribuyen al problema de la mala calidad. La capacitación sigue una metodología de replicación en cascada, es centralista en su concepción y contenidos, y es ejecutada sólo por instancias del Ministerio de Educación con estilos repetitivos y uniformes. Todas estas características alejan al maestro de la posibilidad de generar respuestas efectivas e innovadoras al mejoramiento de la calidad educativa.

No hay mecanismos de exigibilidad en la educación. Por el contrario, la normatividad facilita la demora de los procesos de sanción y tiende a la impunidad. Entonces, no es posible tener calidad si no hay quienes puedan demandarla y exigirla.

#### Mala distribución de recursos

En Ecuador se alcanzó un promedio de matrícula para el año 1997-98 de 20.1 alumnos por profesor, lo que en términos internacionales debería representar un éxito si esta relación se reflejara realmente en las aulas. Sin embargo, tanto en el nivel de básica como en bachillerato, contamos con más de 30 alumnos por sala de clase. ¿Dónde están los profesores?

El problema se explica en parte por la baja distribución de la carga horaria, el excesivo número de docentes que trabajan en el Ministerio y el hecho de que hay personas que cobran y no trabajan, debido al sistema de pagos centralizado en las direcciones provinciales de educación.

El principal problema, sin embargo, reside en la mala distribución del profesorado. Mientras en las escuelas, sobre todo rurales, encontramos unidades educativas con más de 50 alumnos por profesor, en las ciudades, en los colegios grandes y sobre todo en las escuelas y colegios nocturnos, hay casos frecuentes donde el promedio de alumnos no llega a 5 por profesor.

Durante décadas se pensó que el problema de la educación era la falta de profesores, y así lo habían demandado los grupos sociales; los gobiernos crearon nuevos cargos de profesores. Sin embargo, ¿cuánto tiempo hemos perdido abonando

al desorden, sin darnos cuenta que el problema es la mala distribución?

El sistema de nombramientos y cambios, garantizado en la actual Ley de Escalafón del magisterio, ha contribuido a esta distribución inequitativa, por el solo hecho de privilegiar el interés de traslado del maestro, sin tomar en cuenta elementales constataciones de equidad que se pueden establecer con una simple estadística. El problema se agrava al encontrar que no hay base legal para corregir el error, pues el profesor que ha sido ubicado en un colegio grande o nocturno está protegido.

#### Problemas financieros y presupuestales

La situación financiera y presupuestaria de la educación tiene varias aristas. Por una parte, la difícil situación económica del país ha llevado a la contracción del gasto social, particularmente de inversión, que ha pasado del 8% del PIB en 1992 a cerca del 5% en la actualidad. El gasto público en educación llega solamente al 2.8% del PIB; dentro de éste, el 95% de los recursos se dedica a pagar salarios dejando un margen mínimo para inversiones que apunten a mejorar la calidad de la enseñanza. Además, hay una mala distribución de la inversión, pues la proporción del gasto por alumno es considerablemente menor en educación primaria y rural.

Asimismo, se destinan pocos fondos para infraestructura, equipamiento, materiales y capacitación; siendo la única fuente formal de financiamiento el presupuesto del Estado. Esto es más grave aun cuando la mayor parte de la educación depende del sector público (77% de los establecimientos educativos, 78% de los alumnos y 72% de los profesores)<sup>4</sup>.

El sistema de presupuestación, viejo y anclado en la colectividad, distribuye los recursos educativos de acuerdo al número de maestros, perpetuando el sistema inequitativo de asignación clientelar mediante pedidos y favores, en vez de considerar las necesidades de maestros de acuerdo al número de niños que hay que atender.

#### Débil calidad de la educación rural e indígena

El promedio de años de escolarización de la población es de 7.1, mientras que en el ámbito rural alcanza sólo a 4.8 años y entre los grupos indígenas a 3.7<sup>5</sup>. Mientras la

---

4 Sistema Nacional de Estadísticas Educativas del Ecuador - SINEC. Datos del año 1997-98.

5 La información de este acápite está tomada del documento Programa de Redes Rurales Autónomas MEC-BID. Ecuador.



cobertura de la primaria en las zonas urbanas es prácticamente universal, en las zonas rurales 20% de los niños en edad de asistir a la escuela no lo hacen. La deserción en el campo es del 34%, duplicando el 17% del área urbana. La repetición en el campo es de 15.2%, mientras que en las ciudades es de apenas 9.7%. De cada 100 niños que ingresan en la primaria rural sólo 36 egresan habiendo culminado el ciclo.

En el área rural las causas de la mala calidad se acentúan; en muchos casos los docentes tienen menos experiencia, el incumplimiento es mayor, la disponibilidad de material didáctico es escasa, la infraestructura y el equipamiento llegan en menor medida. Asimismo, por el aislamiento, es donde más impacto tienen los efectos del sistema desordenado de nombramientos, incentivos y cambios, propiciando un mayor ausentismo, alta rotación e inestabilidad de los docentes.

La heterogeneidad cultural y lingüística no ha sido abordada en su magnitud por el sistema educativo ecuatoriano. La mayor parte de la población indígena ha aprendido el castellano parcialmente y ha perdido la calidad de su propia lengua, integrados a centros educativos de habla hispana sin diferenciación cultural o lingüística, por lo que tienden a ser aculturados de manera indiscriminada. En estas circunstancias, las condiciones educativas son excesivamente frustrantes para los niños que terminan siendo bilingües incipientes con un limitado conocimiento del castellano.

En resumen, la educación del país se caracteriza por la falta de ideas y contenidos sobre interculturalidad, en medio de una riqueza desbordada; es el típico caso de morirse de sed junto a la fuente, la que no es detectada por el fuerte prejuicio y falta de autoestima hacia lo propio y hacia la diversidad.

#### Escaso poder de decisión y participación de las escuelas y comunidades

Existe muy poca autonomía en las escuelas y sólo alguna en los colegios. Esta carencia impide a la unidad educativa enfrentar y resolver los problemas a tiempo, de tal manera que, cuando intervienen las instancias superiores, la oportunidad se ha perdido, el sentido original se ha distorsionado y han entrado a intervenir factores externos al problema como son las influencias personales y partidarias.

Al no tener control sobre sus recursos humanos, financieros y materiales, se impide su uso eficiente; los maestros son supervisados desde las direcciones provinciales sin tomar en cuenta las condiciones locales; la asignación presupuestal centralizada y por nómina es un incentivo para el aumento de planta sin relación con la calidad educativa; el monitoreo es ineficaz y no hay mecanismos para que los padres exijan cuentas, ni para que los maestros las rindan.

La ausencia de decisión al nivel de la unidad educativa se debe fundamentalmente a la concepción centralista con la que se organizó el sistema educativo ecuatoriano. La principal razón para impedir la toma de decisiones a nivel local suele residir en considerar que este nivel "no está preparado para administrar y decidir".

Así como la escuela no tiene decisión, la comunicación entre la unidad educativa y la comunidad es incompleta y de corto alcance, cuando no está ausente. Con excepción de algunas comunidades indígenas que se han impuesto y han logrado tener presencia, la comunidad no tiene espacio en la escuela e, incluso, está convencida de que no lo debe tener. Con esta forma de relación se provoca un divorcio entre escuela y la comunidad, llevando a que la primera responda poco a las características locales y a que los padres de familia se preocupen escasamente del mejoramiento escolar.

El "monopolio" de los maestros sobre las unidades educativas aleja a la comunidad de la responsabilidad educativa y se convierte en un obstáculo para la participación de los actores sociales que quieren involucrarse en la educación

Los padres de familia son excluidos de la toma de las pocas decisiones que hay a este nivel sobre la educación de sus hijos. Inclusive el artículo 148 del reglamento a la Ley de Educación prohíbe su participación en decisiones administrativas y técnicas, considerándola "interferencia" en el quehacer educativo. Lo común es que los padres de familia sean tomados en cuenta para dar cuotas económicas y para participar en *mingas*, pero no se les permite ser parte de las decisiones. En algunos casos las cuotas son exigidas mediante mecanismos más o menos velados de extorsión basándose en posibles represalias sobre sus hijos (maltrato, baja de notas o pérdida de año).

## ■ LA REFORMA QUE ESPERAMOS

Rosa María Torres señala la necesidad de incorporar a los maestros y maestras en el proceso de reforma, ya que no pueden existir estos procesos a prueba de docentes. Por el contrario una reforma sin ellos sólo trae resistencia. Es deseable una combinación de reforma desde el sistema educativo, con procesos de innovación desde la base, desde experiencias locales. Reforma sin innovación va al fracaso e innovación sin reforma se pierde en el caso aislado.

### La descentralización educativa

La interacción de enseñanza-aprendizaje sólo existe en el nivel local. Lo nacional no debe ofrecer más que un conjunto de condiciones para que aquella sea una

interacción con calidad. Por ello, **las políticas nacionales no son más que el acondicionamiento de lo nacional para permitir y apoyar el proceso educativo local.**

El servicio educativo no debe ser más que la relación entre diversos elementos para favorecer el aprendizaje de niños, niñas y jóvenes.

Si bien el eje del cambio educativo es la calidad, ésta sólo puede concretarse en un entorno de gestión eficaz y flexible. Esta gestión, a su vez, solamente puede operar adecuadamente en un marco de descentralización. Como se señala en muchos análisis contemporáneos, uno de los males de América Latina es el tremendo centralismo con el que se manejan las políticas públicas, que llega a extremos de legislar, decidir, administrar y controlar todo desde el nivel central. Ésta ha sido la forma de manejar el sistema educativo ecuatoriano, y las consecuencias han sido detalladas en el análisis de situación que hemos realizado en la parte anterior. Ante esto la condición básica para la reforma es la descentralización.

La descentralización de la gestión escolar se basa en el principio de que las decisiones deben estar en manos de quienes les importa la situación. Por tanto, hay que hacer un esfuerzo por cambiar el polo de las decisiones de un extremo al otro. Se trata de generar una capacidad en las unidades educativas para que puedan tomar las decisiones de aula, administren sus recursos con efectividad y adapten la operación de la educación a sus condiciones y necesidades locales.

El diseño y aplicación de la acción educativa se debe organizar a partir de la iniciativa local, donde se puede asegurar la preocupación cotidiana por ella. Implica una articulación de las unidades educativas con el entorno para conocerlo, respetarlo y aportar de manera significativa, aprovechando las ventajas de cada zona y cultura.

Por su parte, la descentralización implica establecer qué aspectos del sistema educativo se deciden en los diversos niveles en que éste se desenvuelve. No hay que descuidar el nivel nacional, dentro del cual existen dos instancias: una ejecutiva que corresponde al Ministerio de Educación, y otra consultiva concertada, que corresponde a un Consejo Nacional por la Educación.

Además de los niveles de unidad educativa y nacional, es necesario tener en cuenta las funciones educativas del nivel regional, provincial, cantonal y comunitario. La descentralización debe dejar claro qué le corresponde decidir y hacer a cada nivel. La propuesta de descentralización implica también explicitar cuáles son las funciones educativas que debe cumplir la sociedad respecto a políticas, funcionamiento pedagógico, administración, financiamiento y rendición de cuentas.

Las políticas educativas deben definirse a nivel nacional y local. El funcionamiento pedagógico debe tomar en cuenta el currículo nacional y local, las metodologías de aula, la definición de materiales educativos, el seguimiento, el establecimiento de estándares, la medición de resultados, las estrategias para cerrar brechas y la formación y capacitación.

### Planificación y mejoramiento pedagógico

Cualquier mejoramiento de la educación se basa en generar una capacidad suficiente para lograr resultados de calidad. Si partimos de un enfoque sistémico podremos ver lo inadecuado del manejo de situación actual. Hasta el presente todos los programas educativos se han enfocado en la provisión de insumos para la educación, tales como maestros, presupuesto, infraestructura y materiales, pero han descuidado considerablemente los procesos y han omitido el logro y la verificación de resultados.

Por el contrario, para lograr calidad proponemos partir de los resultados esperados, enfocarse en ellos, identificarlos, medirlos, identificar las brechas existentes en el momento actual y establecer estrategias para superarlas. Este es un proceso donde vale la pena detenerse.

El enfoque de resultados parte de establecer que la misión educativa es lograr aprendizajes, actitudes y comportamientos en los niños y jóvenes; que ellos logren una ubicación laboral y social aceptable. Todo esto generado por unidades educativas eficientes y una comunidad involucrada con la educación. Por lo tanto, toda la educación debe volcarse y dedicarse exclusivamente a lograr estos resultados.

La educación debe identificar los logros esperados y organizarse metodológica y administrativamente para conseguirlos, desarrollando estándares de aprendizaje de conocimientos, habilidades, herramientas y valores. Los procesos que permitirán lograr estos resultados parten de un sistema de indicadores de resultado, que parten de establecer estándares de aprendizaje esperados para cada área temática y cada nivel educativo (a nivel nacional y local). A partir de estos estándares se debe aplicar a nivel local e integrado una medición de logros de aprendizaje basada en los estándares definidos y con los resultados de la medición identificar las brechas entre los esperado y el nivel alcanzado por los alumnos. Con estas brechas identificadas se puede hacer la planificación estratégica educativa (con participación de toda la comunidad educativa) y aplicarla mediante metodologías válidas de aprendizaje en el aula, apoyadas por una gestión educativa descentralizada. Para lograr un buen nivel de aplicación de estos procesos se lleva a cabo la capacitación docente y de toda la comunidad educativa.

En este sentido, el desarrollo de un sistema de indicadores y estándares para la medición de la calidad y de un sistema de medición de los logros y resultados es una estrategia educativa enfocada hacia los resultados. La identificación y provisión de insumos necesarios para la educación será entonces resultado de los planes estratégicos, invirtiendo así definitivamente la forma de atención al servicio educativo.

Siendo ésta la mejor forma de llevar adelante la planificación educativa, el espacio fundamental para lograr la calidad de la educación es el aula, entendida como la interacción directa alumno / profesor. Se busca desarrollar la planificación del proceso en el aula, generar dinámicas participativas, profundizar la relación de respeto hacia los alumnos y acompañar sistemáticamente al proceso de aprendizaje. El aula es además el terreno privilegiado para desarrollar la investigación y la innovación pedagógica.

#### Redes escolares

En lo administrativo habrá que definir quién planifica, la organización de la educación, los calendarios escolares, las adquisiciones y contratación, el régimen escolar, los nombramientos, la comunicación y los sistemas de información. En lo financiero hay que considerar el financiamiento estatal, el manejo presupuestario, la posibilidad de financiamiento alternativo, la administración y análisis financiero y el manejo de gasto e inversiones. En rendición de cuentas habrá que considerar a qué nivel se ubica el control, los estímulos y las sanciones.

Una unidad educativa puede comprender un solo establecimiento o una red de ellos. Una red de educación y servicios escolares es un conjunto de establecimientos que se reúnen para generar apoyo mutuo y compartir una administración en común. Conforman la red las unidades que tienen viabilidad real y facilidad de comunicación y coordinación de sus acciones, tomando en cuenta aspectos de correspondencia territorial y cultural y un tamaño viable. La red puede tener un plantel central que preste mayores servicios educativos y cuente con mayor capacidad, infraestructura y equipamiento, pero no una condición obligatoria para su funcionamiento.

La gestión descentralizada es una condición organizativa que busca que las decisiones y gestión de la educación apunten hacia mejores y más adecuados resultados. Desde el punto de vista de las decisiones se busca que éstas se tomen en la comunidad educativa local, que está compuesta fundamentalmente por padres de familia, maestros, organizaciones comunitarias, estudiantes y otros actores que estén dispuestos a involucrarse en la educación. El nivel de decisión debe estar en manos de un Consejo Educativo con miembros elegidos por los actores educativos locales.

Las funciones del Consejo Educativo pueden ser:

Mantener la orientación de largo plazo y vigilar la aplicación del plan estratégico.

- Nombrar, mediante procedimientos reglamentados, al director y subdirector, al personal administrativo y docente según la normatividad vigente.
- Tomar decisiones financieras y de inversiones de la Red.
- Adaptar la organización, funciones y procesos a las condiciones locales.
- Controlar y fiscalizar la calidad de los servicios y uso de recursos.
- Gestionar recursos alternativos para la Red y responsabilizarse de ellos.
- Recibir inquietudes y opiniones de los sectores representados.
- Nombrar comisiones de trabajo para apoyar las actividades y proyectos.

Por su parte la organización de una unidad educativa debe fundamentarse en los criterios de organización simple, con pocos niveles jerárquicos, que permita operar ágilmente y tomar decisiones oportunas.

Financiamiento para asegurar el aprendizaje

Las unidades educativas descentralizadas requieren que el Ministerio dé apoyo financiero para aplicar sus planes estratégicos, contar con los recursos humanos, capacitación de docentes y directivos, materiales didácticos para docentes y alumnos, asistencia técnica en el aula, en la administración y gestión, infraestructura y equipamiento, comunicación y difusión. Para ello hay que fortalecer la capacidad ministerial de asignación de recursos, el aumento en los niveles de inversión educativa del país y la innovación de la gestión.

El presupuesto estatal para la educación debe estar distribuido con criterios de equidad: con el número de niños y alumnos, con las zonas de pobreza, con la educación indígena, con la carencia de recursos educativos y con el deseo de la comunidad educativa local de lograr cambios en favor de los niños. En este sentido hay que eliminar la asignación de presupuesto según el número de profesores que perenniza la inequidad actual para instaurar, por ejemplo, una asignación presupuestal según el número de alumnos, corregido según los criterios de equidad arriba señalados. Así, una escuela rural con pocos alumnos, o una zona de pobreza deberán recibir una proporción mayor.

Además, hay que concentrar los esfuerzos en el mejoramiento de la gestión del presupuesto, en la consolidación de la gestión financiera, en la descentralización financiera y en el desarrollo de una capacidad efectiva de planificación financiera y presupuestaria del sistema educativo en todos sus niveles.

Respecto a recursos financieros para la educación es fundamental en el momento actual recurrir al financiamiento alternativo, diversificando las fuentes de financiamiento del sistema educativo, mediante el aporte voluntario de la sociedad y flexibilizando los mecanismos de captación de estos aportes para que puedan ser recibidos y administrados por las unidades educativas.

Finalmente, es impostergable la racionalización del número de docentes. Sin pretender un equilibrio total, es indispensable que los maestros regresen al campo, a las zonas urbano marginales, a las escuelas y a las aulas. Las unidades educativas deberán tener los maestros suficientes, pero no en exceso; no deben haber maestros prestando servicios en entidades no educativas y los técnicos docentes ministeriales deben ser solamente los necesarios. Esto implica un análisis y reforma jurídica a fondo en el tema, un censo de maestros y decisión política para hacer los ajustes necesarios.

#### Nuevos espacios de participación

Es necesario crear nuevos espacios de participación de la sociedad en el sistema educativo ecuatoriano, tanto a nivel de las unidades educativas, como de las decisiones de política educacional.

Los padres de familia deben tener formas efectivas de participación en la gestión del proceso educativo, para romper el esquema decisorio actual. Junto con profesores, estudiantes y comunidad deben conformar la comunidad educativa que asuma decisiones, comisiones y proyectos escolares. La propuesta incluye la capacitación a los padres de familia para que conozcan los sistemas y participen con más calidad en la gestión del proceso educativo.

Por otro lado, es necesaria la creación de mecanismos de participación para las comunidades y actores provenientes del sector social, productivo, laboral y estatal en el desarrollo educativo y en la búsqueda de nuevas modalidades de formación para la vida y el trabajo. La educación debe contar con una amplia participación de los actores sociales, para aprovechar los diversos enfoques, culturas y aportes para su implementación. Asimismo, se debe buscar el aporte financiero del sector privado y desarrollar proyectos educativos conjuntos.

Para responder a los problemas de inequidad cultural en educación es necesario incidir tanto en los aspectos culturales como en la distribución de recursos. El apoyo a un programa específico dirigido a la educación indígena es indispensable, aprovechando la existencia de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, que tiene ya a su cargo este aspecto, con el apoyo de las organizaciones

indígenas del país. Sin embargo, muchos maestros bajo esta Dirección no comparten el punto de vista indígena, sino que se inclinan a defender su interés particular; se oponen a la descentralización y a la participación de la comunidad con argumentos tales la supuesta incapacidad e ignorancia comunitaria para ser parte de las decisiones.

Otro problema nace del "indigenismo" que rodea a la propuesta educativa, que en muchos casos se traduce en una actitud cerrada a las innovaciones y aportes de "fuera", por posiciones chauvinistas que creen que todo debe provenir exclusivamente de los indígenas. Esto es especialmente grave cuando los indígenas tienen niveles educativos más bajos que el conjunto de la población ecuatoriana. Si no logra dar un salto cualitativo se puede caer en un estancamiento o avance insuficiente.

Asimismo, otra arista del problema es que el resto de la educación nacional no incorpora en sus contenidos y prácticas la riqueza cultural nativa del país y, por el contrario la desprecia. Mientras la educación no reconozca que el país es multicultural no podremos saber quiénes somos, ni desarrollaremos autoestima, ni sentido de pertenencia. Así como fue necesario saber cuál era nuestro territorio, debemos saber cuáles son nuestros bienes culturales que, además, no son pocos. Por ello es indispensable la incorporación de elementos de interculturalidad en toda la educación ecuatoriana.

#### Principios del Sistema Educativo que queremos

- **Enfoque a partir de los niños y niñas:** un sistema educativo donde sean queridos, con aprendizajes relevantes y espacios educativos apropiados.
- **Calidad:** un proceso permanente de mejoramiento del servicio educativo y del aprendizaje.
- **Autonomía y descentralización:** participación y toma de decisiones de los agentes educativos locales y traspaso de decisiones para lograr dicha autonomía.
- **Flexibilidad:** las herramientas de gestión pedagógica, institucional y administrativa se adecuan a los cambios de la demanda.
- **Institucionalidad adecuada:** funcionamiento autónomo; lo local se articula a lo nacional.
- **Corresponsabilidad y autogestión:** la unidad educativa propicia la participación de los agentes educativos en la generación, administración y ejecución de proyectos.
- **Racionalización de recursos:** el presupuesto estatal y los docentes son distribuidos de acuerdo a criterios de equidad respecto a número de alumnos y zonas de pobreza.
- **Comunicación:** canales para el diálogo y comunicación con la población y actores sociales.
- **Enfoque sistémico:** es necesario definir primero los **resultados** esperados. A partir de ellos se diseñan los **procesos de aprendizaje**. Los **insumos** sólo son elementos para que se desarrollen los procesos.





# Fortalecimiento de la institución educativa: condiciones e implicaciones

Rosa Ávila Aponte <sup>1</sup>

Durante los últimos años, en América Latina ha venido cobrando importancia la institución escolar en el sistema educativo, como lugar donde se concreta el hecho formativo y donde al mismo tiempo se evidencian los resultados más palpables en términos del aprendizaje y de la socialización de los alumnos. Por lo tanto, en el contexto de las políticas de mejoramiento de la institución educativa nuestra reflexión abordará tres interrogantes. El primero es: ¿Por qué es importante el fortalecimiento escolar? Un segundo interrogante es: ¿Qué alternativas de fortalecimiento escolar son posibles de trabajar o se han trabajado? Por último: ¿Qué condiciones y recomendaciones se pueden sugerir para promover el fortalecimiento escolar en las diversas instancias del sistema educativo?

Las respuestas que intentaremos dar tienen en cuenta las lecciones aprendidas de diversas experiencias internacionales, incluyendo las respuestas dadas en Colombia y en particular, las que se han dado en el Área de Gestión Escolar de la Corporación Mixta para el Desarrollo de la Educación Básica (Corpoeducación), entidad investigativa y asesora de política educativa en Colombia.

## ■ ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE EL FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA?

Los sistemas educativos contemporáneos aspiran al logro simultáneo de cuatro objetivos: calidad, equidad, eficiencia y pertinencia. La calidad de la educación es

---

1 Psicóloga con Maestría en Desarrollo Educativo y Social de CINDE/UPN, becada por el BID-INDES para el curso de Directivos en Diseño y Gestión de Políticas Sociales. Es diplomada en Alta Gerencia con la Universidad Industrial de Santander. Ha sido la coordinadora del Área de Gestión de Corpoeducación. Ha asesorado los programas de evaluación de competencias básicas en el Distrito Capital (Bogotá). Trabajó en el Ministerio de Educación Nacional como Jefa de la División de Evaluación y posteriormente como subdirectora de Evaluación de la Calidad de la Educación, desde donde impulsó la creación del Sistema Nacional de evaluación SABER. Ha sido consultora de instituciones como el Departamento Nacional de Planeación, el Programa de Naciones Unidas, la Misión de Ciencia Educación y Desarrollo, el CINDE y la AED. Ha asesorado instituciones educativas de diferentes regiones del país y ha sido catedrática en diferentes universidades distritales y regionales.

medida en términos de resultados de aprendizaje de los estudiantes. La equidad es entendida como la capacidad del sistema educativo de garantizar igualdad de oportunidades a todos los individuos (dando acceso a todos a la escuela y compensando a aquellos que ingresan con déficit al sistema). La eficiencia alude al logro de los resultados mediante un uso racional de los recursos disponibles. Por último, la pertinencia se relaciona con la relevancia social de los aprendizajes escolares.

Las dificultades de los sistemas educativos centralizados para armonizar y lograr estos cuatro objetivos produjeron, entre otros efectos, diversas medidas para descentralizar los sistemas educativos, en las cuales la institución escolar fue tomando cada vez mayor importancia como factor facilitador u obstaculizador de los cambios propuestos. En los años ochenta, diversos estudios mostraron cómo escuelas ubicadas en contextos sociales adversos tenían capacidad de lograr mejores resultados en sus estudiantes, a la par que lograban también buenos índices de equidad, eficiencia y pertinencia. Además, dentro de los factores asociados a mayor logro escolar se empezó a señalar la capacidad de las instituciones de seleccionar, organizar sus recursos y plantearse estrategias de gestión institucional.

En el caso colombiano, en las pruebas de Estado para ingreso a la educación superior y en las pruebas de competencias aplicadas en 3ro, 5to, 7mo, y 9no grados de la educación básica, los estudios de factores asociados al logro escolar otorgan a la institución educativa un peso del 30% en la explicación del logro de los estudiantes. Estos hallazgos son muy superiores a los de otros países en los que el peso de la institución escolar oscila entre el 8% y el 18%.

Aunque no hay evidencias investigativas concluyentes sobre la relación entre la administración de las escuelas y sus resultados, por las razones anotadas, muchos países han venido introduciendo en sus reformas educativas la reorganización del sistema escolar y de las escuelas públicas, generando una amplia expectativa en la escuela como el núcleo generador de cambio y transformador de los sistemas escolares.

En los países anglosajones las reformas educativas más representativas han estado orientadas a la búsqueda de mejores desempeños académicos y una mayor pertinencia. En América Latina, el reto es aún mayor. Aunque las reformas educativas han priorizado la eficiencia y cobertura buscando que los recursos lleguen y se utilicen de manera adecuada para ampliar las oportunidades de acceso, un desafío reciente es el de la calidad y la pertinencia de los aprendizajes.

En este complejo panorama de expectativas crecientes hacia el rol de los planteles educativos, ¿qué caracteriza, entonces, a las instituciones que logran mejores resultados en sus estudiantes? Con el propósito de avanzar en el conocimiento de las instituciones

escolares y de formular recomendaciones para el fortalecimiento institucional, Corpoeducación, hizo en Colombia un estudio de caso<sup>2</sup> en doce instituciones exitosas en las que encontró las siguientes características:

- En las escuelas exitosas se fomenta una cultura de la planeación y la evaluación escolar. Es decir, se traducen las orientaciones, planes y proyectos en metas a lograr, en plazos de tiempo determinados, previendo las estrategias de seguimiento y los indicadores de evaluación de su consecución. La gestión pedagógica también incluye estas actividades, si se pretende alcanzar el mejoramiento continuo.
- En dichas escuelas se hace una adecuada gestión del proceso pedagógico. Lo que las escuelas colombianas exitosas gestionan es, principalmente, el proceso mediante el cual los estudiantes aprenden y se desarrollan. Alrededor de dicha gestión se articulan los demás procesos de gestión directiva, administrativa y financiera.
- Las escuelas cuentan con un proyecto institucional orientado pedagógicamente al grupo poblacional que la institución atiende. Este proyecto no sólo está plasmado en un documento escrito, sino que se encuentra presente en la vida cotidiana escolar, de manera que la búsqueda de su logro lleva a tener altas expectativas sobre los estudiantes, a comprometerse con una función compensatoria y a adquirir responsabilidades por el aprendizaje de los estudiantes.
- Dichas escuelas cuentan con el personal idóneo para poner en práctica el proyecto educativo formulado, así como para desarrollar las estrategias y mecanismos que les permitan el desarrollo de todos los miembros de la institución en términos de los objetivos propuestos. Cada uno sabe cuál es su papel en el proceso de desarrollo del proyecto institucional y realiza su labor en el marco de dicho proyecto.
- Las escuelas otorgan importancia a la producción y uso de información sobre la vida académica de la institución, a la estandarización de rutinas, al establecimiento y desarrollo de un modelo curricular y un plan de estudios, al seguimiento documentado de estudiantes. Ello contribuye al fortalecimiento de la organización escolar, la hace depender menos de la competencia de sus miembros y le permite mayor capacidad de desarrollo autónomo y un trabajo más cualificado.

Estos hallazgos coinciden con los reportados por Shereerens y Bosker<sup>3</sup>, quienes

---

2 Corpoeducación. Estudios de caso sobre la gestión escolar. Informe de resultados. Santafé de Bogotá, 2000.

3 Sheerens, J. y R.J. Bosker. The Foundations of educational effectiveness. New York: Pergamon, 1997, pág.100.

proponen 13 factores asociados a la efectividad escolar, tomados de un conjunto de estudios sobre escuelas efectivas:

1. Enfoque en resultados / altas expectativas de los maestros.
2. Liderazgo educativo.
3. Consenso y cohesión entre los miembros del equipo directivo.
4. Calidad del currículo / oportunidades para aprender.
5. Clima escolar.
6. Potencial evaluativo (evaluación utilizada como base para el aprendizaje).
7. Participación de los padres de familia.
8. Clima del salón de clase.
9. Tiempo efectivo de aprendizaje (gestión del salón de clase).
10. Enseñanza estructurada.
11. Aprendizaje independiente.
12. Enseñanza diferenciada de acuerdo con las necesidades de los estudiantes.
13. Retroalimentación y estímulo a los estudiantes.

En general, existe un acuerdo sobre las características que comparten las escuelas efectivas, así como sobre la noción misma de efectividad. Pese a las críticas a la unidimensionalidad del concepto de logro académico como indicador de efectividad, las distintas tradiciones investigativas coinciden en que, a menos que el debate sobre reforma educativa y cambio escolar no se centre en los resultados de los estudiantes, "toda la discusión sobre cambio educativo, mejoramiento escolar y equidad social seguirá siendo ideológica, semántica y vacía"<sup>4</sup>.

#### ■ ¿QUÉ ALTERNATIVAS DE FORTALECIMIENTO ESCOLAR SE HAN TRABAJADO?

Aunque no sabemos con certeza qué es lo que cambia la "estructura profunda" de las escuelas, los intentos hechos desde la política educativa ilustran alternativas diversas de las cuales es posible aprender. En la política educativa, la pregunta central gira sobre las posibles condiciones o características del funcionamiento de estas escuelas exitosas que puede ser traducidas o incorporadas a otras escuelas en forma de estrategias y programas de mejoramiento. Aunque ninguna de las investigaciones es concluyente en afirmar cuáles factores producen cambios positivos sostenidos en el tiempo, lo que sí ponen en claro es que hay unos factores que están asociados con mejores resultados, y que son las combinaciones de ellos en contextos definidos los que hacen posible una educación de calidad.

---

4 Hopkins, D. y Lagerweij, N. op. cit. pág. 89

Las acciones de política educativa adoptadas en varios países para buscar mayor efectividad en las escuelas han obedecido a tres enfoques distintos: a) los que se dirigen a afectar los factores que la investigación ha señalado que están fuertemente relacionados con el logro educativo; b) los que buscan obtener mejores resultados reestructurando las organizaciones escolares; y c) los que parten de que para obtener estos resultados es necesario actuar sobre la capacidad de las escuelas para mejorar. Estos enfoques no son necesariamente excluyentes, e incluso, ninguno de ellos puede por sí mismo garantizar los resultados esperados.

El primer enfoque, centrado en la intervención sobre factores asociados al logro educativo, enfatiza factores que aparecen altamente relacionados con los resultados de los estudiantes medidos a través de pruebas de logro académico. Por ejemplo, en los países del tercer mundo, la política educativa privilegió la dotación de textos a las escuelas, dada la alta correlación que se encontró entre los insumos -en particular la presencia de materiales educativos- y los resultados de los estudiantes. Sin embargo, diversas investigaciones han mostrado luego que esto no es suficiente. Se ha concluido entonces que "conocer las características de una escuela efectiva no es suficiente para crearla, y que "los esfuerzos para transformar escuelas en organizaciones efectivas a partir de la implementación de un conjunto de cambios no relacionados entre sí -el enfoque de la 'lista de mercado' como lo han llamado algunos investigadores- no han resultado exitosos"<sup>5</sup>.

Es difícil hacer generalizaciones sobre aquellos insumos que contribuyen a mejorar la calidad de la educación, pues no basta con tener acceso a textos escolares, computadores, capacitación de maestros, mayor tiempo escolar, y manejo de la infraestructura. Los proyectos escolares exitosos están basados en una filosofía global que articula e imprime cohesión a tales insumos. En consecuencia, algunas dificultades en estas estrategias de mejoramiento son: a) el énfasis en los insumos y no en la integración al interior de las escuelas; b) el ignorar factores procesuales que caracterizan la educación efectiva tales como el clima escolar, los procesos de enseñanza y aprendizaje, el liderazgo de los rectores; y c) la falta de integración de los insumos a la vida cotidiana de la escuela y el aula. En una síntesis de experiencias exitosas en Asia, África y América Latina, Lockheed y Vespoor concluyen que los proyectos escolares exitosos, más que una lista de insumos, para mejorar aspectos globales de la escuela están basados en una filosofía global que articula e imprime cohesión a todos los elementos que conforman la estrategia: currículo, materiales educativos, la capacitación, la organización administrativa.

---

5 Hopkins, D. y Lagerweij, N. op. cit. pág. 89

El segundo enfoque se centra en la reestructuración de las organizaciones escolares, y en esa perspectiva varios países han privilegiado la reorganización del sistema escolar y de las escuelas públicas en las reformas educativas. Aunque las investigaciones no asignan una relación causal entre la organización de las instituciones y los resultados, muchos de los factores que señalan como condiciones de efectividad suponen la existencia de escuelas autodeterminadas, capaces de seleccionar y combinar recursos y procesos para el logro de unos buenos resultados .

La mayoría de estas reformas han producido cambios significativos en las formas de gobierno y administración de las escuelas. Una de las estrategias ha sido darle mayor responsabilidad en su propia gestión a las instituciones. A pesar de las diferencias entre países (*local management of schools* en Inglaterra, *self managing schools* en Australia, *site based management* o "reestructuración" en los Estados Unidos o "autonomía escolar" en América Latina), todas las estrategias tienen un común denominador: la escuela es considerada como una unidad básica del cambio. Las diversas aproximaciones mantienen la confianza en que instituciones autónomas y mejor administradas son indispensables y suficientes para la transformación de la educación pública.

Los supuestos que subyacen a este tipo de reformas son: a) se da una combinación más adecuada de recursos cuando la institución no está sujeta a las restricciones de la administración central; b) hay un mejoramiento de los resultados con los mismos e incluso con menos recursos, siempre y cuando haya objetivos claros y precisos; y c) es necesario dar poder y autoridad a los equipos de trabajo, involucrar a los empleados en la toma de decisiones, invertir en su capacitación y desarrollo y "pedirles cuentas" o exigirles responsabilidades.

El tercer enfoque corresponde al movimiento de reestructuración escolar, que busca la transformación de la organización de las escuelas en función del mejoramiento del logro académico. Este enfoque asume que la modificación de estructuras escolares conduce a la transformación de las prácticas de enseñanza y a mejores niveles de aprendizaje. Supone una transformación sistémica: aunque el foco del cambio sigue siendo la institución educativa, se prioriza tanto la transformación de la actividad de enseñanza- aprendizaje, como la transformación de las estructuras burocráticas intermedias, tales como los distritos escolares.

De acuerdo con Elmore, tres ideas subyacen a la reestructuración escolar: a) concentrar las escuelas en la enseñanza de las asignaturas; b) trasladar la autoridad o la competencia para tomar decisiones a los equipos escolares, ya que son la fuente del conocimiento experto; y c) garantizar la responsabilidad de los educadores para con sus clientes y con el público en el sentido más amplio. Este enfoque combina la

autonomía escolar con el apoyo estatal central a través de las agencias nacionales o locales<sup>6</sup>.

En el caso colombiano, desde 1994 se dio inicio a una reforma educativa que en relación al establecimiento educativo contempla tres componentes centrales para planteles públicos y privados: a) la competencia del plantel para definir su propio proyecto educativo institucional (PEI); b) la creación de los gobiernos escolares como espacio de participación de la comunidad educativa en la dirección y administración de los planteles. Además, para colegios públicos se estipula otro componente: c) la desconcentración de funciones administrativas en escuelas y colegios públicos, en especial el manejo de recursos financieros, mediante la creación de Fondos de Servicios Docentes (FSD). Los tres componentes pretenden dar una mayor autonomía a los centros educativos. Por una parte, en la definición de los contenidos y en el control del funcionamiento de escuelas y colegios; por otra, en la administración descentralizada de los planteles oficiales.

En consecuencia, desde 1994 la política nacional sobre organizaciones escolares se concentró en la promoción de los PEI y de los gobiernos escolares, y en la transferencia selectiva de recursos financieros en forma de premios e incentivos otorgados desde las estructuras administrativas centrales. Estas medidas podrían estar constituyendo el germen para una profunda transformación de las instituciones escolares, pero su impacto se ha visto limitado por la ambigüedad que ha caracterizado su formulación: la autonomía para definir el PEI ha sido interpretada como la desaparición de un currículo común; el rol de los gobiernos escolares no se ha establecido con claridad, y la autonomía administrativa de escuelas y colegios públicos es parcial y no ha logrado afectar aspectos fundamentales del funcionamiento de las instituciones educativas.

En este contexto, Corpoeducación ha venido trabajando en la investigación y el mejoramiento de la gestión escolar<sup>7</sup>, toda vez que en el país se lleva a cabo una administración descentralizada de recursos de inversión por parte de los municipios, en escuelas y colegios débiles en su organización, en especial los planteles educativos oficiales. En cuanto a la investigación, aunque la literatura sobre gestión es amplia, en general proviene de campos diferentes al educativo, sin que se logre en muchos casos una apropiación crítica en el sector de los instrumentos y conceptos desarrollados en otras disciplinas.

---

6 Elmore, R. El cambio de la estructura en las escuelas públicas. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1996.

7 Corpoeducación. "Proyecto de Mejoramiento de la Gestión escolar". Santafé de Bogotá, 2000.

En Corpoeducación, consideramos la gestión como una acción combinada de tres áreas: un área operativa, un área estratégica y un área de apoyo. Cada una de estas áreas da lugar a diversos componentes de la gestión.

- El **área operativa** es la encargada directa de los propósitos propios y específicos de la institución, que son propiciar el desarrollo cognitivo y la socialización de todos los alumnos. Comprende los componentes de pedagogía y de clima escolar.
- El **área estratégica** o de dirección es responsable por la planeación, orientación y dirección del plantel, y sus componentes son la dirección y gobierno escolar.
- El **área de apoyo** organiza los procesos administrativos o de soporte de la gestión que tienen que ver con el manejo de los recursos humanos, físicos y financieros. Aunque corresponde a lo que comúnmente se denomina administración, para mayor claridad la hemos dividido en un componente administrativo global y en uno específico de recursos humanos.

Para abordar los proyectos de gestión, un camino posible era partir de modelos y concepciones generales de administración y gerencia y adaptarlos a las características específicas de las instituciones educativas. También era posible partir de la gestión específica de instituciones escolares que han mostrado ser eficaces y complementarla con elementos generales de administración y gerencia empresarial. Optamos por la segunda alternativa, buscando entender la gestión escolar desde las especificidades propias de las escuelas, tal como lo plantean el enfoque de escuelas eficientes y los programas de mejoramiento de la calidad de la educación.

La aproximación a la gestión de las escuelas se ha dado desde tres perspectivas metodológicas complementarias:

- **Estudios de caso cualitativos** en instituciones que se consideran bien gestionadas, para corroborar la eficacia de su gestión y comprender y reconstruir los elementos o factores de gestión que contribuyen a su éxito. Nos hemos propuesto detectar modelos o estilos típicos de escuelas bien gestionadas en el contexto colombiano urbano, en los diferentes niveles, estratos y sectores.
- **Diseño de instrumentos de mejoramiento institucional** a través de acciones orientadas a las instituciones medianamente gestionadas, mediante la oferta de una asistencia técnica a través de manuales y cursos de capacitación.
- **Construcción de un modelo de mejoramiento** que combina la asesoría sobre tópicos específicos de la administración o dirección escolar, con un



acompañamiento prolongado e integral, recogiendo para ello, las lecciones de los estudios y los instrumentos elaborados.

A partir de estas tres perspectivas metodológicas complementarias, Corpoeducación ha trabajado el tema de la gestión escolar en distintos proyectos: estudios de caso en escuelas públicas y privadas consideradas exitosas en su gestión; asesoría para el análisis de los factores asociados en la evaluación de la calidad de la educación; elaboración de cartillas y materiales para apoyar la gestión escolar; y diseño de talleres y seminarios para docentes sobre el tema. Todas estas actividades han contribuido a consolidar una visión particular de la gestión escolar, basada en los supuestos conceptuales antes mencionados.

#### ■ ¿QUÉ LECCIONES SE DERIVAN DE LAS ESTRATEGIAS DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL?

De las experiencias anotadas se deriva un valioso conjunto de lecciones que pueden orientar los propósitos de mejoramiento de la gestión educativa.

Subordinar las reformas al propósito fundamental de la escuela

La escuela tiene la responsabilidad fundamental del aprendizaje de los niños y a este propósito deben subordinarse los esfuerzos de reforma. En la medida en que se ocupa mejor de la retención y la promoción de sus alumnos, una escuela centrada en el aprendizaje oportuno de todos los niños es una escuela que produce ganancias adicionales en términos de cobertura, eficiencia y equidad. El mejoramiento escolar requiere de intervenciones que, en el marco de la organización escolar, toquen los aspectos relacionados con los procesos que hacen posible el aprendizaje y la socialización de los estudiantes. Las intervenciones con mayor impacto en los resultados de los estudiantes son aquellas que modifican tanto el proceso de enseñanza-aprendizaje, como las condiciones internas de organización de la escuela que garantizan la ejecución de lo planeado.

Las intervenciones deben ser múltiples antes que puntuales

Mejorar las organizaciones escolares y sus resultados escolares es un asunto complejo que resiste cualquier solución simplista. En efecto, ninguna de las estrategias analizadas es suficiente para garantizar el logro de los objetivos. La intervención sobre los factores asociados y la creación de un entorno favorable al desarrollo autónomo de los establecimientos educativos son condiciones indispensables, pero requieren acciones deliberadas, con contenidos y estrategias definidas, dirigidas a afectar el núcleo central del quehacer de la escuela: la manera

cómo se enseña y cómo se aprende. Los cambios burocráticos, en los procesos de administración y rendición de cuentas o la devolución del manejo de los recursos a la escuela tampoco mejoran, por sí mismos, la calidad de la educación. Los cambios en los resultados que más se asocian con la descentralización de la administración en las escuelas tienen que ver con la transferencia de responsabilidades sobre la selección y manejo del personal docente. Las intervenciones puntuales, dirigidas a modificar un aspecto aislado de la organización escolar, resultan menos efectivas que las intervenciones multidimensionales. De hecho, son pocas las estrategias de mejoramiento que logran afectar profundamente la cultura de la escuela, debido a que casi todas buscan cambios puntuales en los maestros o en los salones de clase. El Programa Escuela Nueva en Colombia, es uno de los ejemplos de una intervención más comprensiva, que ha mostrado ser una alternativa exitosa en sectores rurales.

Los factores que afectan la efectividad de las escuelas son variados, se relacionan de manera múltiple y tienen una importancia relativa

Es difícil hacer generalizaciones acerca de aquellos factores que contribuyen a mejorar la calidad de la educación porque los factores que determinan la efectividad de las escuelas están interconectados de manera compleja y su importancia es relativa según el contexto local. La sola provisión de recursos no es suficiente para asegurar la calidad educativa y los insumos deben estar integrados a la vida cotidiana de la escuela. Las intervenciones educativas que tienen como objetivo la reestructuración de las escuelas deben tener en cuenta cambios simultáneos en varios planos: en las formas de enseñar y de aprender, en la organización de las escuelas, en la distribución de poder entre la escuela y los padres y estudiantes, y en las formas de rendición de cuentas.

La institución escolar debe ser un ente dotado de las competencias, recursos y asistencia adecuadas

Para fortalecer las organizaciones escolares estatales se debe ir más allá de la desconcentración de funciones de la administración central. La institución educativa pública debe ser concebida como un ente sujeto de responsabilidades pero también un ente dotado de las competencias y los recursos adecuados para el cumplimiento de su función. Esto implica una reforma al sistema escolar que contemple la asignación de recursos con criterios definidos por alumno y tipo de institución, y la definición de funciones que le corresponde cumplir a la institución escolar (y a sus distintos actores), así como los grados de autonomía. Una dimensión especial en cuanto a garantizar condiciones se refiere a la asistencia. Sólo unas pocas escuelas están en capacidad de generar por sí mismas procesos exitosos de mejoramiento, y la mayoría requiere acompañamiento y asistencia técnica. Esto es evidente en aquellas que se encuentran en condiciones precarias y atienden a grupos de población de bajos

ingresos. Sólo un acompañamiento intensivo podrá contrarrestar el efecto perverso que sobre la equidad y calidad de la educación pueden llegar a tener medidas orientadas a dar autonomía a instituciones con bajo nivel de desarrollo organizacional. El agente educativo externo debe ayudar a generar en la escuela procesos de aprendizaje institucional que incidan sobre los factores que afectan la gestión.

La autonomía escolar se subordina a un fin más amplio y es un punto de llegada y no de partida

La autonomía escolar no puede ser un fin en sí misma. Aspiramos a consolidar la autonomía escolar porque asumimos que su ejercicio permitiría que las escuelas funcionen mejor. La evidencia empírica de las escuelas eficaces, corroborada por nuestros análisis de caso, nos permiten pensar que el desarrollo de la autonomía escolar va a ayudarnos a que las escuelas mejoren. De otra parte, las escuelas colombianas distan de ser autónomas y de hecho, una buena parte de los factores que inciden en el bajo desarrollo de la gestión de las escuelas son de índole exógena y no está en sus manos incidir sobre ellos. De ahí nuestra insistencia en contar con el apoyo de las autoridades educativas para crear las condiciones necesarias para el mejoramiento de la gestión escolar.

La diversidad escolar añade complejidades a su autonomía y su gestión

Si no se puede contar con la autonomía como punto de partida, tampoco es de esperar que lleguemos a ella de una manera uniforme. El contacto con escuelas nos ha evidenciado las grandes diferencias entre las diversas estructuras escolares existentes. Por un lado, están las escuelas rurales típicas, donde tres maestras se reparten la atención de un centenar de alumnos distribuidos en preescolar y los cinco años de primaria, y la totalidad de las labores administrativas y directivas que conlleva la marcha del plantel, con una rectoría que se ejerce por turnos y ad honorem. Por otro lado, están los colegios de más de un millar de alumnos y una planta de directivos, administradores y personal de apoyo que serían capaces de asumir una autonomía institucional mayor que las escuelas antes mencionadas. La autonomía, por tanto, tendrá que ser proporcional a la capacidad de gestión institucional y a la complejidad y suficiencia de su estructura. Además, una autonomía adecuada -es decir, para que las escuelas funcionen bien- puede darse a diferentes niveles, uno de los cuales puede ser el de la escuela individual, otro el de un grupo de escuelas que funcionan con una filosofía y unos propósitos comunes.

Se requiere también el mejoramiento de niveles más amplios de gestión

Los resultados de la educación se producen en gran medida en los

establecimientos educativos. Sin embargo, las dinámicas internas que adelanta o puede implementar la escuela para mejorar los procesos de enseñanza-aprendizaje, el rendimiento de los estudiantes y su socialización pueden encontrar limitantes serios en la relación del centro educativo con el municipio, con los departamentos y el mismo Ministerio de Educación. Sin duda, un mejoramiento efectivo de la gestión escolar es una tarea posible, pero en verdad compleja, en tanto su resolución depende también de diversas medidas que se requieren para responder a dificultades actuales tales como el divorcio que hoy existe entre los proyectos educativos institucionales (PEI) y las decisiones de inversión del sector, la insuficiencia de profesores o nombramientos después de iniciado el período escolar, la forma de contratación de profesores de convenio, la inestabilidad de los equipos de docentes, las direcciones por encargo durante períodos considerables, la constitución de unidades básicas que no obedecen a decisiones planeadas y las rupturas de programas y procesos debido a cambios en la administración municipal.

#### ■ ¿QUÉ IMPLICACIONES TIENE FORTALECER LA AUTONOMÍA INSTITUCIONAL PARA OTROS NIVELES DEL SISTEMA EDUCATIVO?

Pese a los avances en la reflexión sobre la autonomía institucional, es visible el precario manejo de la escuela sobre variables claves para el cumplimiento de su misión como entidad educativa. Si bien, en el caso colombiano, la legislación ha considerado la institución educativa como unidad autónoma, ésta sólo lo es en aspectos relacionados con el proceso pedagógico. En la práctica, la institución depende en alto grado de las asignaciones y decisiones del municipio y el departamento.

Por ello, el tema de la autonomía escolar conduce al tema de la gestión local, y en particular, a aspectos como la distribución eficiente y equitativa de los recursos entre las escuelas. Sin embargo, la gestión escolar tampoco se soluciona en este nivel, pues en el país es evidente la inequidad en la asignación de los recursos para la educación entre los diversos municipios colombianos, unos ricos y otros pobres. Los municipios ricos cuentan con recursos propios importantes, que se añaden a los que provienen de la nación (el situado fiscal) vía el departamento. Los municipios pobres cuentan sólo con estos últimos recursos, que se limitan a financiar una planta de personal insuficiente.

Algunas implicaciones que tiene el fortalecimiento de la institución educativa en otros niveles del sistema educativo son:

Reconocer la complementariedad entre la autonomía escolar y otros niveles de gestión

Autonomía escolar y gestión local no pueden tomarse como una disyuntiva, sino

más bien como un complemento: la gestión de las escuelas no se agota en las escuelas mismas. El mejoramiento, según esto, se refiere al menos a tres niveles complementarios: a) el mejoramiento de la gestión de las escuelas; b) el mejoramiento en la asignación de recursos y en el acompañamiento de la gestión local; y c) el mejoramiento de la asignación nacional de los recursos educativos por escuelas, de manera que haya un mayor equilibrio entre los municipios, y una mayor transparencia en cuanto a las fórmulas de distribución de los recursos. En la medida en que se tengan en cuenta estos tres círculos concéntricos puede ser más eficiente el trabajo en la gestión del primero (las escuelas), porque se afectarían no solamente los factores endógenos de la gestión -desarrollo institucional y formación de competencias, especialmente-, sino también los factores exógenos -los recursos financieros y la distribución de personal, fundamentalmente-.

#### La democratización de la gestión local

Una implicación importante de la gestión escolar en el ámbito local, es la desarticulación de la red del sistema educativo; es decir, la fragmentación de los grupos, instancias e individuos que intervienen en el desarrollo de la educación. En este sentido, el reto de los procesos de gestión local es doble. De una parte, transformar la lógica de intervención sectorial en una más territorial y horizontal. De la otra, identificar y desarrollar los escenarios y procesos que permitan reconstruir la red de la educación en el municipio, como condición básica para potenciar la iniciativa local en torno de los propósitos educativos.

Las direcciones de núcleo (administraciones locales) y las instituciones educativas son nodos importantes de la red, en tanto escenarios alrededor de los cuales se pueden canalizar dinámicas de iniciativa local o comunitarias tendientes a mejorar los resultados de la educación. Mediante procesos de gestión escolar es posible estrechar las relaciones entre escuela, dirección de núcleo y municipio en torno a planes de desarrollo institucional o proyectos específicos.

Es de esperar que las políticas y las decisiones del nivel municipal y departamental tengan efectos sobre la gestión de las instituciones educativas oficiales. Son variadas las decisiones que se toman en estos niveles de la administración sobre la asignación de recursos para los centros educativos en cuanto a personal, infraestructura, dotación y cuotas de costos educativos. Algunas decisiones son oportunas, consultadas y facilitadoras de la gestión escolar, mientras que otras se retrasan, se toman sin conocer las necesidades de las instituciones y ocasionan problemas en sus procesos de gestión, ya que la forma como se provee gran parte de los recursos a las instituciones inciden en su funcionamiento, en la organización del proceso pedagógico y, en última instancia, en la forma como los estudiantes avanzan en el proceso de aprendizaje.

Es claro que los municipios a su vez tienen debilidades, limitaciones y dificultades para dirigir y administrar el servicio educativo. Pero aún en este contexto, es indispensable que se entienda su papel en el fortalecimiento institucional de los centros educativos. Aquí radica otro de los propósitos claves de la gestión local. Aún en el contexto de las limitaciones municipales, es necesario darle prioridad al desarrollo institucional de los centros educativos como una estrategia para mejorar los resultados de la educación y como mecanismo para propiciar iniciativas locales con propósitos educativos. La escuela es un buen escenario para ello y la gestión escolar, un vehículo propicio.

### El replanteamiento del rol del Ministerio de Educación

Los procesos de descentralización y fortalecimiento de las instituciones educativas conllevan a que el rol de las políticas educativas y de los Ministerios de Educación y sus respectivas autoridades educativas cambien de manera sustancial. Una de las responsabilidades centrales de un Ministerio de Educación que opera en un contexto de autonomía escolar y descentralización de la educación es establecer con claridad referentes de calidad, en forma de un conjunto mínimo de definiciones -o estándares- sobre **lo que se espera que los niños aprendan y qué tan bien deben aprenderlo** en cada uno de los ciclos de la educación básica y media. Un estándar es tanto una meta (lo que debe hacerse), como una **medida** de progreso hacia esa meta (qué tan bien se hace)<sup>8</sup>. La principal razón para establecer estándares educacionales es de equidad: asegurar que todos los niños tengan acceso a las escuelas que ofrecen una educación similar y de alta calidad. Por esta razón deben ser obligatorios.

A los estándares de contenido y de desempeño, que se formulan en términos de lo que los estudiantes deben ser capaces de hacer, se suma otro conjunto de estándares, que define los recursos con que deben contar las escuelas para asegurar el logro de los resultados. Estos estándares se conocen como de **oportunidad para aprender** e incluyen aspectos tales como número de alumnos por docente, requerimientos de espacio e infraestructura, recursos pedagógicos (textos y materiales) y duración de la jornada escolar. En Colombia estos estándares han tomado la forma de "canastas escolares" cuya composición ha sido el punto de partida para establecer costos por alumno.

---

8 Los estándares curriculares describen lo que se espera que los estudiantes aprendan. Proporcionan descripciones claras y específicas de las destrezas y conocimientos que los estudiantes deben aprender y se formulan de manera que el estudiante pueda demostrar su dominio. También deben ser transparentes para los estudiantes y padres de familia, de manera que todos conozcan y comprendan lo que se espera de los estudiantes en cada escuela. Ravitch, Diane. Estándares Nacionales en Educación ¿Dónde Estamos? 1996. En <http://www.preal.cl>

De acuerdo con estos estándares, es necesario establecer una canasta óptima de recursos con que deben contar todas las escuelas, sin los cuales es imposible que logren lo que se espera de ellas. A partir de los estudios existentes sobre costos por alumno y tipo de institución, se debe definir una fórmula que contenga los criterios para la asignación a escuelas y colegios públicos desde los departamentos y los municipios, y determinen qué es lo mínimo que debe tener la escuela para lograr sus resultados.

La fórmula de asignación debe ser pública y comprensible para todos los interesados; debe permitir establecer el costo por alumno en una institución con determinadas características. El costo por alumno será la base para que la entidad territorial defina cuánto vale cada colegio, es decir, por lo menos cuánto se debe asignar a un colegio para que éste logre sus resultados. Esto permitirá contar con un presupuesto por institución. También la transparencia de esta asignación constituye uno de los insumos para que la comunidad educativa ejerza su labor de vigilancia en el sentido de que tales criterios se cumplan.

El presupuesto por institución debe estar compuesto por los conceptos de gasto necesarios para su funcionamiento, es decir, debe responder a una estructura de costos que establecería cuántos docentes, directivos y administrativos se requieren, y cuánto dinero se destinará a los gastos recurrentes de la escuela, tales como servicios públicos, mantenimiento preventivo y reposición de materiales

Una cosa es asignar recursos por colegio y otra distinta es determinar quién toma las decisiones sobre su combinación y utilización. Además de establecer qué se espera de cada establecimiento educativo, es necesario precisar las decisiones sobre las cuales los organismos directivos tienen control, y de qué manera lo ejercen. Como se vio en uno de los apartados anteriores, en el mejor de los casos las escuelas y colegios públicos en Colombia son autónomos para ejecutar los recursos financieros que se les transfieren, pero decisiones críticas para que la escuela pueda comprometerse con los resultados, como la conformación de su equipo de trabajo y la utilización de recursos físicos y financieros continúan tomándose en los niveles centrales.

El elemento más importante para la reorganización del sistema escolar estatal es otorgar autonomía a las escuelas para que éstas tomen decisiones sobre la conformación y administración de su equipo de trabajo y sobre la combinación de recursos para el logro de objetivos de aprendizaje. La autonomía para tomar decisiones es más importante que la competencia para ejecutar directamente los recursos financieros. Las escuelas públicas serán autónomas el día en que se les transfiera la competencia para decidir, aunque no para ejecutar directamente tales

decisiones. Por ejemplo, la escuela debe poder seleccionar a los docentes, aunque el proceso de contratación corra por cuenta de la entidad territorial. Es deseable que la escuela tenga la competencia para decidir a qué destina los recursos que se le asignan (humanos, físicos y financieros), y contar con un mecanismo ejecutor externo, que se ocupe de complicados procesos de ejecución, como son la contratación, las compras, la contabilidad, etc., que distraen la atención de la dirección de la escuela y la apartan de responsabilidades directamente relacionadas con la gestión de los procesos de enseñanza-aprendizaje.

El nuevo papel de las organizaciones no gubernamentales y universidades

Según la reforma educativa de 1994, compete a las universidades la actualización y formación en servicio de los maestros del país. Además, el contexto de autonomía escolar actual crea una coyuntura favorable para la intervención universitaria y de ONGs en la educación colombiana.

Sin embargo, la capacitación de los maestros no parece correlacionarse de manera significativa con el mejoramiento de la calidad de la educación. Tradicionalmente circunscritas a apoyar intervenciones especializadas y sin mayor continuidad o impacto, las universidades y las organizaciones no gubernamentales enfrentan hoy el reto de replantear profundamente su accionar en la educación básica y media. Hoy en día, el contexto anteriormente anotado conduce a la universidad a intervenciones más sistemáticas y permanentes, inscritas en proyectos globales antes que puntuales, con acciones interdisciplinarias orientadas a la resolución de problemas sentidos de la educación. El producto de este proceso será la consolidación de líneas de investigación cuya generación de conocimiento contribuya de manera significativa a dar respuesta a los múltiples problemas que derivan de la aspiración de fortalecer la institución educativa, y contribuir a crear una memoria institucional en los establecimientos de educación superior.

Para ello, es fundamental que las universidades asuman plenamente el potencial de su accionar encaminado al mejoramiento de la calidad de la educación básica: a) generando comprensión acerca de la naturaleza y los límites de los reacomodamientos que se experimentan en la educación, y de la manera como los diferentes niveles del sistema educativo deben conjugarse y rearticularse entre sí; b) apoyando procesos locales y regionales encaminados a lograr mayor pertinencia de la educación a través de los proyectos educativos institucionales, sin que ello implique pérdida de la calidad de la educación, enriqueciendo desde lo local y lo diverso, la construcción curricular; y c) aportando elementos para comprender la institución educativa en su complejidad e interrelaciones para intervenir de manera global y profunda en su mejoramiento.



## El papel de la comunidad educativa.

Tradicionalmente aislados de la orientación pedagógica de los planteles, los padres y madres de familia y las diferentes fuerzas culturales, sociales, económicas y políticas de las comunidades cuentan hoy en Colombia con una legislación favorable a su participación en los planteles educativos. En un contexto de autonomía escolar y descentralización local, su papel cobra mayor relevancia, sin que ello implique que su participación tenga el protagonismo que se le asigna en la legislación educativa.

En el país se crearon órganos de participación de los padres de familia a través del gobierno escolar, las asociaciones de padres, los consejos de padres. Sin embargo, aún muchas de estas instancias son formales. En efecto, los mecanismos escolares de participación que se crearon tienen un carácter formal y representativo que a menudo restringe una participación más amplia. Por otra parte, los padres y madres a menudo no están preparados para aportar a un sector por lo demás ampliamente reglamentado. Asimismo, los maestros y directivos docentes no encuentran cómo involucrar a los padres y madres en la vida de los planteles y en particular en la gestión escolar.

Sin embargo, antes que seguir insistiendo en una participación idealizada de los padres y madres, la escuela colombiana deberá afrontar el reto de centrar parte de sus esfuerzos con los padres en la rendición de cuentas sobre su papel fundamental: el aprendizaje y la socialización de los niños y jóvenes.

## segundo panel / comentarios

Áurea Bolaños (Asociación Educativa Kallpa)

Como educadora, y con una experiencia de varios años trabajando con docentes en el aula, tengo muchas interrogantes en torno a lo que se ha presentado. Se nos pide, como docentes, que busquemos mejores formas de facilitar el logro de aprendizajes en nuestros niños y niñas. Sin embargo, la planificación ligada al logro de resultados no es parte de nuestra tradición; cuando planificamos, lo que hacemos simplemente es llenar papeles que luego guardamos; no es una herramienta, ni un instrumento que nos permita hacer efectivos los cambios que hay que hacer. La evaluación no es continua, sino que se centra en los productos al final del proceso.

Al ver la situación de los niños y niñas de diversas zonas del país, y comprobar las limitaciones que existen, me pregunto cómo desarrollar un clima escolar adecuado, ya que nosotros, los docentes, no hemos sido formados para resolver conflictos. No estamos acostumbrados a participar; tenemos mucho miedo a la participación; nuestra voz generalmente no se escucha. Me pregunto ¿en qué medida nuestra formación docente inicial, nuestra formación continua, y nuestra formación de formadores contribuyen o garantizan la participación? ¿Qué experiencias existen -por ejemplo, las experiencias de redes rurales- que permitan los cambios? ¿En que medida se está buscando la intervención completa en la escuela como unidad, donde haya capacitaciones por grado, por nivel, por área de los directores donde no tenemos resultados claros? Las intervenciones estatales, hasta ahora, son segmentadas, al igual que nuestra formación. Se necesita una visión de unidad institucional que nos permita unificar esfuerzos dentro de un proyecto institucional, para el fortalecimiento de la escuela. Finalmente, otro aspecto importante es el reconocimiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje, que deben ser el centro de nuestra atención. Los proyectos que implementamos desde las ONGs no siempre garantizan resultados concretos en el aprendizaje efectivo de los alumnos.

Barbara Hunt (consultora internacional)

Me gustaría señalar tres asuntos específicos. En primer lugar, existe una paradoja por el hecho de que una mala escuela sigue siéndolo después de que ha recibido una computadora. Como dijo Rosa Ávila, los cambios tienen que ir de la mano; hay que hacer las cosas de manera integral para tener éxito; no basta un cambio parcial. Hay que tener la visión de proceso.

En segundo lugar, cabe decir que fui directora de una escuela en los Estados Unidos; era un trabajo difícil, a pesar de que era una escuela con recursos, con profesores buenos, padres educados. En los Estados Unidos el sistema es muy descentralizado; en el pueblo donde fui directora había una red de cuatro escuelas de primaria. Fue complicado porque siempre hay docentes con filosofías diferentes, padres con opiniones diferentes, y niños con problemas serios. En una situación como esa siempre hay conflictos. Por ello, es necesario dar formación a los directores; es importante tener un director que sabe trabajar con los docentes y los padres para elaborar conjuntamente una visión mediante el proyecto escolar, que sea un líder pedagógico, que sepa evaluar y ayudar a los docentes en el aula, que sepa motivarlos y crear un buen clima de trabajo. En otras palabras, contar con un director que siga aprendiendo y esté abierto a los cambios. Me pregunto ¿cómo debe ser la formación de los directores? ¿Cómo vamos a conseguir esta gente? En la experiencia de Colombia y Ecuador ¿hay procesos de selección especial para directores? ¿Cómo son seleccionados o deben ser seleccionados? Cuando yo fui directora me ayudó mucho un curso de verano para directores en ejercicio, en el cual aprendí cosas muy útiles tales como resolver problemas, facilitar las relaciones entre padres y docentes y aspectos administrativos. La participación de padres en el curso fue clave, porque se estableció un trabajo solidario y coordinado.

Finalmente, quiero mencionar la importancia del rol del distrito o gobierno local; la escuela no puede estar sola ni hacer todo el trabajo sola. Hay estudios que muestran la importancia del distrito; si no apoya a la escuela se convierte en un obstáculo.

### Omar Gandarillas (UNICEF)

Uno de los temas que me parece necesario relevar es el de los estándares nacionales, porque no sólo es un problema técnico-pedagógico sino también un derecho de las familias del país, para saber cuáles son los mínimos de aprendizaje y los mensajes básicos que deben aprender las niñas y niños. Es necesario establecer con claridad un conjunto mínimo de estándares sobre lo que se espera que los niños aprendan. Un componente importante de estos estándares debiera ser su capacidad comunicativa, es decir que puedan ser claros para las familias; si las familias entendieran mejor los derechos que la escuela debe garantizar a sus niñas y niños, podrían movilizarse, participar más en la gestión de la escuela y el aprendizaje. Por ello, la información debe ser sencilla, transparente, de modo tal que facilite una mejor vigilancia social y una mayor participación de la comunidad en la escuela, así como una mejor rendición de cuentas. Las decisiones de las unidades educativas al nivel de escuela o de distrito o región deben ser consistentes y para esto son útiles los estándares; no son sólo un asunto técnico, sino un tema de derechos y pueden ser una herramienta fundamental para mejorar la calidad educativa a nivel nacional.

Otro punto que suscita discusión es que el aprendizaje no se da sólo en la escuela, sino que es una necesidad de todos, porque el aprendizaje tiene que ver con el desarrollo humano, con el desarrollo de los talentos, las competencias de las personas y su capacidad de ejercer su ciudadanía. Una persona que ha visto limitada sus posibilidades de aprendizaje será una persona cuyo ejercicio ciudadano puede verse seriamente debilitado. Por ello, el mejoramiento de la institución escolar nos obliga a preguntarnos no sólo por aquellos que están en la escuela sino por los que no están. Hay que preguntar quiénes son los excluidos, cuáles son las diversas formas de exclusión y qué tipo de trabajo y servicios serían pertinentes y relevantes para ellos.

### Álvaro Sáenz

Respecto a lo que nos decía Áurea Bolaños, es necesario pensar en un cambio de paradigmas para que el docente se vea articulado; siendo parte del conjunto puede hacer mucho porque cuando los docentes participan con los demás, generalmente son los que conducen los cambios en las comunidades.

En cuanto a los directores, debería haber, como en otros países, estrategias para formar la capacidad de gestión, de decisión, de negociación, y para el manejo de herramientas modernas.

Respecto de los estándares, si hablamos de una reorganización general de la política educativa debe haber tres grandes componentes: una rectoría compartida (compartida con la sociedad civil), una administración que articule el rol del Ministerio con la administración autónoma de la unidad educativa y, finalmente, una entidad que diseñe estándares de evaluación y que acredite capacidades.

### Rosa Ávila

Respecto de los mecanismos de formación de maestros, creo que es un tema sin respuestas claras ni concluyentes. Se está intentando, por ejemplo, pasar de una capacitación masiva, ligada principalmente a proveer créditos para el escalafón, hacia otra más articulada al proyecto institucional, a proyectos educativos de más largo plazo, más colectiva y menos individual. Es un tema bastante complejo pero es una de alternativas que se está ensayando en Colombia.

Respecto de la formación de directores no tenemos carrera directiva en Colombia; los directores han sido casi invisibles dentro del sistema educativo. Hoy, sin embargo, se comienza a relevar su papel, y se requiere un trabajo muy fuerte para recuperar su liderazgo pedagógico; no se trata de formar gerentes y olvidarnos de la función específica que deben cumplir en la escuela: el rol pedagógico. Un reto grande en

Colombia es cómo retener a los niños y jóvenes en las instituciones educativas, para no tener que crear programas compensatorios. En Colombia hay un gran porcentaje de chicos que pasaron por la escuela pero fracasaron, fueron excluidos y están en programas de aceleración de aprendizaje; son programas que se diseñaron en Brasil y que han sido adaptados a nuestra realidad. No obstante, no deberíamos tener tal cantidad de chicos con una suerte de "síndrome de fracaso escolar". Sólo queda recordar lo que decía Shakespeare, una frase que resume el papel del maestro: "si puedes girar la perilla del tiempo y decir cuál grano crecerá y cuál no, entonces háblame".





## tercer panel: desarrollo escolar y cambio cultural

*Patricia Oliart, investigadora del IEP, en este tercer panel, presenta el caso de las escuelas rurales en el Perú, centrando su reflexión en la vida cotidiana y el desarrollo de la educación bilingüe, analizadas desde una perspectiva cultural. Los comentarios que siguen, a cargo de Juan Ansión (PUCP) y Moisés Bustamante (ISP Tinta), profundizan el análisis de las contradicciones, particularmente desde la situación del docente que trabaja en las escuelas rurales y los retos que esto supone para el Estado.*







# ¿Qué podemos aprender de las escuelas rurales?

## REFLEXIONES ACERCA DE LOS DILEMAS DE LA ESCUELA RURAL EN LA SIERRA PERUANA

---

Patricia Oliart <sup>1</sup>

Hablar de las escuelas rurales y el beneficio educativo que niños y niñas reciben o no de ellas requiere tener en cuenta los rasgos distintivos de la sociedad rural peruana y la gran diversidad de condiciones y características locales que terminan por configurar situaciones de escolaridad tan variadas como problemáticas, en la gran mayoría de casos.

Quisiera primero recordar que la educación pública masiva en el Perú tiene menos de cien años y que ha llegado a sus dimensiones actuales apenas en el último tercio del siglo XX, principalmente por demanda popular. Es decir, muchas de las escuelas existentes en las ciudades y sus márgenes, y en las zonas rurales, han sido construidas por los propios padres de familia. Gracias a este esfuerzo y al ocasional y disparejo apoyo de los diferentes gobiernos, aparecemos muy bien en las estadísticas mundiales como un país cuyo sistema educativo cubre por lo menos al 92% de la población en edad escolar. Pero estas cifras no dicen nada sobre la calidad de la educación impartida, y dicen poco acerca de las características de la escolaridad de esos niños y niñas. En la práctica, apenas sugieren que más de 90 de cada cien niños en edad escolar se matriculan alguna vez en la escuela. La referencia a lo reciente que es la escuela rural en el Perú permite señalar también que es bastante lo que se puede intentar hacer para mejorarla.

Me propongo en estas páginas mostrar algunos ejemplos sacados de mi práctica como investigadora, con la intención de hacer evidente que la sola expansión de la

---

<sup>1</sup> Investigadora del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y docente en la Unidad de Postgrado en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Desde 1994 se ha dedicado a temas de educación, etnicidad, género y desarrollo rural, con un interés particular en la formación docente y en el desarrollo de la etnografía en la investigación educativa. Es socióloga de la Universidad Católica con una maestría en Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Texas en Austin. Actualmente es candidata al Doctorado en Geografía Humana en la Universidad de Newcastle en Inglaterra.

educación formal y la innovación tecnológica -siempre necesarias- no son garantía para la adquisición de habilidades que pueden ser desarrolladas, perderse, o quedar estancadas. Asegurar que estos procesos ocurran requiere estudiar y considerar a quienes poseen o adquieren esas habilidades. Mis ejemplos y reflexiones abordan tres temas importantes en la vida de las escuelas rurales. En primer lugar, lo que ocurre en las aulas a diario en relación con las innovaciones recientes; en segundo lugar, algunas observaciones sobre la aplicación y comprensión de la educación bilingüe intercultural; y en tercer lugar, un análisis de las instancias burocráticas del Ministerio de Educación y su relación con las escuelas, especialmente en cuanto a la asignación de maestros. Con estos tres temas quiero mostrar que enfrentamos problemas que están mucho más allá de los clisés con los que a veces se habla de "la educación de calidad y con equidad en el Perú". Es cierto, hay un problema de asignación de presupuesto y de mejora salarial de los maestros, pero se requiere explicaciones más complejas y profundas para entender quiénes son los peruanos que acceden a una educación formal de calidad y quiénes no.

Por ejemplo, el hecho de que el grueso de los analfabetos en el Perú sean mujeres rurales, mayoritariamente indígenas no es una casualidad. Es importante pensar que, cuando hablamos de culturas indígenas, no nos referimos a una historia en la que las culturas no se han relacionado entre sí. La cultura nacional peruana y las diversas culturas indígenas no han estado separadas, sino que, en su interacción, han creado una manera de reproducir un sistema de fuerte dominación y exclusión, del cual la escuela también ha formado parte. La escuela se ha convertido, por tanto, en un lugar privilegiado para la construcción de la categoría de "ignorante" y para el aprendizaje de la opresión en los niños y niñas, todo esto a través de lecciones que se basan en el conocimiento de la propia cultura indígena y campesina.

Es central, entonces, comprender los contextos en los que se ha expandido la escuela, identificando a los gestores de esta expansión, sus motivaciones y los espacios en los que ésta se produjo, estudiando el sentido que se le ha asignado, los usos que se le ha dado, los cambios progresivos o no en el acceso al servicio y las diferencias reales y simbólicas que emanaron de su expansión. Veremos cómo los procesos de expansión de la escuela no garantizan nada si no se toma en cuenta el contexto social en el que se inserta y los agentes sociales que actúan en ella.

Más allá de los diagnósticos -que ya existen en abundancia- y las medidas técnicas concretas -que además ya están bastante adelantadas en su formulación-, lo que hace falta es hacer evidente lo que estamos reproduciendo con una escuela de mala calidad en las zonas rurales. Éste es un terreno que requiere ser abordado con toda seriedad con preguntas tan básicas como: ¿A quién le interesa que los niños indígenas aprendan cosas nuevas y se integren plenamente a la sociedad peruana? ¿A quién le

interesa que las escuelas urbanas a las que asisten los más pobres sean instituciones fuertes que promuevan el desarrollo local? ¿A quién le importa que muchas mujeres que asistieron dos o tres años de su infancia a la escuela sean una importante proporción de las alumnas de los cursos de alfabetización?

Aún en un contexto en el que se ha difundido un discurso sobre la necesidad de cambios profundos en el sistema educativo, la falta de interés y el desprecio por los estudiantes de las pequeñas escuelas rurales se expresa de múltiples maneras y de manera tan generalizada, por lo que es preciso enfrentarlos y resolverlos dejando de lado toda retórica.

#### ■ LA VIDA DIARIA EN LAS ESCUELAS RURALES Y LA PEDAGOGÍA "REALMENTE EXISTENTE"

El servicio educativo que brindan las escuelas tiene su escenario privilegiado en el aula. Es allí donde se imparten las clases, donde se produce parte importante del conocimiento que adquieren los niños y niñas durante su vida escolar. Por tanto, resulta central observar lo que allí ocurre día a día, porque las diferencias en las características del trabajo en aula definen las diferencias en la calidad de la educación escolar que reciben los estudiantes. Examinaremos cómo se da el proceso de innovación pedagógica promovido por el Ministerio en las aulas rurales.

Como sabemos, la escuela primaria en el país atraviesa por un momento de cambio. En este proceso, desde hace varios años, se ha puesto en circulación un nuevo discurso pedagógico y algunas pautas para la transformación de la práctica pedagógica de los docentes, que también ha llegado a las aulas rurales. Las capacitaciones llevadas a cabo para promover la reforma han puesto a los docentes en contacto con nuevas ideas y exigencias pedagógicas que les hacen cuestionar sus conocimientos y prácticas anteriores. Las tensiones que este proceso ha desatado, y su manifestación en las aulas, son sumamente indicativas de lo que está en cuestión. A través de las etnografías de aula y las conversaciones con los profesores podemos identificar aquellos aspectos de la nueva pedagogía que encuentran mayores resistencias tanto en los docentes, como en la propia dinámica creada en las aulas entre docentes y estudiantes.

La nueva pedagogía tiene varios supuestos para funcionar y todos ellos dependen de un cambio en la actitud del maestro. En realidad, es una orientación que, para ser exitosa, debe atravesar el sistema entero, modificar el trato en una estructura tradicionalmente burocratizada y rígida, ser asumida de arriba a abajo. Todo esto es muy difícil porque es una propuesta que implica nociones que podemos considerar altamente subversivas allí donde la costumbre es denigrar al otro para imponer la autoridad.

Estas ideas se difunden en un medio en el que predomina la relación autoritaria entre autoridades educativas y docentes, entre docentes y alumnos, y en el que se afirma la supremacía social de unos sobre otros. Ciertamente, para este escenario, se necesita una pedagogía en la que el protagonismo lo tenga el docente, o quien detente el poder. En cambio, desde la pedagogía constructiva se confía en el alumno y en sus posibilidades de aprendizaje. Sin embargo, en lo observado en nuestras escuelas parece predominar más bien el pesimismo pedagógico, ya que las expectativas que tienen los docentes sobre sus alumnos son muy bajas, de modo que los escasos logros en el aprendizaje parecen ser el resultado de una profecía autocumplida. Hemos visto cómo las dificultades de aprendizaje de los niños -muchas veces producto del trabajo de los propios docentes- son atribuidas a sus limitaciones culturales, lo que crea mucha inseguridad y también baja autoestima, reforzándose entonces la cultura del fracaso escolar entre los niños y niñas rurales.

A los docentes que hemos observado les cuesta aceptar que los niños y niñas con los que trabajan son personas activas que pueden individuarse y que necesitan atención personalizada. Ven a los alumnos como una unidad, como un grupo compacto. De hecho, son pocas las veces que les prestan atención individual en el aula. Las preguntas que hacen los docentes se dirigen, por lo general, a todo el grupo; sólo en un caso observamos a una docente retroalimentar positivamente a sus alumnos e intentar usar los errores en provecho del aprendizaje.

La paradoja es que, aunque los docentes que hemos observado son todos titulados o en proceso de adquirir su título profesional, su formación es muy pobre; ellos y ellas no poseen recursos intelectuales ni pedagógicos imprescindibles para el trabajo que realizan. Es muy difícil que los profesores puedan integrar áreas diversas del conocimiento, ya que sus clases son básicamente clases de lenguaje y matemáticas, además de deportes, quedando fuera todas las demás áreas. Incluso, al enseñar solamente lenguaje y matemáticas, cometen errores, y les es difícil enseñar, por ejemplo, la división, los quebrados o los decimales. Salvo pocas excepciones, hemos podido constatar que tienen dificultades para integrar materiales y recursos que, debido a los cambios en la intervención estatal, comienzan a llegar a las escuelas rurales. Los nuevos materiales exigen o suponen clases más activas, y los docentes temen todo aquello que los saca de su esquema de escribir en la pizarra lo que los niños deben copiar o resolver, y no utilizan otro recurso pedagógico.

La costumbre de vivir en un medio de escasez influye en que los docentes tengan una relación difícil con los objetos de la escuela y con los materiales educativos. Tal es el caso de los libros nuevos, recientemente producidos y distribuidos por el Ministerio de Educación. Al ser considerados como materiales importantes para el proceso de reforma, desde el Ministerio se ha hecho un esfuerzo especial para

distribuirlos a todas las escuelas del país. Pero, aunque los libros ya están en las escuelas, el acceso de los niños y niñas a estos materiales es limitado en varios sentidos.

En la oficina de María, directora de una escuela rural de Paucartambo, están los libros nuevos para los dos primeros grados de primaria. Son materiales coloridos que incluyen dibujos y propuestas de ejercicios que invitan a la didáctica activa. Sin embargo, el parecer de María es que los libros no están "al nivel" de sus niños, sino que son "demasiado complejos para ellos". La dificultad que tienen los docentes para trabajar con materiales que proponen un estilo diferente de relación con los alumnos, hace evidente los límites serios que tienen para interiorizar el nuevo rol del maestro, que es dejar que los niños produzcan en vez de solamente repetir o copiar. Pero no solamente eso. Estos materiales también hacen evidente la pobreza de su trabajo, pues los contenidos que imparten son demasiados sencillos y simples en relación con los que aparecen en los libros.

Las resistencias que los profesores rurales oponen a las nuevas tecnologías tienen diversos orígenes. En primer lugar, lo más aparente es su inseguridad para asimilar nuevos conocimientos. Diversas entrevistas con docentes rurales nos muestran que no han comprendido con claridad varios aspectos de las propuestas recientes. Se exige una transformación que debe pasar por cambios profundos en sus concepciones pedagógicas, pero ésta no se aborda de manera directa, sino a través de ejercicios que no siempre conducen a las mismas reflexiones. Entonces, incluso en aquellos casos en los que los docentes son capaces de recitar los contenidos o metas de la nueva pedagogía, traicionan los principios pedagógicos que acaban de aprender en el trabajo cotidiano del aula.

Julia, profesora de un caserío en Cajamarca, sabe que tiene que retroalimentar positivamente a sus alumnos y darles afecto, y en verdad se preocupa por ellos. Sin embargo, el lenguaje que usa para dirigirse a sus alumnos, a pesar de que el tono es suave, resulta bastante agresivo y constantemente descalificador. La profesora Nelly, en la misma escuela, ha asistido a diversas capacitaciones en las que ha adquirido un discurso acerca de cómo tratar a los niños, lo dañino del castigo físico y la necesidad de expresarles afecto, pero al dirigirse a los niños, incluso en presencia nuestra, suena dura y amenazante. El salón de clase en silencio, los niños y niñas sentados en sus carpetas alineadas bajo la mirada del profesor, sigue siendo, para muchos de los actuales maestros y maestras del país, la representación predominante de lo que debe ser una clase adecuada.

El método que los profesores siguen responde a lo que ellos consideran que son las metas y objetivos de la escuela rural. En primer lugar, parece interesarles que los

niños adquieran cierta cultura escolar que les permita desplegar públicamente algo de marcialidad o disposición para las presentaciones públicas, en desfiles, marchas, eventos folclóricos y deportivos. Por lo general, los docentes muestran verdadera entrega y empeño cuando tienen que preparar a sus alumnos para concursos de danzas, desfiles o campeonatos deportivos que representan a la escuela en el distrito o provincia. Una participación exitosa en este tipo de actividades es la fuente principal de orgullo u otras compensaciones emocionales. El excesivo tiempo empleado en los ensayos para las marchas y el esfuerzo desplegado por los profesores en enseñar canciones o los ensayos de las danzas para los concursos se justifican porque el desempeño de los niños es la vara con la que los docentes miden, comparan y juzgan su trabajo.

En cambio, su desempeño pedagógico no está en cuestión y no parece ser muy importante para ellos. Por lo que hemos podido observar, los profesores no preparan sus clases. Las improvisan cada día, sin que haya mayor conexión entre lo que hacen un día y el siguiente. Esta falta de planificación hace más difícil el trabajo en un aula multigrado en la que, para ser efectivo, todo debe ser cuidadosamente preparado. En general, se hace evidente que los docentes no tienen pautas claras para el trabajo en las aulas multigrado. La rutina habitual, una vez que están en el aula luego de la formación, es llamar lista y comenzar a escribir en la pizarra, ya sea para que los niños copien un texto o para que resuelvan algunos ejercicios. De este modo, la pizarra y los cuadernos se convierten en el centro de la actividad pedagógica que ocurre en las aulas. Otra parte importante del tiempo transcurre aprendiendo canciones.

Puede ser que este "simulacro" de clase como le llama Nancy Hornenberg, cumple con producir la apariencia de un evento pedagógico significativo: un cuaderno que se llena diariamente, una actividad en la que los niños parecen concentrados, un profesor preocupado por la corrección de los cuadernos. Así, el cuaderno se convierte en un fetiche pues es el único testimonio de lo que hace el docente en el aula; lo que hay escrito en él solamente tiene sentido para la profesora o el profesor, pero no da fe de los aprendizajes producidos mientras tanto.

En general, podemos decir que los docentes reproducen los prejuicios corrientes en las zonas que hemos visitado. Aunque sea de modo amable o cariñoso, la percepción de que los campesinos son indígenas analfabetos e ignorantes está siempre presente y se expresa en comparaciones con los niños de zonas urbanas, en alusiones a la poca ayuda que los niños reciben en sus casas, pero también con comentarios en tono de burla sobre el modo de vida campesino.

Afortunadamente, cientos de maestros y decenas de escuelas en todo el país nos muestran que existen formas diferentes de enfrentar la tarea docente y marcan una

diferencia importante en los logros de maestros y estudiantes. Los ejemplos son muchos y referiré algunos que he conocido directamente.

En un caserío al sur de Cajamarca, la profesora Lina, a cargo de segundo grado logra un clima de mucha participación y actividad generalizada en sus clases, tanto de matemáticas como de lenguaje. Observamos su aula en dos oportunidades y vimos cómo los niños y niñas participaban con igual entusiasmo de la clase, moviéndose libremente por el salón y haciendo preguntas, algunos sentados en el suelo, otros acercándose a su pupitre, preguntando en voz alta y consultando entre ellos, pero la gran mayoría involucrada en la actividad propuesta por la profesora. Este clima era atractivo aun para los alumnos del primer grado, que estaban trabajando con su profesor en el patio de la escuela, puesto que abandonaron la actividad más bien aburrida y monótona propuesta por el profesor para participar, aunque sea desde afuera, del entusiasmo logrado por Lina en sus alumnos.

Es importante señalar que las profesoras de esta escuela tenían una preocupación especial por la situación de las niñas del caserío en el que trabajan. Nos contaron de un sociodrama que habían preparado el año pasado con sus alumnas para la celebración del aniversario de una escuela vecina, en el que trataban abiertamente el tema de la preferencia de los padres para enviar a la escuela a los hijos varones. La directora y dos de los cinco docentes estaban personalmente involucradas en el reclutamiento de niñas para la escuela y tenían una actitud vigilante frente a los padres que las dejaban de enviar o de matricular. Es relevante también señalar que las docentes de esta escuela habían sido varias veces participantes de cursos y capacitaciones brindadas por el programa de UNICEF que promueve el respeto a los derechos de la infancia en escuelas rurales de Cajamarca.

En otra ocasión visité una comunidad en la provincia de Calca en Cusco, donde la profesora titular estaba de licencia por maternidad, pero su huella era evidente no solamente en el arreglo del aula, que mostraba su asimilación de criterios pedagógicos renovados, sino sobre todo en la actitud de los niños y en especial de las niñas de su escuela, muy interesadas en que comprobáramos cuánto sabían de matemáticas. El trabajo de campo que habíamos estado haciendo era en otra escuela cercana, con un profesor algo desganado. Esa escuela estaba ubicada al borde de la carretera que conduce a Lares, donde muchos de los niños ya no usan trajes tradicionales y la comunidad cambia de apariencia rápidamente debido a diversas construcciones, tales como el local comunal, el local para el centro de educación inicial y el templo evangélico. Por el contrario, la comunidad que visité estaba muy internada entre varios cerros y era difícil acceder a ella. Allí prácticamente todas las niñas usaban aún ropa tradicional de bayeta, y sin embargo, su castellano era mejor que el de los niños de la comunidad cercana a la

carretera, y su alegría y disposición para hablar con nosotros incomparablemente mayor.

## ■ LA EDUCACIÓN BILINGÜE INTERCULTURAL

El profesor al que me referí líneas arriba es Laureano. Él ha sido capacitado en la metodología de educación bilingüe e intercultural (EBI) y ha recibido unos libros para facilitar la enseñanza del quechua y el castellano. Un día, en su clase de lenguaje usó uno de estos libros. Lo abrió -diría que al azar- en una página en la que había ocho dibujos sin leyendas ni colores, diseñada así para que los niños describan lo que ocurre en quechua, en castellano y luego pinten y escriban debajo de cada dibujo. El ejercicio entonces, está preparado para propiciar la producción oral y escrita en ambas lenguas y en un aula multigrado, porque al no tener nada más que los dibujos permite la asignación de diversas actividades de acuerdo a las características de cada grupo. Con una preparación más o menos adecuada, podía haber sido un recurso muy útil.

La forma en que Laureano utilizó la página fue la siguiente: habló a los niños combinando el castellano y el quechua, y les dijo: "Me van a decir lo que ven en el dibujo, primero en quechua, después en castellano". Los niños respondían en quechua a las preguntas que Laureano les hacía en las dos lenguas, y él traducía la respuesta de los niños al castellano. No los dejaba producir en castellano. Preguntaba muy pocas cosas, para que le contestaran en coro, no dejando lugar para las respuestas individuales u originales. Él las modelaba, las daba y luego pedía que las repitieran. Durante la clase, los niños de primer grado estuvieron muy aburridos, lo mismo que los de segundo. Los primeros no se involucraron con la tarea; estaban perdidos y Laureano los había abandonado, incluso físicamente, pues estaba delante de los niños de tercero, desde donde lanzaba las preguntas al conjunto de la clase.

Los ejercicios del libro usado por Laureano podrían ser muy eficaces si las preguntas fueran personales. O si se hiciera trabajar a los niños en parejas. Pero Laureano hacía, figura por figura, siempre la misma pregunta: "¿Qué hay acá?" permitiendo una sola respuesta, con pocas palabras y ningún espacio para la exploración del detalle. Esperaba la respuesta de los niños en un tiempo muy corto y en coro, y luego "exigía" la pregunta en castellano, aunque siempre la daba él muy rápidamente, antes de que alguien pudiera responder. Después de terminar con las ocho láminas, repitió el mismo ejercicio, pero con algo más de impaciencia y sin preguntar nunca personalmente, como si a él le aburriera. El libro que usaba está diseñado para el trabajo individual, pero Laureano repartió sólo uno para cada dos alumnos y no les permitió pintar ni escribir nada en ellos; luego del ejercicio descrito, los recogió.



Quienes han llevado adelante proyectos de educación bilingüe se han encontrado muchas veces con la oposición de los padres de familia a que sus hijos sean alfabetizados primero en su lengua materna, y luego en español, ya que la finalidad principal de la escuela, desde su perspectiva, es el aprendizaje de este idioma. En otro terreno, experiencias que han intentado establecer con los niños una relación democrática, promoviendo el juego y la aproximación horizontal hacia el profesor o profesora, se han encontrado con la sospecha de parte de los padres de que en la escuela se estaba jugando sin aprender nada.

Si las pretendidas transformaciones no se explican y no llegan hasta el fondo, lo que queda es algo hecho a medias que puede resultar peor que lo que se quiso transformar. En el contexto actual hay una serie de cambios que apuntan a hacer de la escuela un lugar con vida propia y con vínculos fuertes con las comunidades y sus necesidades, sin embargo, queda mucho por hacer para que esos cambios sean efectivamente integrados a formas de concebir la escuela que aún no se han transformado.

No hay una intención generalizada de involucrar a las comunidades en la tarea educativa y esa falta de comunicación puede hacer fracasar propuestas bien intencionadas. Muchas veces, los propios organismos locales del Ministerio de Educación boicotean, en la práctica, la existencia de EBI, puesto que no se aseguran de que los docentes asignados a escuelas rurales sean efectivamente bilingües. Asimismo, si bien en el esquema propuesto hay supervisiones constantes y reforzamiento de los docentes en sus escuelas, no existen mecanismos que refuercen lo trabajado en las capacitaciones anuales. Si un docente capacitado en EBI es "pillado" trabajando sin la metodología aprendida, o sin seguir las pautas de la EBI, no hay ningún mecanismo que lo comprometa a rectificar. No existen estímulos ni reconocimientos para el que lo hace bien, ni tampoco sanción o mecanismo conminatorio para el que no lo hace, o lo hace mal.

Otro problema que sigue siendo grave es que todavía no hay una solución sustantiva para resolver el problema crucial de enseñarles quechua a los profesores que no lo hablan, o practicar su escritura a los que nunca la han aprendido. Hay maestros que pueden estar de acuerdo con la pertinencia de EBI, pero que no se sienten seguros de poder llevarla adelante porque no saben quechua, o evitan escribir en quechua en la pizarra porque pueden ser corregidos por los alumnos que sí han aprendido a escribir en su lengua.

Por otra parte, no hay métodos claros para la enseñanza del castellano como segunda lengua. Este problema se conecta directamente con el anterior. Hemos podido observar que los profesores no son solventes en el manejo de métodos adecuados para

la enseñanza del castellano como segunda lengua, lo que retrasa considerablemente su aprendizaje de parte de los niños, o en todo caso, produce uno bastante limitado y defectuoso. En muchos casos, el aprendizaje que estos profesores han tenido del castellano, parece haber sido además bastante asistemático; no se sienten seguros de la estructura gramatical, tienen muchos errores de ortografía y dificultad para modelar un castellano claro para sus alumnos. Esto se hace evidente, por ejemplo, en la formulación de problemas de matemáticas en la pizarra, con redacciones poco claras que hacen imposible resolver el problema y aprender castellano.

Por otra parte, los profesores están tan acostumbrados al castellano de los quechuahablantes, que -salvo pocas excepciones-, no corrigen la confusión de la "i" por la "e", o de la "u" por la "o", ni en el habla ni en la escritura de los alumnos. Si los propios profesores tienen una relación tensa con el castellano, es difícil que lo enseñen como un reto divertido y fácil para los niños.

A todo esto se añaden los múltiples y variados prejuicios de los profesores respecto del quechua. Para algunos profesores, el quechua es "la dificultad de los niños", o en todo caso, la dificultad del profesor, el escollo que no le permite que los niños aprendan. Es decir, es visto como un obstáculo y no como la realidad con la que tienen que trabajar. La otra cara de la moneda son los profesores que de manera tal vez defensiva o para demostrar que están con la EBI, declaman ideas románticas acerca del quechua como "la lengua ancestral que se necesita rescatar", pero no como la realidad pedagógica con la que tienen que trabajar en las aulas.

Los problemas se presentan a partir del tercer grado cuando, a causa de no haber integrado el castellano temprana y sistemáticamente, los niños no lo hablan ni lo entienden, y los profesores tienden a no usarlo, con lo que la escuela se vuelve monolingüe en lengua vernácula. De esta forma, los padres confirman sus temores acerca de la falla de la escuela para los fines que ellos la necesitan: para que sus hijos aprendan castellano.

## ■ LA ESCUELA COMO INSTITUCIÓN DEL ESTADO EN LAS COMUNIDADES RURALES

La experiencia en el terreno parece mostrarnos que ser parte del contexto de las escuelas rurales impide que los maestros y funcionarios imaginen una manera diferente de relación entre el Ministerio, la escuela y la comunidad, así como entre el maestro y los alumnos. La lógica de las nuevas propuestas choca claramente con la lógica distorsionada de la administración estatal de la educación. Por ejemplo, hay profesores que se oponen a participar de capacitaciones en EBI, porque temen que su calificación como maestros de EBI interfiera negativamente en su elegibilidad para futuras reasignaciones a escuelas urbanas.

De otra parte, es práctica general que los directores y docentes de las escuelas asignen secciones de acuerdo a arreglos que prescinden de las calificaciones del docente. Los constantes cambios de personal promovidos por funcionarios locales del Ministerio de Educación son expresión de cómo se hace uso de atribuciones de un cargo para desplegar poder en el entorno inmediato, conforme a intereses claramente distantes de la eficacia educativa. En diversas zonas del país el movimiento anual de los profesores en las escuelas responde a lógicas completamente ajenas al compromiso entre los docentes y los alumnos. En las zonas rurales, en muchos casos, los profesores no pueden establecer con los alumnos una relación que dure un periodo completo pues son movidos de sus cargos una vez iniciado el año escolar.

En otros casos, hay plazas que no se cubren hasta ya bien entrado el año escolar, ocasionando situaciones clamorosas de desatención de los alumnos, frente a las que los pequeños burócratas reaccionan con insensible lentitud y criterios bastante alejados de la eficiencia y el afán de servicio. En una capacitación de PLANCAD EBI en una provincia del Cusco por ejemplo, se capacitó a 105 docentes de primer y segundo grados en 1999, pero solamente 25 enseñaron en esos grados.

El proyecto de escuelas rurales Fe y Alegría 44 en Cusco es un caso digno de ser analizado. Sus logros son bastante conocidos entre los interesados en la mejora de la calidad educativa en las zonas rurales, pero hay que decir que esto ha sido el resultado de un esfuerzo enorme luchando no solamente con la pobreza y condiciones del medio sino con la incomprensión del organismo intermedio del Ministerio a cargo de esa región. Hay estadísticas muy interesantes para comentar. Por ejemplo, 56 de los 110 docentes que trabajaban en las escuelas del proyecto en el año 1999 fueron transferidos, reasignados, "racionalizados", es decir movidos de sus cargos una vez iniciado el año escolar. En una escuela de Quispicanchis bastante alejada de centros urbanos, hay 70 alumnos de primero hasta el sexto grado y una sola profesora nombrada. Ella pasa casi la mayor parte del año sola con sus 70 alumnos, contando con el apoyo de un profesor adicional sólo durante algunos meses al año; mientras tanto, como ella misma señala "solamente puede cuidarlos".

Esto hace pensar que las escuelas rurales funcionan como un recurso para colocar docentes, llenar plazas, cumplir directivas, pero no para brindar un servicio educativo apropiado a los niños y niñas del campo. No hay manera de capitalizar el entrenamiento a los maestros, ni experimentar y hacer el seguimiento de los efectos de la capacitación pues el movimiento de docentes es muy intenso. 85 de los 110 docentes que actualmente tiene el proyecto Fe y Alegría en el mencionado proyecto han estado apenas un año trabajando en él. Por otra parte, de los 26 docentes con los que se inició el proyecto solamente quedan 7. Hay docentes que han entrado al proyecto y han ido rotando por varias escuelas, de manera que la inversión en ellos

no está totalmente perdida, pero su situación es precaria y no hay garantía alguna de que continúen en la zona. Los docentes que trabajan en este proyecto saben bien esto, y a decir de uno de ellos "el 85% de lo bueno que pasa en estas escuelas, pasa gracias al proyecto". En efecto, dada la pobreza del medio y el abandono de las escuelas rurales, Fe y Alegría ha sido en estos años un actor sumamente importante para mejorar la vida escolar en los centros atendidos, pero a un costo muy alto y logrando apenas resultados muy modestos, muy significativos para una realidad muy pobre en la que predomina el abandono, pero insuficientes si lo que se busca es el mejoramiento sustantivo en la calidad de la educación.

Las comunidades rurales tienen una alta expectativa respecto del papel de la educación en el futuro de sus hijos, pero son también bastante realistas respecto a lo que las actuales escuelas les ofrecen en verdad. La expansión de las escuelas rurales en el campo ha estado asociada a campañas políticas de diverso signo a lo largo del último siglo. Momentos de gran impulso y reformas se han alternado con largos períodos de abandono y estancamiento. Desde muy diversas orientaciones y perspectivas agentes del Estado, iglesias y organismos internacionales han tratado de enfrentar la tarea de la educación indígena. No siempre han estado de acuerdo, de modo que en el pasado reciente experimentos varios, reformas, proyectos alternativos, inercia y abandono han dejado en su alternancia, una herencia difícil de evaluar en las escuelas rurales.

Lo que va quedando claro de muchos de los estudios sobre las escuelas rurales es que la relación entre la escuela y la comunidad está marcada de un lado, por expectativas muy concretas a partir del vínculo que los campesinos tienen con el Estado y la sociedad nacional. Se espera entonces que ésta sea instrumental para garantizar una forma de inserción de los individuos en la sociedad nacional, pero no necesariamente como una forma de apoyo o crecimiento autónomo de la comunidad y sus integrantes. El papel del director de la escuela se convierte, luego, en algo fundamental. La escuela rural ha estado muy sola y muy librada a su suerte. La naturaleza de las expectativas de una determinada comunidad puede transformarse radicalmente si el director o directora de la escuela se propone cumplir un rol activo y dinamizador.

## tercer panel / comentarios

### Moisés Bustamante (ISP Tinta)

Lo que Patricia Oliart ha presentado es una realidad conocida, porque he trabajado mucho tiempo como profesor rural. Es una realidad a la que me he enfrentado muchas veces con sentimientos de impotencia, sin saber qué hacer. Como ha señalado Patricia Oliart, las diferencias son bastantes marcadas incluso entre zonas cercanas. Hay profesores que tienen clases preparadas para cuando vienen los supervisores, que difieren grandemente de lo que realmente se trabaja en los centros educativos. A nivel de la escuela primaria se dan algunos cambios pero subsiste un trato vertical y autoritario. A veces pareciera que la política educativa se intenta imponer, poniendo a todos en un mismo molde, cuando en realidad hay mucha diversidad. Desde hace algún tiempo se padece una enfermedad llamada "directivitis aguda" porque, en la práctica, no hay semana en que no llegue una directiva normando una actividad de concursos -curso de maceteros, curso de marinera, etc.- que interfieren con la labor educativa.

Patricia Oliart ha señalado también que la sociedad, y los maestros en particular, tiene prejuicios enraizados sobre el campesinado; cree que son analfabetos, ignorantes. En Cajamarca o Calca, hay niños que han desarrollado bastante su nivel comunicativo gracias a la educación bilingüe, pero no se conocen mucho dichas experiencias: muchos creen que se trata sólo de la enseñanza de dos lenguas, pero no se trabaja el tema de interculturalidad. Hay problemas de formación y de capacitación de los docentes; algunos no están capacitados ni para leer ni para escribir; otros saben hablar quechua pero no saben escribir en esta lengua.

### Juan Ansión (PUCP)

La presentación de Patricia Oliart es muy desgarradora, real y patética, y esto nos podría producir una sensación de impotencia al pensar cómo revertir esta situación. Nos hace pensar en el profesor aislado en su escuela, sin recursos de formación para resolver situaciones complicadas, poco seguro de sí mismo, mal pagado, que llega con muchas buenas intenciones y entusiasmo y al poco tiempo termina por aburrirse. El asunto es cómo salir de este entrapamiento que está vinculado a los prejuicios no sólo de los profesores sino del mundo urbano, prejuicios que también están en el mundo campesino, y que revelan la dificultad de una sociedad como la nuestra por asumir su pluralidad. Esta realidad está vinculada también al autoritarismo. Patricia Oliart muestra con claridad cuán difícil es poder enseñar de una forma diferente. El

Ministerio de Educación impulsa las metodologías activas. Pero lo cierto es que, cuando estamos frente a alumnos o estudiantes, la referencia de acción que tenemos - como docentes - es la forma cómo nos han educado a nosotros mismos. He ahí un gran reto, no sólo un problema para los profesores, sino para la sociedad. Nuestro país genera este tipo de profesores; ellos, como actores sociales, se ubican en una situación acorde con toda esta inseguridad señalada, y al mismo tiempo encuentran algo de poder. Los profesores son representantes de este conocimiento oficial y lo imponen a los niños y eso genera la situación que ha sido expuesta con mucha claridad.

Felizmente, se intenta recoger lo valioso que podemos encontrar en muchos profesores de nuestras escuelas; hay grandes excepciones y gratas experiencias en el Perú, como es el caso de José Antonio Encinas y su escolita rural en Puno. Patricia Oliart se pregunta ¿a quién le interesa que los niños indígenas aprendan cosas nuevas? Esa es una interpelación para todos nosotros, ya que nuestra sociedad no se da cuenta que atender a los más débiles es de justicia y supone un provecho para todos. Afortunadamente, hay maestros diferentes, que hacen su trabajo con entusiasmo, que dan sentido a su vida, que se interesan en estos niños porque encuentran allí su desarrollo personal y profesional. La crisis de valores de la escuela debería ser una oportunidad para el cambio.

Los profesores en general tratan de superar el aburrimiento y hacer cosas interesantes. Se ha dicho que las actividades compiten con el programa escolar. Pero ¿qué hacer si este programa escolar es tan aburrido, o la forma como se implementa es tan aburrido? Luego, los profesores y los niños prefieren realizar otra cosa, por ejemplo un encuentro deportivo. Esto suena más interesante porque es también un pretexto para que el profesor rompa su aislamiento respecto a otros colegas. Se debería aprovechar esto para promover el trabajo en equipo de los maestros, para planificar algunas actividades en conjunto. Los paseos al campo pueden dar lugar a muchas actividades y a actividades nada aburridas como recolectar plantas, observar, dibujar, conversar con otros niños, intercambiar ideas e impresiones sobre sus respectivos pueblos o comunidades, etc. Creo que hay una pedagogía muy rica, pero los profesores no la siguen porque sienten que hay que cumplir con un determinado programa y corren el riesgo de ser mal calificados. Entonces, lo que hacen es cumplir la formalidad aunque sea sólo formalidad. Los concursos podrían ser mejor aprovechados; las danzas folklóricas pueden resultar algo superficial, pueden crear un cierto folklorismo, pero pueden ser también una excelente oportunidad para trabajar sobre el pasado, sobre su vivencia cultural, para establecer vínculos con sus padres, buscando averiguar más sobre los mitos o el origen de las fiestas.

Para favorecer las iniciativas creadoras es necesario ver cómo premiar a los profesores que quieren ir a las zonas rurales a quedarse por lo menos un año. Muchas

veces, los profesores cambian varias veces al año en esos pueblos. Si no se les dan facilidades o un buen sueldo, al menos que puedan capacitarse y tener los recursos técnicos y profesionales para hacer su trabajo. Se requiere una burocracia o una administración pública que apoye estas iniciativas. Hemos observado cómo las autoridades departamentales desdicen completamente lo que se está haciendo: a veces se desechan propuestas interesantes, creativas e innovadoras porque vienen de Lima, y se refuerzan formas tradicionales. Un funcionario importante de uno de los departamentos de la sierra me decía: "Aquí todos los niños hablan castellano. ¿Para qué hacer educación bilingüe intercultural?" Al visitar ese lugar era obvio que aquellos niños eran quechuahablantes. Creo que trabajar con los propios funcionarios de nivel intermedio y con las estructuras que se definan en el proceso de descentralización es urgente.

### Patricia Oliart

Estamos en un proceso de cambio: cambios de discurso, cambios en el contexto, cambios en las expectativas. En general, los docentes son sensibles al acompañamiento y al reconocimiento; cuando se sienten acompañados, reconocidos, reaccionan positivamente. Es desalentador y deprimente que uno trabaje hasta las diez de la noche, a la luz de una vela, para preparar las clases, hacer dibujos, y venga otro profesor y diga: "Bueno..." o "¡Qué mal!", aunque tenga el reconocimiento de los niños. Existe gran diferencia entre autonomía y abandono. Ser autónomo supone la posibilidad de hacer y exigir sobre los recursos, pero supone también acompañamiento, reforzamiento, entrenamiento. En un estudio sobre escuelas rurales, encargado recientemente por el Ministerio de Educación, encontramos gran diferencia entre escuelas que tienen algún tipo de apoyo (escuelas que reciben apoyo o materiales de una ONG, escuelas de Fe y Alegría o escuelas con docentes financiados por proyectos de cooperación) y escuelas que no reciben ningún tipo de ayuda. La diferencia es notable. Donde hay abandono, descuido, maltrato de la escuela y sus docentes, se genera una escuela que abandona, descuida, maltrata también a los niños. Uno de los puntos que más llaman la atención es la distancia entre escuelas y funcionarios locales. El discurso oficial puede ser muy bueno, pero cuando uno llega y comprueba el desgano con que el director de la USE o de la ADE trata a los maestros, las colas de los profesores esperando a ver si los reasignan, las colas de los profesores preguntando cuánto cuesta que te pongan en tal colegio, se da cuenta del clima de desaliento y desesperanza que existe. Este es un asunto sobre el que hay que intervenir de manera decidida. Muchos de los cambios que se han impulsado en los últimos años han sido apenas cosméticos. En otras palabras, pese a que han sido resultado de propuestas bien pensadas, han sido ejecutados por entes ajenos al Ministerio. Cabe señalar que siempre hay excepciones y podemos encontrar algunas personas muy bien intencionadas en las Direcciones Regionales. Sin

embargo, allí también hay funcionarios que no tienen ningún interés en la educación de los niños y niñas; su voluntad, sus energías están puestas en otro espacio, en otro campo completamente distante. Allí donde hay interés y afecto, la respuesta es muy buena, y es algo que debemos valorar y aprovechar.

### Juan Ansión

Se ha dicho que la gente no quiere educación en quechua o aymara. Opino lo contrario. Cuando hay un programa de educación intercultural bilingüe que cuenta con buenos materiales y parte de una buena propuesta pedagógica, la gente lo acepta. Creo que lo que la gente quiere es educación de calidad; no quiere una educación para pobres, o una educación hecha para pobres; quiere calidad.

### Patricia Oliart

Me contaba una funcionaria de una Dirección Regional de Educación: "Tendrás que ver los memoriales que me traen los comuneros para exigir que en sus escuelas sólo se enseñe en castellano". Hay una lógica, una explicación muy concreta: no es que la gente no quiera su lengua, sino que hay un problema de comunicación. No se ha promovido adecuadamente la educación bilingüe intercultural (EBI). Muchos funcionarios del Ministerio no tienen claridad acerca de si la EBI es instrumental para la lectoescritura o es parte de un proyecto de valorización de una cultura y una lengua. Entonces, si solamente se utiliza en primer y segundo grado para que aprendan a leer y escribir -porque técnicamente es mucho mejor escribir y leer en la lengua nativa- entonces se asume un enfoque puramente instrumental. Otra cosa es que desarrollen su lengua, su escritura, hablen de sí mismos en su idioma, y eso forme parte de la educación que reciben en la escuela. Son aproximaciones completamente distintas. Desde el punto de vista de los campesinos, ya sean quechuas o aymaras, ellos dicen: "Para qué invertir en que mis hijos vayan a una escuela mala si ni siquiera aprenden castellano." Si la escuela no les proporciona al menos eso, no se justifica. Por tanto, no es cuestión de rechazo a su lengua sino de rechazo a la escuela que no les proporciona lo que esperan. "Necesito que mi hijo sea diferente de lo que yo soy, porque yo soy maltratado, no soy instruido, etc. Quiero que sea mejor que yo, y para ello necesita aprender castellano; siquiera que aprenda eso en la escuela". Ellos notan que antes, en tercero de primaria ya sabían leer y escribir y podían hablar castellano medianamente. "Ahora, ni siquiera eso; ahora terminan sexto grado y no saben castellano; entonces ¿para qué mandarlos a la escuela?". Es un asunto de distanciamiento, de desencanto y de profunda crítica a la escuela rural por parte de las comunidades rurales; es un cuestionamiento a una política mal ejecutada que no termina de convencerles. Sin embargo, hay zonas, proyectos, escuelas donde las cosas sí funcionan, donde los niños escriben y leen muy bien, y aprenden el castellano en



segundo grado y están escribiendo oraciones. Pero hay otras en las que los niños, en tercer grado, son incapaces de producir una oración. Luego, hay situaciones diversas, y todo está ligado a la realidad personal del docente. Esto es grave porque no es sólo un asunto de política, sino que depende de las personas, sus capacidades y actitudes.





## cuarto panel: gobiernos locales y desarrollo de las escuelas

*En este panel Daniel Filmus, investigador de FLACSO y actual secretario de educación de la provincia de Buenos Aires (Argentina), presenta una visión política y sociológica de la experiencia de descentralización de la educación en Argentina y los efectos que trajo para la ciudad de Buenos Aires.*

*Luego, Sonia Lavín, investigadora del PIIE (Chile) hace un análisis a su vez de la experiencia chilena de descentralización y de la necesidad de una gestión escolar integral. Los comentarios de Estela González (TAREA), Martín Vegas (asesor de la Comisión de Educación del Congreso) y Leonor Romero (Fe y Alegría) profundizan los significados de la descentralización dentro de la lógica de la re-democratización del país, el impulso de la participación ciudadana y el desarrollo de una nueva cultura escolar.*





# La descentralización educativa en Argentina: el nuevo papel de los gobiernos locales frente a las desigualdades

Daniel Filmus <sup>1</sup>

## ■ LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN ARGENTINA: ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS DE UN PROCESO ABIERTO

Introducción: El origen centralizado de los sistemas educativos latinoamericanos

El estudio de los procesos de descentralización que se desarrollaron en los últimos años en los sistemas educativos de la Región exige el análisis de las principales circunstancias que prevalecieron en la determinación de las características fuertemente centralizadas de su origen. Diferentes autores coinciden en que al menos existen dos factores que confluyeron en este proceso. El primero de ellos hace referencia a las condiciones en las que emergieron los Estados Nacionales luego de la gesta emancipadora y a la relación que mantuvieron con la sociedad civil. El segundo de los factores está vinculado a las funciones que debieron desempeñar los sistemas educativos latinoamericanos desde su creación.

Respecto al rol centralizador que los Estados Nacionales han ejercido históricamente en torno a la educación en distintos países latinoamericanos a partir del siglo XIX es posible señalar que correspondió a la matriz de pensamiento que se comenzó a implementar a partir del surgimiento del Estado liberal en Europa. Existe coincidencia en que en el viejo continente el surgimiento y posterior consolidación del Estado-Nación liberal estuvo íntimamente vinculado a la posibilidad de desarrollar

---

<sup>1</sup> Licenciado en sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es especialista en Educación para Adultos y Master en Educación. Ha sido director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Consultor y asesor en distintas Organizaciones Nacionales e Internacionales. Es profesor titular de sociología en la UBA. Fue Subsecretario de Educación de la Provincia de Buenos Aires (1990-1992) y actualmente es Secretario de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Este trabajo ha sido realizado con la colaboración de Mariana Moragues.

sistemas educativos nacionales (Green, 1990). A medida que se fueron conformando como Estados nacionales, las sociedades europeas generaron sistemas educativos que se constituyeron en uno de los principales factores de integración política, de identidad nacional, de cohesión social, de transmisión de los valores de las clases dirigentes y de selección y legitimación de las elites dominantes (Hobsbawn, 1977). El modelo educativo del Antiguo Régimen, que suponía instituciones educativas desarticuladas y superpuestas, en su mayoría en manos de autoridades eclesiásticas y locales, fue dejando lugar a la construcción de un verdadero sistema. Sistema que, en la concepción de M. Archer (1979), corresponde a "un conjunto de instituciones diferenciadas, de ámbito nacional, destinadas a la educación formal, cuyo control e inspección corresponden al Estado y cuyos elementos y proceso están relacionados entre sí". Fueron las autoridades de los Estados liberales quienes crecientemente financiaron y ejercieron la conducción centralizada de este sistema.

En el caso latinoamericano el proceso mostró características distintivas. La finalización de los procesos independizadores no tuvo como correlato inmediato la constitución de Estados Nacionales. La eclosión de intereses y poderes sectoriales y locales producto de las fuerzas centrífugas desarrolladas a partir de la independencia, impidió que el incipiente sentimiento de nacionalidad fraguara en condiciones estables de integración nacional (Oszlak, 1982). El componente idealista de la nacionalidad debió combinarse con la subordinación militar de los poderes locales y con la creación de espacios de intereses económicos comunes con el objetivo de integrarse al sistema económico mundial. Sólo en este momento estuvieron dadas las condiciones para que comenzara a generarse efectivamente el proceso de construcción del Estado-Nación.

Esta construcción estuvo vinculada a la paulatina adquisición por parte del Estado en consolidación de un conjunto de capacidades entre las que cabe señalar: la capacidad de externalizar su poder, de institucionalizar su autoridad, de diferenciar su control y de internalizar una identidad colectiva (Oszlak, 1978). La educación jugó un papel fundamental en este proceso.

Pero probablemente, la característica más distintiva del proceso latinoamericano con referencia al europeo estuvo vinculada a las condiciones de los actores sociales. En primer lugar, la sociedad civil aún no había adquirido el carácter de "sociedad nacional" con anterioridad al surgimiento del Estado. Es por ello que Oszlack señala que fue un proceso de "mutuas determinaciones entre ambas esferas". En segundo lugar, porque la debilidad de actores económicos y sociales modernizadores obligaron al Estado en gestación a tener un peso más significativo que en Europa. Si la marcada intervención del Estado liberal europeo en la educación fue un hecho excepcional frente al reclamo de no-injerencia estatal en el desarrollo social, en el caso

latinoamericano el protagonismo del Estado en muchos órdenes de la vida social fue su característica distintiva.

Distintos autores (Zermeno, 1983; Barrington Moore, 1982) han señalado que en los países de desarrollo capitalista tardío el Estado ha debido desempeñar desde sus orígenes, junto a la unidad territorial administrativa, funciones económicas, de estructuración social y política, de cohesión social, etc. En el caso de los países latinoamericanos, esta tendencia estatista y centralista estaría profundizada por la tradición organizativa y cultural heredada de la etapa colonial (Veliz, 1982). La convergencia de la propuesta liberal y la tradición borbónica previa, formaron una cultura institucional fuertemente orientada a promover y a legitimar el protagonismo del Estado central.

En síntesis, como señala Daniel García Delgado (1994) "el Estado determinó fuertemente a la sociedad, apareciendo como modernizador, revolucionario, transformador o garante de un orden represivo, pero en todos los casos con una gran influencia sobre la sociedad. Si en los países centrales, la sociedad civil tuvo mayor autonomía y una dinámica menos dependiente del sector público, aquí, aún en épocas dominadas por las perspectivas liberales, no se liberó de una fuerte determinación. Esta característica le dio una particular vinculación que estuvo más cerca de la intervención y de la 'fusión' que de una clara separación entre Estado y Sociedad."

Es con esta impronta que surgió el Estado en la región. La relativa fortaleza de un Estado nacional fuertemente centralizado y la existencia de una sociedad civil marcadamente débil se prolongó a lo largo del siglo XX y mostró su correlato en el centralismo de los sistemas educativos.

En el caso particular de la Argentina, el segundo de los factores que coadyuvó a la centralización del sistema educativo fue la función integradora, de construcción de la ciudadanía, de la identidad nacional y de la hegemonía de los grupos dirigentes que se le encomendó a la escuela.

A diferencia del Estado liberal-nacional europeo, el Estado en América Latina se consolidó como Estado oligárquico, es decir, una organización donde sólo tuvo posibilidad de participar el sector dirigente de la sociedad. El modelo de participación política que se generó ha tenido características fuertemente restrictivas. Denominado por Natalio Botana (1985) para el caso argentino como "el orden conservador", se trató de un modelo basado en el concepto albertiano de amplias libertades civiles y restringidas libertades políticas.

Un modelo fuertemente excluyente en lo económico y lo político, que no brindó el

acceso masivo a la propiedad, a la participación política, o a la movilidad social ascendente encontró en la educación el mecanismo más idóneo para integrar y modernizar las sociedades. En este marco, el sistema educativo se constituyó con características fuertemente "estatistas y centralizadoras" (Tedesco, 1986). Ello significa que fue el Estado Nacional quien asumió la tarea educadora por gestión propia o a través del control de las instituciones de tipo privado. Cabe destacar que a diferencia del centralismo francés, en este caso se trató de un centralismo no igualitario ya que en su dinámica concreta fortaleció al Estado en la búsqueda de una homogeneidad formal que no se correspondió con una realidad social marcadamente desigual y heterogénea.

En este marco, es posible afirmar que en la Argentina la función encomendada al sistema educativo en sus orígenes estuvo más vinculada a la esfera de lo político, que a lo económico. La educación jugó un papel preponderante en torno a la integración social, la consolidación de la identidad nacional, la generación de consenso y la construcción del propio Estado. El rasgo centralista de este sistema permitió que estas funciones se desarrollen bajo la conducción ideológico-política de los sectores oligárquicos vinculados al puerto de Buenos Aires. Una estructura educativa y un currículum excesivamente centralizado y elaborado desde el Estado nacional contribuyó a que el proyecto económico agroexportador de la generación del 80 adquiriese un alto grado de hegemonía en todo el territorio nacional. De esta forma es posible entender cómo, a pesar de que por la Constitución aprobada en 1853 la educación fue una responsabilidad atribuida a las provincias con un sentido federal, la mayor parte del sistema educativo argentino estuvo bajo jurisdicción del Ministerio de Educación de la Nación hasta las últimas décadas del siglo XX.

### La crisis del Estado de Bienestar y los procesos de descentralización educativa

La matriz centralista de la mayor parte de los sistemas educativos latinoamericanos se mantuvo a lo largo del presente siglo. Como hemos analizado anteriormente, esta característica estuvo más vinculada al origen liberal del Estado que a las estrategias keynesianas posteriores a la crisis del 1929. Sin embargo, su cuestionamiento coincide con la profunda crisis que el Estado Benefactor ha sufrido en la región a partir de fines de la década de los setenta. Ello ha llevado a que muchas veces se relacione la necesidad de descentralización tanto de los servicios educativos como de las políticas públicas únicamente con los aspectos vinculados a la crisis fiscal, al endeudamiento externo, a la excesiva burocratización del aparato público y a la falta de capacidad de los estados para atender las demandas del conjunto de la sociedad. De esta manera y principalmente a partir de la incidencia de los organismos de financiamiento internacional, los factores fiscales cobraron preponderancia frente a la necesidad de repensar globalmente el nuevo tipo de articulación que, entre el Estado y la sociedad debía surgir a partir de la crisis del tipo de Estado vigente. Ello significó en muchos



casos el repliegue del Estado de sus responsabilidades en el ámbito social sin que se desarrollen estrategias para que la comunidad pueda generar alternativas participativas que impidan el crecimiento de la desigualdad y la pobreza.

En este contexto se han iniciado en la Región un conjunto de procesos dirigidos a descentralizar los sistemas educativos que, en su mayor parte, han tenido un común denominador: paliar la crisis fiscal. "El tipo más común de reforma en la región en el decenio de 1980 ha sido la tentativa de reducir el gasto del gobierno central en la educación mediante la descentralización de las decisiones (esto es, de la gestión) en la educación y, en menor medida, del financiamiento de la educación" (Carnoy y Moura de Castro, 1996). A pesar de tener como marco un conjunto de "recetas" relativamente homogéneas, han asumido desarrollos particulares de acuerdo a las condiciones socio-políticas, económicas y educativas de cada país.

En el caso argentino la transferencia de los servicios educativos nacionales a las jurisdicciones provinciales y a la Ciudad de Buenos Aires ha sido una de las transformaciones más profundas que se han operado en la estructura del sistema educativo en los últimos años.

El primer intento de descentralización se desarrolló sobre fines de la década de los sesenta, cuando a partir de la Ley N° 7878 el Poder Ejecutivo logró transferir sólo 680 escuelas ubicadas en las Provincias de Buenos Aires, Río Negro y La Rioja. Una década después, en 1978, la casi totalidad de establecimientos primarios bajo dependencia nacional fueron transferidos a las jurisdicciones (Cantini, 1983). Este proceso significó el traspaso de 6,700 escuelas y 44,050 docentes. Por último, los servicios primarios, secundarios y terciarios que aún quedaban bajo la órbita nacional pasaron a depender de las Provincias y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en un proceso que comenzó en el año 1992 con la aprobación de la Ley N° 24049. Esta Ley autorizó al Estado Nacional a transferir los servicios administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica, así como también las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos (art. 1) a través de la firma de convenios de transferencia específicos con cada jurisdicción (art.2). En este caso se trató de 3,578 establecimientos y de 86,374 cargos docentes (CFI, 1992) (Cuadro 1).

Durante el período 1992-94 se hizo efectivo el traspaso de la casi totalidad de los servicios. El Estado Nacional gestionaba hasta ese momento establecimientos que representaban el 1.6 % de la matrícula del nivel primario, el 44.2% del nivel secundario y el 32.5% de los alumnos del terciario. Es posible afirmar que a partir del año 1994 nos encontramos frente a un Ministerio de Cultura y Educación del que ya no dependen establecimientos educativos en forma directa (Cuadro 2).

**CUADRO 1**

Distribución Porcentual de la Matrícula por Nivel de Enseñanza  
y Autoridad (1991: Cifras Estimadas)

		Nacional	Provincial	Privada
<b>Primario</b>	1960	40.5	49.6	9.8
	1970	27.7	60.7	16.0
	1980	3.5	79.3	17.3
	1992	1.6	78.7	19.6
<b>Medio</b>	1960	63.9	16.6	23.4
	1970	47.3	19.6	33.1
	1980	45.2	24.0	30.7
	1992	39.3	32.2	28.4
<b>Superior No Universitario</b>	1960	71.4	19.9	0.9
	1970	28.0	37.0	35.0
	1980	39.6	28.5	31.7
	1992	28.0	44.5	27.3
<b>Universitario</b>	1957	100.0	-----	-----
	1970	83.9	1.4	14.6
	1980	81.3	0.2	18.4
	1991	89.9	0.2	9.7

Fuente: Elaboración Propia, sobre la base de: Ministerio de Cultura y Educación, Departamento de Estadísticas Educativas. "Las transformaciones de la educación en diez años de democracia". FLACSO TESIS NORMA. 1995.

**CUADRO 2**

Establecimientos educativos según Nivel y Departamento. 1994

Nivel	Total	Nacional %	Provincial %	Municipal %	Sin información %
<b>Inicial</b>	12378	0.5	9.0	7.7	1.8
<b>Primario</b>	25646	0.3	93.7	4.7	1.2
<b>Medio</b>	7323	1.8	88.5	8.4	1.3
<b>Terciario</b>	1649	7.0	81.9	9.5	1.6

Fuente: Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos 1994. Elaboración Propia

Las evaluaciones realizadas acerca de los procesos de descentralización desarrollados en la región muestran que no es posible sacar conclusiones uniformes acerca de su impacto. En algunas ocasiones estos procesos han favorecido las tendencias hacia la calidad, la eficiencia, la igualdad y la participación en el sistema educativo. En otras, en cambio, prevalecieron consecuencias que generaron una mayor anarquía, desigualdad, burocratización y deterioro de la calidad de la educación brindada. ¿Cuáles son las condiciones que permiten potenciar el impacto positivo de estos procesos?

A los efectos de un análisis puntual, es posible proponer que el resultado del proceso de descentralización en función de mejorar la calidad de los servicios educativos brindados dependerá entre otros, de 2 factores principales: a) la lógica política que prevalezca en los procesos; y b) la capacidad del Estado Nacional, las jurisdicciones y las instituciones escolares de asumir los nuevos roles que este proceso demanda.

#### Las lógicas políticas de los procesos de descentralización

El reclamo por la descentralización de los servicios educativos en nuestro país ha significado históricamente una demanda democratizadora frente al poder central. Ya hemos analizado las causas del excesivo centralismo que primó en los orígenes del Estado Nacional. En el ámbito educativo, la centralización que se produjo a partir del surgimiento del Estado Nacional significó modificar una larga tradición según la cual la potestad educativa era sostenida principalmente por los cabildos locales (Ozlack, 1982; Cassasus, 1994). La demanda por la transferencia de los servicios surge íntimamente vinculada al conjunto de reclamos en pos de un verdadero federalismo y mayor autonomía de las provincias frente a un poder que respondía principalmente a los sectores económicos vinculados al proyecto agroexportador centrado en el puerto de Buenos Aires. Esta demanda se sustenta también en las promesas incumplidas por el modelo educativo centralizado: integración nacional, equidad, calidad, articulación del sistema, racionalidad en la utilización de los medios, etc.

Con esta perspectiva, la necesidad de la descentralización fue incorporada en el conjunto de las plataformas electorales de los partidos políticos en el momento del retorno a la democracia. También desde esta concepción fue reivindicada unánimemente en las conclusiones del Congreso Pedagógico Nacional en 1988: "Las propuestas hablan de federalismo, regionalización, provincialización, desconcentración... con articulación interjurisdiccional, garantizando la unidad y coherencia del sistema educativo, en el marco de un Proyecto Nacional; con presupuesto de la Nación y aumentando los índices de coparticipación para las provincias de menores recursos; nuclearización; desburocratización racionalizar para

asegurar la igualdad de oportunidades y posibilidades..." (Conclusiones Congreso Pedagógico Nacional. Comisión 1. En Alberguchi, 1995).

La descentralización fue vista por los actores de la comunidad educativa como un mecanismo que permitiría terminar con la burocratización del sistema; superar la superposición de jurisdicciones; articular el accionar con los establecimientos históricamente dependientes de las provincias y adaptar estilos de gestión, contenidos y modalidades institucionales a las realidades locales. Al mismo tiempo las comunidades locales ampliarían sus posibilidades de participación en la gestión de lo educativo asumiendo un grado de compromiso mayor: "Se proponen nuevas formas de organización escolar que posibiliten la autogestión, la corresponsabilidad, la participación de la comunidad y de los distintos actores de la comunidad educativa..." (Cong. Pedagógico Nacional. Comisión 7. En Alberguchi, 1995)

Un análisis de las estrategias de descentralización en América Latina permite observar que no siempre estos han sido los objetivos que prevalecieron en los procesos de transferencias. Siguiendo diversos autores (Hevia Rivas, 1991; Cassasus, 1994, Espínola, 1994) es posible identificar diferentes lógicas políticas en los procesos de descentralización.

En algunos procesos prevalecen las lógicas **economicistas**. Estas propuestas enfatizan la necesidad de ahorro del gasto público, de distribuir el gasto social oficial en los niveles provinciales y municipales, aumentar el aporte familiar, o de transferir a entidades comunitarias y privadas la conducción de la gestión educativa: "con la descentralización de la administración y el fomento a las escuelas comunitarias y privadas también se obtiene más recursos de las familias y otras fuentes locales con destino a la educación" (Psacharópoulos, 1987). Un conjunto de estas propuestas avanza en intentar colocar la educación en el marco de los bienes que el mercado distribuye con mayor eficiencia. En esta dirección se propone que la descentralización debe aportar a la "introducción de mecanismos de mercado, mediante la puesta en funcionamiento de procedimientos o elementos que estimulen la competencia entre las unidades educativas para lo cual es necesario dotar de transparencia al sistema..."(FIEL, 1989). También convergen en la misma dirección las perspectivas que recomiendan abandonar la financiación pública de la oferta educativa y adoptar la estrategia del financiamiento de la demanda. A través de diferentes modalidades algunos de estos mecanismos ya se ha comenzado a implementar en la región.

En otros procesos se privilegian las concepciones **tecnocráticas**. En estos casos la descentralización es vista desde una lógica instrumental (Cassasus, 1994b) y tiene como objetivo principal controlar y hacer más eficiente el proceso de toma de decisiones. Se delega la capacidad de ejecutar, pero en base a criterios establecidos

previamente por las autoridades centrales. **La eliminación de las burocracias intermedias** es uno de los objetivos principales.

Un tercer tipo de procesos enfatizan la **lógica pedagógica**. Son aquellos que conciben la descentralización como un mecanismo de **mejora de la calidad**. Esta lógica estuvo ausente en los primeros procesos de descentralización de la Región (Prawda, 1992). Luego fue incorporada con la concepción de que es imposible elevar la calidad del servicio educativo definiendo estrategias homogéneas frente a realidades sumamente heterogéneas. De esta manera se acentúa la necesidad de adaptar los elementos que conforman los procesos de enseñanza- aprendizaje a realidades locales que exigen diseñar en este nivel los proyectos regionales o institucionales de mejora (Roggi, 1994).

Por último es posible distinguir una lógica de inspiración **democrático-participativa**. El objetivo principal de esta concepción es otorgar mayor autonomía de decisión, poder y recursos a las instancias locales y regionales. La asunción de mayores cuotas de poder local permitiría comprometer a la comunidad para que asuma un mayor control sobre el proceso educativo (McGinn y Street, 1986). Al mismo tiempo significa un proceso de aprendizaje para los actores y un ejercicio concreto de la cultura democrática y la participación ciudadana (Salonia, 1993).

En este punto del análisis es posible proponer junto con Cassasus que "la descentralización no es un fin en sí mismo, es una política para lograr ciertos fines. En sí ella no es buena o mala, no es progresista o conservadora. Ello depende de si contribuye o no a resolver los problemas que hacen pensar que esta medida puede resolver" (Cassasus, 1994).

Por lo tanto, las diferentes modalidades que podrá adquirir un proceso de descentralización del sistema educativo dependerán principalmente de cuáles sean los principales problemas que se pretendan atender con esta transformación. La selección de estos problemas conlleva la elaboración explícita o implícita de un diagnóstico de la crisis educativa, de una determinada función social de la educación y de un concepto del papel del Estado respecto del proceso educativo.

**¿Cuáles han sido las lógicas que han prevalecido en el proceso de descentralización que se viene llevando a cabo en nuestro país?** En primer lugar queremos destacar que en nuestra concepción es difícil encontrar las lógicas descriptas anteriormente en "estado puro" dentro de un proceso descentralizador. Es probable que muchas de las diferentes concepciones convivan dentro del proceso y que las condiciones socio-políticas generen la posibilidad que se privilegien unas u otras en un momento histórico determinado. Un ejemplo de esta afirmación ha sido

el proceso descentralizador emprendido en Chile. En su origen, durante el gobierno autoritario, se privilegiaron las perspectivas economicistas de mercado y las tecnocráticas. El retorno a la democracia permitió evaluar estas políticas. Las investigaciones realizadas mostraron que sus principales consecuencias fueron el deterioro de la calidad y la mayor inequidad en la distribución del servicio (PIIE, 1992; Latorre y colaboradores, 1991). Pero lejos de volver atrás en la transferencia de los servicios educativos, se optó por diseñar estrategias que permitieran profundizar sus potencialidades democráticas y de elevación de la calidad. La asunción por parte del Estado Nacional de mayores responsabilidades en torno a la compensación de las desigualdades, la atención focalizada, la ayuda financiera y el apoyo técnico fue el principal camino escogido (Espínola, 1994).

Por otra parte, la incidencia de los organismos internacionales en torno a la aplicación de estas estrategias ha generado una indiferenciación del discurso en realidades nacionales muy distintas. No alcanza pues, con la lectura de la legislación o de los documentos de política educativa. Es necesario estudiar particularmente el resultado de las acciones descentralizadoras en la práctica educativa concreta para llegar a conclusiones más firmes. En la Argentina este tipo de estudios aún no se han efectuado. Los análisis de las primeras transferencias se han preocupado principalmente por el nivel macro (Kisilevsky, 1990, Senén González, 1989 y Carciofi, 1996). Estos trabajos mostraron resultados negativos para la calidad y eficacia del sistema.

A pesar de contar con pocos estudios, es posible proponer que las perspectivas economicistas y tecnocráticas fueron privilegiadas en el proceso de transferencia realizado en 1978. Como hemos analizado en el capítulo anterior, el sentido principal estuvo dirigido a desresponsabilizar al Estado Nacional del servicio educativo primario (y por lo tanto de su carga presupuestaria) y a racionalizar la utilización de los recursos sin tomar en cuenta la calidad educativa (Senén González, 1994). De hecho este proceso no significó una ampliación de las posibilidades de participación comunitaria en las escuelas ni la emergencia de procesos innovadores por iniciativa de sus actores. Tampoco permitió una mejora del servicio. La desatención por parte del Estado Nacional sumada a la desigualdad de las situaciones regionales provocaron la profundización de la segmentación educativa. Las investigaciones suelen definir este tipo de procesos más como "desconcentración" que como una verdadera descentralización. Con este término se hace referencia a procesos en donde una administración centralizada opta voluntariamente por atribuir determinadas funciones a otros órganos que mantienen alguna relación de dependencia con ella (Mur Moreno, 1993). En este caso la dependencia es principalmente financiera.

Un reciente trabajo de la CEPAL en donde se analiza este proceso se señala que

"la modalidad adoptada por el país para la descentralización de la educación ha sido la respuesta a la existencia de restricciones macroeconómicas y de imperativos vinculados a la política fiscal más que a las prioridades de la política educativa, lo que contrasta con las ideas generales que predominan en la literatura especializada." (Carciofi, 1996)

Otros trabajos mostraron que este proceso también influyó en generar conducciones educativas jurisdiccionales excesivamente centralistas, difundir mecanismos caudillistas y clientelares en el ámbito educativo y contradictoriamente a lo propuesto, aumentar los costos educativos (Senen González, 1989)

Como señalamos, el retorno de las instituciones constitucionales permitió recuperar la demanda democratizadora por la descentralización. A pesar de ello hubo que esperar hasta 1992 para contar con una ley que reglamentara el proceso. En el transcurso de este tiempo han sido muchas las jurisdicciones que intentaron elaborar normativas que permitieran profundizar la desconcentración ocurrida en 1978 en dirección a mejorar la calidad o a aumentar la participación comunitaria. Un trabajo reciente muestra que en 20 de las 23 provincias se han aprobado constituciones o leyes que permiten la participación comunitaria en las escuelas. En muy pocos casos esta normativa se cumple efectivamente (Braslavsky, 1995).

Por ejemplo, en una pequeña cantidad de provincias se han implementado en la práctica instancias de participación local al interior de sus escuelas u otros tipos de innovaciones sustantivas en el modelo de gestión institucional. Una de las primeras ha sido el intento de nuclearización que lleva adelante la Provincia de San Luis a partir de 1984. En este caso la estructura piramidal ordenada jerárquicamente y la concentración de los mecanismos de planificación y de toma de decisiones en el Poder Ejecutivo restaron posibilidades participativas al proyecto (Tiramonti, 1994). Otros procesos de generación de formas de incorporación de nuevos actores a la gestión escolar se han llevado adelante en Córdoba, Río Negro, Mendoza, Santa Fe y Buenos Aires. La Capital Federal ha posibilitado la integración de los padres en los aspectos pedagógicos a través de la Planificación Institucional Participativa (PIP). Cabe destacar que ninguno de estos proyectos ha tenido una institucionalización masiva.

En el desarrollo del último proceso de transferencia ocurrido a partir de 1992, también existió una fuerte presión por parte de quienes enfatizaron la preocupación por la crisis fiscal del Estado. Estos sectores privilegiaron el aspecto presupuestario de la transferencia (Senen González, 1994). Esta intención quedó de manifiesto cuando se intentó implementar la transferencia a partir de la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional correspondiente a 1992 (Carciofi, 1996).

Desde la conducción y el conjunto de los actores del sistema educativo se argumentó fuertemente en dirección a proponer que el principal sentido de la transferencia debía estar vinculado a cuestiones eminentemente pedagógicas. Es en torno a este dilema central, el énfasis en lo financiero o en lo educativo que, con la participación en el debate público de autoridades, gremios docentes, asociaciones de padres y partidos políticos, se aprueba la ley específica que autoriza la transferencia de los servicios. Con posterioridad a la aprobación de esta norma se sanciona la Ley Federal de Educación que provee un nuevo marco general que regulará el sistema educativo argentino, ahora en manos de las jurisdicciones.

El escaso tiempo transcurrido desde la implementación y el desigual impacto cuantitativo y cualitativo que generó la transferencia en cada jurisdicción impiden arribar a conclusiones generales acerca de las consecuencias de este proceso. Por otra parte, la Ley de Tránsito no previó la adjudicación de recursos específicos para la atención de los nuevos servicios educativos. De esta manera, la coincidencia de la necesidad de absorción de nuevas escuelas con una profunda crisis fiscal que afectó distintas jurisdicciones, significó que muchas provincias disminuyeran su inversión educativa con el consiguiente impacto en la declinación de la calidad. En algunas de ellas se llegó a disminuir en valores absolutos el salario docente. En estos casos la descentralización puede mostrar consecuencias similares a las que el BID evaluó para otros países de América Latina: " La experiencia en América Latina y el Caribe sugiere que la variante de la descentralización por razones de financiamiento puede producir un mejoramiento de la educación a nivel local, **si bien los efectos positivos quedan neutralizados con creces si se reduce el gasto educacional y la asistencia técnica a nivel local. También puede aumentar la desigualdad de los resultados educacionales por que las localidades pobres tienen menos recursos financieros, técnicos y humanos propios para invertir en educación que las localidades de ingresos más elevados**".

En el mismo sentido, la envergadura de las problemáticas administrativas, legales y laborales obligó a dedicar los primeros esfuerzos a resolver los aspectos burocráticos de la transferencia. La paradoja principal es que, al contrario de lo que se previó, el crecimiento de las burocracias y equipos técnicos locales superó ampliamente la racionalización de personal operada a nivel de la administración central.

Al mismo tiempo todavía no ha habido en la mayor parte de las jurisdicciones evaluaciones que permitan responder con certeza si a nivel pedagógico el proceso de transferencia de servicios se ha convertido en una herramienta de descentralización efectiva y de acceso a mayores niveles de autonomía por parte de las instituciones educativas. Existe un conjunto de iniciativas que han colocado el centro de la



preocupación en la elaboración de proyectos de mejora de la calidad en cada establecimiento. Muchos de estos proyectos comienzan a generar resultados positivos. Sin embargo, cabe destacar que la mayor parte de estos diseños institucionales continúan partiendo de iniciativas que lleva adelante el Ministerio nacional a través de las políticas compensatorias encabezadas por el Plan Social Educativo.

No cabe duda de que es un proceso cuyo resultado no está definido previamente y es factible proponer que actualmente las diferentes lógicas anteriormente sintetizadas se encuentran en pugna para hacer prevalecer sus respectivas perspectivas. Uno de los ejes centrales que contribuirá a definir el impacto de este proceso en la realidad cotidiana de las escuelas está orientado al segundo de los condicionantes al que hemos hecho referencia **el papel de los actores**.

Los nuevos roles de los actores involucrados

Todo proceso de descentralización exige la redistribución de las responsabilidades de los actores intervinientes. Para que las transferencias operen en un sentido democratizador es necesario que los actores desarrollen nuevas "capacidades" hasta el momento ausentes o monopolizadas por otras instancias. Sin pretender ser exhaustivos, intentaremos plantear algunas de las más importantes tareas de momento.

Sin lugar a dudas uno de los mayores desafíos es la transformación de las funciones de la conducción educativa a nivel nacional. El Ministerio de Cultura y Educación deberá desarrollar capacidades hoy atrofiadas por décadas de centralización, burocratización e ineficiencia en la gestión. El abandono de las tareas de administración de unidades educativas en forma directa le genera condiciones para construir un estilo de conducción y gestión que le permita liderar el proceso de transformación educativa. ¿A qué tipo de capacidades estamos haciendo referencia?

En primer lugar, a la capacidad de **concertación**. Los procesos de descentralización conllevan una fuerte tendencia hacia el privilegio de los intereses y sentimientos particularistas por encima de los nacionales (Puellez Benítez, 1993). La necesidad de mantener la unidad del sistema educativo nacional implica la creación de ámbitos donde se acuerden las políticas nacionales que requerirán de adaptaciones particulares en cada una de las jurisdicciones. Estas políticas deben dejar de ser imposiciones del poder central frente los gobiernos locales para transformarse en proyectos, planes y programas elaborados en forma compartida por las jurisdicciones. La capacidad de concertar del Estado Nacional no se debe restringir a los acuerdos entre provincias. También se requiere poder desarrollar una articulación permanente

entre los actores de la comunidad educativa (gremios docentes y no docentes, estudiantes, padres, etc.) para la integración activa en la implementación de las estrategias. Este mismo tipo de articulación es necesaria entre los miembros de la comunidad extraescolar (empresarios, sindicatos, partidos políticos, ONGs, etc.) con el objeto de conocer sus demandas hacia el sistema y comprometerlos activamente en la acción educativa.

La segunda de las capacidades a las que hacemos referencia es la de **información y evaluación**. En las últimas décadas se ha subestimado la necesidad de contar con información precisa para la toma de decisiones. En momentos de cambios rápidos como los actuales se requiere un sistema de información e investigación que sustente las estrategias a proponer a las jurisdicciones con el objeto de mejorar la eficiencia y elevar la calidad del sistema. Esta misma información es también necesaria para articular desde el Estado Nacional con las otras políticas económico-sociales que se llevan adelante. Un párrafo especial merece la creación de un sistema nacional de evaluación permanente de la calidad educativa. Contar con un mecanismo eficaz de evaluación del rendimiento escolar y docente permitirá medir desempeños, incentivar su mejoramiento, asegurar el uso eficiente de los recursos y elaborar alternativas de atención focalizada a necesidades prioritarias.

Vinculada a la necesidad de generación de estrategias dirigidas a garantizar una efectiva igualdad de posibilidades es imprescindible desarrollar la capacidad de **compensación**. Esta tercer capacidad está vinculada al peligro de que las políticas descentralizadoras produzcan mayores niveles de desigualdad entre las diferentes jurisdicciones (Vollmer, 1995). Las diferencias que anteriormente hemos analizado tanto a nivel regional como socio-económico no podrán ser disminuidas si se deja cada grupo a merced de sus propios recursos. La capacidad de "discriminación positiva" está estrechamente relacionada a las anteriores. Las investigaciones y evaluaciones deben ser la base para la definición de las prioridades. La concertación debe convertirse en la garantía de que los recursos disponibles no sean usados discrecionalmente en función de intereses político-partidarios coyunturales.

Por último, la conducción nacional debe recuperar la capacidad de **innovación y transformación pedagógica**. Al haberse liberado de la conducción de establecimientos, el Ministerio se encuentra en óptimas condiciones para focalizar su preocupación en recuperar el liderazgo técnico-pedagógico que le permita encabezar los procesos de innovación educativa en el país. El anquilosamiento en los contenidos, tecnologías educativas, modelos de gestión entre otros, a los que ya hemos hecho referencia, obliga a generar las transformaciones que permitan colocar a la educación a la altura del actual desarrollo científico-tecnológico. La alta concentración profesional del Ministerio debe combinarse con la posibilidad de

integrar los aportes de la comunidad académica, en particular la universitaria. A través de experiencias piloto, las innovaciones deben colocarse al servicio de las necesidades detectadas en las jurisdicciones, privilegiando el desarrollo de estrategias no tradicionales. En este sentido uno de los principales desafíos es implementar acciones que permitan incorporar a otros agentes educadores que, a pesar de tener posibilidades más amplias y menos convencionales, no siempre son incluidos por el sistema (Salonia, 1993).

Los organismos internacionales, en base a la experiencia comparada, enfatizan la necesidad de que estas capacidades se desarrollen previamente al inicio de los procesos de descentralización (Banco Mundial, 1988; CEPAL-UNESCO, 1992). Es evidente que ésta no es la situación que se ha vivido en el conjunto de los países de América Latina ni en el caso puntual de Argentina. Como lo planteara Ozlack (1982) para el momento del surgimiento del Estado Nacional, el proceso de desarrollo de estas "capacidades " no será espontáneo. Dependerá de las dinámicas sociales y políticas concretas, en particular del papel otorgado al Estado en la conducción del proceso.

Cabe destacar que, sustentado en el texto de la Ley Federal de Educación, el Ministerio de Cultura y Educación ha dado importantes pasos en dirección a adquirir las capacidades mencionadas. Algunos de los principales ejemplos son:

- El papel del Consejo Federal de Educación en torno a la **concertación** de las principales estrategias de transformación educativa y formación docente.
- La implementación de la Red Federal de **Información** y el Operativo Nacional de **evaluación** de la calidad educativa.
- La puesta en marcha del Plan Social educativo para atender las principales necesidades de **políticas compensatorias**.
- La elaboración de los Contenidos Básicos Comunes como una de las principales **innovaciones** en el marco del proceso de transformación educativa.

Pero no sólo el Estado Nacional debe generar nuevas capacidades. Ello también debe ocurrir a nivel de las jurisdicciones y las propias unidades educativas.

Las conducciones educativas jurisdiccionales son quienes más sufren la verdadera "explosión" que se produce con los procesos de transferencia. Deben articular su antiguo sistema con el nuevo, poco acostumbrado al contacto permanente con las autoridades debido a la distancia que tenían con las mismas. Ven incrementado el trabajo administrativo y profesional en el marco de escasos recursos humanos calificados y de programas de racionalización que no permiten incorporar nuevo personal. Deben concertar sus políticas con otras jurisdicciones, al mismo tiempo que

elaborar estrategias propias que les permitan adecuarlas a su realidad local. Todo ello en el marco de grandes restricciones presupuestarias.

Por otra parte, las conducciones jurisdiccionales deben romper con su propia tradición histórica centralista al interior de sus territorios si efectivamente pretenden transformar la desconcentración en políticas educativas descentralizadas.

Pareciera ser que ninguna de las capacidades señaladas para el Estado Nacional pueden estar ausentes en la conducción educativa jurisdiccional. Es necesario concertar con los sectores que actúan en su propio territorio; investigar, evaluar y detectar las demandas de su población específica; evaluar las necesidades atención focalizada de sus escuelas y generar o adaptar estrategias y técnicas a su particular realidad. Junto con estas capacidades también necesitan gestionar y administrar eficientemente un sistema educativo cada vez más grande y fundamentalmente, generar condiciones de descentralización y de libertad en la toma de decisiones para que se amplíen las posibilidades de participación de los actores de la comunidad educativa a nivel de cada una de las instituciones.

Finalmente, es en los propios establecimientos escolares donde la necesidad de generar nuevas capacidades aparece con más fuerza.

Actualmente existe consenso en que la "revolución copernicana" que proponen los procesos de descentralización exige mayores niveles de autonomía por parte de las escuelas (Namo de Mello, 1991). Sin embargo, ello no implica que exista unanimidad respecto del significado de la autonomía. Desde ciertas perspectivas implica la autodeterminación por parte de la institución tanto de las metas y objetivos como de los mecanismos que se consideran apropiados para arribar a ellos, al margen de las políticas y estrategias nacionales. No es ésta la interpretación que aquí proponemos.

Distintas investigaciones (Tiramonti, 1989, Braslavsky, 1993) han mostrado que de hecho, por ausencia de políticas estatales o de agentes que las propongan y evalúen, muchas escuelas han contado en la práctica con altos niveles de autonomía. Ello ocurrió particularmente con las escuelas dependientes de la Nación que se encontraban en zonas alejadas. En este caso se trató de un tipo de autonomía "anómica", no vinculada al proyecto global. La fragmentación del sistema educativo fue su principal consecuencia. Es más, como formalmente las innovaciones realizadas en estas escuelas se encontraban al margen del reglamento (ocurrían en "negro"), cuando se obtenían buenos resultados los mismos eran difícilmente generalizables, ya que no se documentaban ni compartían con instituciones similares. (Filmus, 1993).

Siguiendo una perspectiva sistémica es posible proponer que "no se puede definir

la autonomía sólo como la ausencia de obligaciones o restricciones externas, el concepto de autonomía, según su sentido semántico se refiere a la **independencia en la autorregulación**. La autonomía presupone, entonces, que en la relación con el entorno puedan coexistir las dependencias y las independencias, de lo contrario no habría problema de regulación. Un incremento de la autonomía no puede, por tanto, entenderse como una disminución de la dependencia ni el aumento de la independencia. El aumento de la autonomía más bien presupone que se alcancen niveles de combinación a partir de los cuales sea posible un mayor número de tanto de dependencias como de independencias. El incremento de la autonomía no necesariamente es a costa de los sistemas del entorno de los que se depende. **Pero puede significar que se cambien por otros aquellos sistemas del entorno de los que se prefiere depender.**" (Luhmann y Schor, 1993).

La larga cita nos permite plantear otra forma de concebir la autonomía. En el ámbito educativo la dependencia estuvo siempre planteada respecto a la lógica administrativo-burocrática del sistema, en el sentido weberiano del concepto (Weber, 1977). Aún en los aspectos pedagógicos la dependencia se efectivizó en las cuestiones formales (planificaciones, edades, contenidos impartidos, duración de los ciclos, etc.) La independencia en cambio, estuvo dada con referencia al resultado del proceso del aprendizaje por parte de los alumnos. Un claro ejemplo son los parámetros de la evaluación de las instituciones educativas por parte de los "superiores". Hasta el momento se ha realizado con arreglo a normas, no a resultados. Los aspectos vinculados al cumplimiento de las reglamentaciones curriculares, a lo administrativo, al "orden", son los que la lógica burocrática ha tomado como elementos de evaluación. Pocas veces se ha tenido en cuenta la calidad de la educación brindada.

La "revolución copernicana", a nuestro entender, debe significar que las escuelas pasen a tener menor dependencia respecto de las formas, para aumentar su dependencia respecto de lo sustantivo. Ello implica más libertad frente a la burocracia respecto de los mecanismos, pero también más compromiso frente al sistema educativo y con la comunidad respecto al resultado de su trabajo: los procesos de enseñanza- aprendizaje.

La principal capacidad que se requiere desarrollar es la posibilidad de que cada escuela encuentre sus propias estrategias, elabore sus propios proyectos institucionales, administre crecientes recursos, contextualice contenidos y técnicas pedagógicas, genere mecanismos de participación comunitaria, entre otras. Todo ello con el objetivo de garantizar que sus alumnos accedan a aquellos valores, conocimientos y competencias que el conjunto de la sociedad, en el marco de la concertación anteriormente mencionada, definió como necesarios para que todo ciudadano esté en condiciones de alcanzar una participación social plena.

Por supuesto, esta tarea no sólo significa desafíos para la comunidad educativa local. En el marco de las tradiciones burocrático-centralistas, la actual crisis educativa y la carencia de docentes formados en este tipo de dinámica institucional, el apoyo de las gestiones jurisdiccionales y nacionales para la transformación es vital. El cambio en la normativa, la ampliación de la libertad de acción, la capacitación docente, el aumento de los recursos, las políticas compensatorias, los mecanismos de incentivos, son imprescindibles para que los cambios propuestos no queden en la puerta de la escuela.

La necesidad de concertar los procesos de descentralización educativa

Hasta aquí hemos propuesto que el resultado de la descentralización educativa se define a lo largo del mismo proceso. También hemos señalado que el sentido democratizador de la descentralización está íntimamente vinculado a que en su implementación prevalezcan las lógicas pedagógico-participativas en detrimento de las tecnocráticas-financieras. Al mismo tiempo destacamos que es necesario que los actores intervinientes transformen profundamente sus roles tradicionales para que los mayores niveles de autonomía alcancen las prácticas escolares cotidianas sin que el sistema vea profundizada la segmentación de su calidad y pierda su carácter nacional.

Por último, queremos señalar que **para que la descentralización signifique una sensible mejora en la calidad de la educación y un aumento en los niveles de equidad del sistema es necesario que esté enmarcada dentro de importantes procesos de concertación de los diferentes actores educativos, políticos y sociales.** Entre otras, existen por lo menos tres razones para que permitan sustentar esta afirmación:

La primera de ellas hace referencia a que la implementación integral de los procesos de descentralización requiere de períodos de tiempo que superan largamente los que prevén los calendarios electorales. De esta manera un proceso de concertación política permite que, aún cambiando el equipo que gobierna el sistema, los actores tengan seguridad en la continuidad de las estrategias de cambio. Sólo a partir de esta seguridad es posible que comiencen la difícil tarea de abandonar sus roles tradicionales. En este sentido, una estrategia de descentralización debe comprenderse como una política de Estado, más allá del gobierno que ejerciera ocasionalmente su conducción (Tiramonti y Filmus, 1995).

La segunda de las razones está vinculada a la energía social necesaria para producir una transformación educativa de tanta magnitud. Ella requiere la posibilidad de concitar el apoyo del conjunto de los sectores de la sociedad. Por un lado, de los

miembros de las comunidades locales que hasta ahora no tuvieron protagonismo en el hecho educativo y que se los procura incorporar al abrir las escuelas a su participación. Por otro, de quienes deben implementar los objetivos de la transformación: **los docentes**. Ellos son los únicos capaces de hacer real el proceso de creación de mejores condiciones de autonomía al interior de las escuelas. Ningún cambio llegará a las aulas sin su participación. Todas las transformaciones están destinadas a quedar en la normativa y en los papeles si los docentes no se incorporan activa y concientemente a trabajar en la dirección del cambio. Un punto clave es lograr acuerdos que incluyan a las asociaciones magisteriales a partir de los cuales los procesos de descentralización se conviertan en caminos para la mejora de las condiciones materiales y profesionales de su trabajo. El temor de maestros y profesores al deterioro de las ya difíciles situaciones laborales suele convertirse en uno de los principales obstáculos para alcanzar el éxito de la descentralización (BID, Carnoy, Moura de Castro, 1996)

Finalmente, **no es posible decidir e implementar "centralizadamente un proceso de descentralización"**. Ello va contra su propia esencia. Si el objetivo principal está en generar mayores y mejores condiciones de autonomía en el ámbito educativo, el proceso de descentralización debe convertirse en un ejercicio concreto de elaboración de políticas que permitan la adaptación a las condiciones particulares de cada jurisdicción y comunidad. Esta perspectiva obliga que también sea "participativa" la estrategia que posibilite alcanzar mayores niveles de participación en cada institución. La concertación entre los actores intervinientes a nivel local es un correlato necesario de los acuerdos que, a nivel nacional, deben permitir contar con el consenso político, la energía social y los tiempos pedagógicos necesarios para alcanzar los objetivos democratizadores que se esperan de los procesos de descentralización educativa.

#### ■ LA EDUCACIÓN ARGENTINA EN LOS NOVENTA: LA AMPLIACIÓN DE LAS DESIGUADES EDUCATIVAS

Una de las características históricas distintivas del sistema educativo argentino ha sido su alto grado de homogeneidad. La valorización de la escuela como agente de movilidad e igualdad social generó la convicción de que era necesario brindar iguales oportunidades educativas a los niños provenientes de todas las regiones y sectores sociales. La tendencia a la homogeneidad se vio fortalecida al aprobarse leyes que, como la Ley Lainez (4,874) en 1905 y la Ley Palacios (12,548) en 1938, autorizan al Gobierno Federal a crear escuelas en todas las provincias argentinas (Cantini, 1983; Bravo, 1988). El centralismo que caracterizó la conducción del sistema durante décadas procuró implementar esta concepción de homogeneidad por encima de las particularidades regionales y sociales.

Los procesos de masificación de la enseñanza y la incorporación de sectores históricamente marginados comenzaron a resquebrajar esta unidad del sistema. Hasta fines de la década de los setenta las desigualdades educativas fueron percibidas principalmente en torno a las diferentes posibilidades de acceso a la escolaridad por parte de los distintos grupos sociales, lugares de residencia o género (Germani, 1963, E. de Babini, 1976)

Aunque no existen estudios diacrónicos que permitan corroborarlo, es posible proponer que el aumento significativo de la desigualdad de las oportunidades educativas fue uno de los principales resultados de las políticas educativas del Gobierno de la última dictadura militar argentina. Con el inicio de la restauración democrática y a partir del comienzo de la implementación de mecanismos de evaluación de la calidad de los aprendizajes, se comenzó a observar que las diferencias también afectaban los niveles de conocimientos que adquirían los distintos grupos de alumnos, aún cuando accedieran a los mismos años de escolaridad.

Asimismo, la década del noventa ha significado el fin de la ilusión que sostenía que el crecimiento económico debía generar necesariamente una mejora en la estructura ocupacional y en la distribución del ingreso. En efecto, en el mercado de trabajo se corrobora la continuación del deterioro que había comenzado en la década anterior. Por un lado, se estrechó al crecer el empleo menos que la actividad, y por otro lado se polarizó al aumentar la brecha de ingresos entre los diferentes tipos de ocupaciones. Aquellas concepciones que sostuvieron que la nueva inserción en la economía globalizada generaría condiciones de competitividad sistémica (CEPAL-UNESCO, 1992), forzando una mejora fuerte y generalizada de la calificación del conjunto de la fuerza laboral, tampoco se vieron reflejadas en la realidad. Los sectores en los que el crecimiento de la productividad significó mejores condiciones sustantivas en las condiciones de trabajo, sobre todo los vinculados con el comercio internacional y con los servicios básicos, se mostraron incapaces de incorporar importantes contingentes de mano de obra.

Las señales que desde el mercado de trabajo llegaron a la educación fueron muy contradictorias. Por un lado, se desarrolló una fuerte presión hacia un aumento de los años de escolarización de la población, tanto por factores que podríamos denominar "genuinos", relacionados con aquellos requerimientos educativos que provienen del sector de la economía que ha logrado incorporarse al mercado mundial y ha transformado sus paradigmas tecnológicos y organizacionales. En segundo lugar por factores "espurios", asociados con formas de selección de los trabajadores por parte de los empleadores a partir de las nuevas condiciones del mercado laboral. En efecto, es evidente que la disminución de las oportunidades laborales generó una mayor



competencia para la obtención de mejores puestos de trabajo y, poseer más años de escolaridad, acentuó las ventajas comparativas.

Por otro lado, al sistema educativo también llegaron señales que no estimularon un crecimiento vertiginoso de la escolaridad post-primaria. Estos signos estuvieron íntimamente vinculados con el deterioro del mercado laboral y de la distribución del ingreso ya analizados. El modelo de desarrollo implementado generó una economía sumamente dualizada donde los sectores que debieron enfrentar el desafío de incrementar sensiblemente la productividad se convirtieron en "islas" que incorporaron altas tecnologías en el marco de un contexto que modificó muy poco su estructura productiva. Los requerimientos de este sector de la economía se pudieron resolver brindando educación de alta calidad a una pequeña proporción de la población. Las demandas de mayor escolaridad por parte de la población, si bien fueron importantes, también estuvieron contenidas por el aumento de la pobreza y la vulnerabilidad de importantes sectores de la sociedad. Como consecuencia, se consolidó el proceso de conformación de circuitos educativos de calidad diferenciada de acuerdo con el sector de la población al que estaban dirigidos, generándose verdaderos subsistemas, cada uno de los cuales desarrolló criterios de aprendizaje, evaluación y hasta acreditación autónomos.

Como resultado de estas presiones contradictorias del mercado de trabajo, en las dos últimas décadas se generaron dos procesos complementarios: a) una expansión del sistema educativo relativamente lenta respecto del resto del mundo; y b) la mayor escolarización fue acompañada por un crecimiento de la desigualdad entre las posibilidades de acceso a la educación entre los diferentes sectores sociales.

Por lo tanto, actualmente es posible afirmar que las oportunidades educativas de nuestra población están claramente diferenciadas, tanto por su posibilidad de acceso y permanencia a los diferentes niveles del sistema, como por la cantidad y calidad de los conocimientos que adquieren en las instituciones escolares.

### Desigualdades regionales

El conjunto de los indicadores permiten apreciar que las diferencias regionales son sumamente marcadas. Las provincias más desfavorecidas en todos los casos son aquellas que pertenecen a las Regiones del Noreste Argentino (NEA) y el Noroeste Argentino (NOA).

El nivel educativo donde las desigualdades muestran una menor intensidad es el primario. Ello se debe a que éste es el nivel donde se han alcanzado los más altos índices de escolarización. Sin embargo, aún respecto de la escolaridad primaria, es posible

señalar que algunas provincias (Chaco, Misiones, Santiago del Estero) muestran tasas de exclusión que duplican a las que se observan en las jurisdicciones que lograron mayor incorporación. Otra manifestación de la desigualdad en este nivel está reflejada en la heterogeneidad de situaciones que subsisten al interior de cada jurisdicción. En la propia Ciudad de Buenos Aires, como veremos en detalle más adelante, encontramos zonas (distritos IV, V, XIX, XXI) donde la proporción de niños de 6 a 12 años que no asiste a la escuela duplica al resto. En la mayor parte de las jurisdicciones en cambio, el aumento del porcentaje de niños que no concurren a la escuela primaria está correlacionado principalmente con el mayor grado de ruralidad de la población.

En los otros niveles educativos las desigualdades que se presentan son mayores. En el caso de la escolarización de los niños de 5 años por ejemplo, las provincias antes mencionadas mantienen a la mitad de la población fuera del sistema. Al mismo tiempo, existen otras jurisdicciones que están próximas a la universalización.

En el nivel medio las diferencias también son marcadas. La Ciudad de Buenos Aires ha logrado incorporar al colegio secundario a 2 de cada 3 jóvenes. En cinco provincias esta proporción no alcanza a la mitad y en dos de ellas es prácticamente inversa. Pero las desigualdades más importantes las encontramos en el nivel superior. La tasa de escolarización de la Ciudad de Buenos Aires en este nivel es por lo menos 4 veces más alta que las de nueve provincias argentinas.

Las diferencias respecto del acceso al sistema educativo también se reflejan fuertemente en los niveles de analfabetismo. Jujuy, Formosa, Misiones, Santiago del Estero, Corrientes y el Chaco tienen un porcentaje de analfabetos por lo menos 10 veces superior al de la Ciudad de Buenos Aires. Las situaciones extremas por región las observamos entre el NEA, que posee el 9.48% de su población de más de 10 años analfabeta y la Región Centro, en donde sólo el 2.49% del mismo grupo etáreo se encuentra en esa situación.

Como es de prever, el nivel de escolaridad está íntimamente correlacionada con la situación socioeconómica de la población. Los análisis de la Encuesta Permanente de Hogares permiten observar las amplias diferencias que existen entre los grupos que se encuentran por debajo de la línea de la pobreza y los que no. Un trabajo realizado por el CIPPA (1991) sobre la pobreza del Gran Buenos Aires muestra que la posibilidad de no haber culminado la escolaridad primaria entre los mayores de 20 años es más que el doble cuando se trata de los pobres. Un párrafo particular merece el comportamiento de los grupos que han sido denominados como "pauperizados" o "nuevos pobres". A pesar de encontrarse en la misma situación de carencia que los pobres estructurales, han logrado avanzar en el sistema en mayor proporción que ellos. Ello implica que mantienen un conjunto de pautas culturales más cercanas a su

antigua condición socio-económica que a las de los pobres "históricos". Este es un elemento que se debería tener en cuenta especialmente desde las políticas públicas con el objetivo de la educación se convierta en un instrumento eficaz para evitar que el tránsito hacia la marginación de estos grupos se convierta en un camino sin retorno.

En lo que respecta a los indicadores de eficiencia del sistema, estos muestran que las desigualdades sociales y regionales se reiteran en cuanto a las posibilidades de tener continuidad y éxito en los estudios. El desgranamiento y la repetición son mucho más altos en las provincias con menor nivel de desarrollo. El caso más grave de desgranamiento ocurre en Corrientes, donde 2 de cada 3 alumnos primarios no culminan sus estudios en el tiempo normal. Respecto a la repitencia, las situaciones más críticas se observan en Chaco y Formosa. En estas provincias 1 de cada 4 niños repite el primer grado.

Por otra parte, el Operativo Nacional de Evaluación permitió corroborar que culminar un nivel de estudio significa, en cada jurisdicción, haber accedido a diferentes cantidades y calidades de saberes. Nuevamente las regiones desfavorecidas resultan ser el NEA y el NOA. Las diferencias en el promedio del número de respuestas correctas para cada examen alcanzan, en las jurisdicciones extremas, al 50%. En este marco, las escuelas pertenecientes al ámbito rural son las que muestran un desempeño inferior.

### Desigualdades Sociales

Pero las diferencias de calidad no ocurren sólo entre distintas jurisdicciones. Como hemos señalado, las escuelas brindan diferentes calidades educativas de acuerdo al nivel socio-económico de la población que concurre a ellas. La segmentación educativa es uno de los procesos que más se ha expandido en nuestro sistema en las últimas décadas. En la práctica, los datos estudiados permiten afirmar que en la Argentina no existe sólo un sistema educativo. Conviven múltiples subsistemas o circuitos escolares que proveen calidades diferenciadas de aprendizaje. Al contrario de lo que la lógica indicaría, son los sectores sociales más bajos, particularmente los que viven en las regiones con menor nivel de desarrollo, quienes están sometidos a procesos de enseñanza-aprendizaje de inferior calidad.

Hemos observado en los últimos años profundizarse esta situación, debido a la aplicación del Nuevo Modelo Económico, que ha provocado un deterioro de las condiciones socioeconómicas de las familias de los sectores populares. Existen suficientes investigaciones empíricas que muestran que el origen socioeconómico de los alumnos, en particular el nivel educativo alcanzado por los padres, es la variable que encuentra una mayor correlación con la exclusión, el abandono y el fracaso

escolar. No se trata únicamente de la incidencia de los elementos materiales de la diferenciación con que los niños ingresan a la escuela, como la alimentación, vivienda, salud, materiales escolares, etc., sino también de los factores culturales, como las actitudes, predisposiciones y valoraciones que determinarán la relación con el ámbito educativo (Tenti Fanfani, 1993).

Este proceso agrava aún más el de la exclusión del sistema. La discriminación que se genera en torno a la falta de posibilidades de acceso o permanencia en la escuela es fácilmente visible y por lo tanto, pasible de ser denunciada por las investigaciones y los sectores marginados de la educación. En el caso de la discriminación a partir de la segmentación de la calidad, en cambio, este proceso permanece "opacado" para grandes grupos poblacionales. La posibilidad de acceder a un mismo certificado, genera una apariencia de homogeneidad que no refleja las diferencias respecto de los conocimientos efectivamente obtenidos por cada alumno.

En efecto, a partir de la masificación y "devaluación" de las credenciales, los certificados dejan de ser garantía de continuidad de estudios y de acceso a puestos en el mercado de trabajo. En momentos en que existe un marcado deterioro del mercado laboral acompañado de un proceso de expansión educativa, los sistemas educativos tienen a desempeñar una función denominada "efecto fila" (Carnoy, 1982). Este proceso hace referencia a la idea de que, junto con aportar a la productividad, la educación les proporciona a los empresarios un proceso conveniente para identificar a los trabajadores que reúnen las condiciones que ellos requieren. En otras palabras, la educación no siempre genera mejores trabajos sino que "reasigna" los lugares en la fila de buscadores de empleo. Quienes han accedido a mayores años de escolaridad desalojan de los primeros lugares de la "fila" a los sectores con menor instrucción formal, aun para puestos que exigen poca calificación. Debido a que la correlación entre las credenciales educativas y el nivel socioeconómico de origen es alta, es posible plantear que en muchos casos la educación habilita para acceder a mejores trabajos, más por su función de selección social, que por los saberes y calificaciones que brinda.

Por último, cabe destacar que las principales diferencias entre circuitos educativos no ocurren en relación al tipo de gestión pública o privada al que pertenecen los establecimientos, sino entre las diferentes escuelas que forman parte de cada uno de estos ámbitos. Las pruebas realizadas por el Operativo Nacional de Evaluación muestran un rendimiento ligeramente superior entre los alumnos pertenecientes a escuelas de gestión privada. Sin embargo, los datos obtenidos no permiten analizar si esta diferencia en el rendimiento responde a las características propias de las escuelas o al más alto nivel socioeconómico que posee la población que concurre a una parte de los establecimientos privados.

## La educación frente a los desafíos de la desigualdad social: el caso de la Ciudad de Buenos Aires

La Ciudad de Buenos Aires cuenta con una situación comparativamente mejor que la de otras provincias del país. Sin embargo, esta jurisdicción posee aún problemáticas irresueltas, provenientes del marcado deterioro que han sufrido los distintos sectores socioeconómicos en los últimos años debido, entre otras causas, a las condiciones de precarización, segmentación e informalización del mercado de trabajo.

En esta jurisdicción encontramos diferentes situaciones de pobreza, asociadas especialmente con las condiciones de hábitat en que las personas desarrollan su vida cotidiana. En efecto, el 52.9% de la población con NBI habita en viviendas deficitarias. Esta situación se agrava en algunas zonas de la ciudad, donde este porcentaje se eleva hasta el 85.5% y 78.1% en los distritos escolares (DE) 4° y 5°, respectivamente. El porcentaje de población NBI que vive en condiciones de hacinamiento asciende al 43% y en algunos distritos, en particular los DE 19°, 20° y 21°, se registran valores superiores al promedio (50.3%, 44.5% y 48.0%, respectivamente). Se observa también que el 16% de la población NBI habita viviendas sin retrete.

Programas que atienden a los niños y jóvenes de los sectores más desfavorecidos

En el marco del contexto descrito, en el año 1997 se inició la implementación del Programa ZAP (Zona de Acción Prioritaria) en los distritos donde los indicadores de repitencia brindaban los porcentajes más altos y preocupantes en el primer grado. Esta situación era aún más grave si se tiene en cuenta que los valores no eran muy diferentes para los grados restantes. Este fenómeno está reforzado por el de la

**CUADRO 3**

Población con necesidades básicas Insatisfechas (NBI), por distritos escolares de la Ciudad de Buenos Aires

Distrito Escolar	Porcentaje población NBI
Total	8.1
1°	5.9
2°	7.5
3°	13.4
<b>4°</b>	<b>25.1</b>
<b>5°</b>	<b>23.3</b>
6°	8.7
7°	4.2
8°	4.1
9°	6.1
10°	4.7
11°	6.7
12°	5.3
13°	9.2
14°	6.8
15°	4.4
16°	4.3
17°	2.5
18°	3.9
<b>19°</b>	<b>19.9</b>
<b>20°</b>	<b>9.9</b>
<b>21°</b>	<b>20.4</b>

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda, 1991, INDEC

sobreedad que, si bien no puede explicarse solamente por la repitencia, es una de sus consecuencias.

Pertenecen a escuelas ZAP los distritos: 4° (La Boca, Barracas y San Telmo); 5° (Barracas, Pompeya y Parque Patricios); 19° (Pompeya y Soldati); 20° (Lugano, Liniers, Mataderos); 21° (Lugano I y II).

La problemática focal de intervención del programa es el fracaso escolar, aunque su definición fue modificándose en los distintos momentos en los que fue

#### CUADRO 4:

Porcentaje de alumnos repetidores sobre el total de los alumnos matriculados en grados comunes por grado según distrito escolar - Nivel Primario / Sector público - 2000

		GRADO								Total alumnos Matriculados
		1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°	Total	
DISTRITO ESCOLAR	1°	7.2	4.1	4.1	3.5	4.2	2.2	0.6	3.7	9,495
	2°	6.6	4.2	3.7	3.3	3.0	2.1	0.8	3.3	7,841
	3°	10.1	8.8	4.0	4.9	6.8	5.3	2.9	6.2	5,317
	4°	9.0	8.4	3.8	6.0	6.7	4.3	0.9	5.7	6,267
	5°	11.2	7.7	5.9	4.5	4.9	6.0	2.3	6.2	8,045
	6°	7.3	3.2	3.3	3.0	4.3	4.9	1.6	3.9	9,901
	7°	4.9	4.5	3.9	3.2	3.3	2.5	0.5	3.2	7,533
	8°	7.8	4.3	3.7	4.0	3.1	5.1	1.2	4.2	7,759
	9°	4.7	2.8	2.1	1.7	1.9	2.5	1.0	2.4	7,649
	10°	5.5	2.4	2.4	1.9	3.2	2.2	0.4	2.5	7,537
	11°	7.5	4.8	3.9	5.1	5.5	3.3	0.7	4.4	6,826
	12°	6.8	4.4	2.7	3.7	3.7	3.0	1.8	3.7	6,000
	13°	8.9	6.4	3.4	3.8	4.7	6.2	1.1	5.0	6,940
	14°	6.3	3.3	3.7	3.2	1.9	4.2	0.8	3.3	4,530
	15°	5.0	2.8	4.0	2.9	3.9	3.2	0.7	3.2	5,194
	16°	2.3	1.5	1.9	1.2	3.1	1.7	0.2	1.7	5,913
	17°	4.5	1.8	3.4	2.3	2.7	1.8	0.8	2.5	7,052
	18°	4.2	2.6	1.8	2.0	3.5	0.9	0.2	2.1	6,360
	19°	8.1	6.6	5.3	3.9	2.3	3.9	0.6	4.6	7,742
	20°	7.9	6.5	3.5	3.3	2.7	2.4	0.3	3.8	7,286
	21°	8.7	4.6	2.7	4.0	2.8	5.0	0.4	4.1	8,103
	Total	7.1	4.6	3.5	3.4	3.7	3.4	0.9	3.8	149,290

Fuente: Relevamiento Anual 2000. Departamento de Estadística de la Dirección de Investigación de la Secretaría de Educación, Gran Ciudad de Buenos Aires.

configurándose y consolidándose. Se arriba así a una concepción del fracaso escolar como expresión de la desigualdad social y, por ende, como una situación que se ancla en mecanismos sociales y no sólo educativos. Es por esta razón que aparece como necesario construir una estrategia que integre otras áreas de gobierno que atienden la cuestión social. En términos del propio proyecto "el Programa se propuso desde sus inicios disminuir la problemática del fracaso escolar considerando que este no era un problema exclusivo de la escuela". Se planteó entonces, abordarlo como síntoma de una dinámica social compleja donde si bien la escuela es parte importante y no puede deslindar responsabilidades, también quedan incluidas la familia, la vida cultural, lo

**CUADRO 5:**

Porcentaje de alumnos con sobreedad sobre el total de alumnos matriculados en grados comunes por grado, según distrito escolar - Nivel Primario / Sector público - 2000

		GRADO							
		1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°	Total
DISTRITO ESCOLAR	1°	12.0	13.9	19.4	316.8	19.0	21.7	18.6	17.4
	2°	10.1	13.6	15.8	15.2	21.2	20.6	20.0	16.8
	3°	15.2	24.5	23.3	26.1	33.3	29.0	30.0	25.8
	4°	15.0	23.0	23.4	30.8	35.9	32.3	23.7	26.1
	5°	16.0	22.1	27.0	28.8	37.0	35.6	28.9	27.5
	6°	9.7	13.4	18.1	18.6	22.2	22.9	23.0	18.4
	7°	9.3	13.2	19.0	19.1	22.1	21.4	19.7	17.8
	8°	10.2	13.9	14.4	17.5	21.2	25.9	22.6	18.1
	9°	7.3	9.1	11.6	11.4	16.4	16.6	16.8	12.9
	10°	9.1	12.7	16.8	13.4	18.1	19.2	17.3	15.4
	11°	12.1	15.8	17.3	23.8	27.1	27.5	23.0	21.0
	12°	11.4	14.4	19.6	22.1	20.2	22.1	22.6	19.0
	13°	11.9	19.6	23.1	22.2	28.2	29.3	28.6	23.3
	14°	8.2	11.9	18.0	17.7	15.9	25.9	22.7	17.3
	15°	6.1	9.7	14.2	15.8	17.1	15.6	20.1	14.2
	16°	3.8	5.0	10.6	9.2	11.8	12.0	12.1	9.4
	17°	6.8	6.4	11.2	10.8	12.5	11.3	15.3	10.7
	18°	6.6	11.2	8.8	10.2	15.2	11.9	12.4	10.9
	19°	14.4	22.9	30.4	33.7	36.5	36.8	35.6	29.5
	20°	11.1	16.1	17.3	18.4	19.5	18.5	17.6	17.0
	21°	12.2	16.9	17.2	21.1	26.1	26.4	27.6	20.90
	Total	10.7	15.0	18.2	19.1	22.7	22.9	21.6	18.60

Fuente: Relevamiento Anual 2000. Departamento de Estadística de la Dirección de Investigación de la Secretaría de Educación, Gran Ciudad de Buenos Aires.

social, la salud, lo laboral, la vivienda y la participación ciudadana. Esto se corresponde con la localización geográfica del proyecto, que demarca zonas coincidentes con los distritos y regiones escolares, así como la invitación a los actores intervinientes a elaborar "proyectos educativos acorde a las necesidades de sus escuelas y comunidades" (Folleto de Difusión ZAP, 2000).

En este sentido, el programa se ha estructurado en función de cuatro ejes, los cuales atraviesan los distintos proyectos y que son considerados antecedentes que pueden terminar expresándose en fracaso escolar. Estos son la repitencia, las estrategias pedagógicas inadecuadas para el trabajo con los sectores más desfavorecidos, el bajo acceso de los alumnos a los bienes culturales y la deserción escolar. A su vez, estas problemáticas no tienen los mismos efectos ni se traducen de la misma forma en los distintos niveles educativos, por lo que, en el caso del nivel primario, el programa se dirige a atender principalmente los tres primeros ejes, y en el caso de la escolaridad media, se suma la problemática de retención de los alumnos en la institución.

Los Proyectos del Programa ZAP que están en ejecución en la actualidad son según el nivel de enseñanza involucrado y el eje principal al que apunta son:

- *Maestro + Maestro = éxito escolar*

Tiene como fin la disminución del fracaso escolar en el primer ciclo, que es la etapa en la que se concentran los mayores índices de fracaso del nivel primario y contribuir a la mejora de la tarea docente y sus condiciones de ejercicio, en aquellas escuelas que atienden a la población con mayores índices de pobreza y exclusión. El proyecto se desarrolla desde el año 1998, y en el año 2001, se han incorporado escuelas de otros distritos escolares y más maestros, llegando a 88 las escuelas bajo el programa, en los distritos 1°, 4°, 5°, 10°, 11°, 13°, 19°, 20° y 21°. Se combinan y complementan en el proyecto distintas estrategias, entre ellas, la contratación de otro maestro (de planta transitoria), quien trabaja conjuntamente con el maestro a cargo del grado, capacitándose y a su vez reemplazando a éste cuando se capacita. Se hace, además, la capacitación en servicio para coordinadores y docentes de 1er ciclo en instancias diferenciadas que intenta brindar un marco teórico centrado en la articulación entre el quehacer en el aula y la realidad social de las escuelas abordando temáticas que faciliten el trabajo cotidiano del maestro, como por ejemplo, la violencia en las instituciones, concepciones de la infancia, fracaso escolar, gestión institucional y en el aula, interculturalidad y enseñanza de la lectura y la escritura. Finalmente, se llevan a cabo las actividades de boletín abierto que constituye un período de apoyo para los chicos que los necesiten en diciembre y en febrero y el pasaje del docente con su grupo de 1ro a 2do grado.



- *Retención escolar de alumnas madres y alumnas embarazadas en Escuelas Medias de la Ciudad de Buenos Aires.*

El proyecto apunta al nivel medio del sistema educativo e intenta dar respuesta a un problema concreto: el abandono de los estudios de las alumnas madres y embarazadas o el riesgo que corren de hacerlo, ya que la maternidad adolescente en las escuelas es un tema que está presente y que, si se registra, se puede contribuir a la retención de estas alumnas dentro del sistema educativo. Reconocer y fortalecer el Derecho a la Educación (art. 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño) mediante la creación de maneras de abordaje institucional que incluya y acompañe a estas adolescentes asumiendo la particular situación por la que están atravesando gracias a la tarea concreta de afianzar y sostener una actitud escolar inclusiva. La modalidad de trabajo es en reuniones mensuales en pequeños grupos de varias escuelas con los referentes para el seguimiento y acompañamiento, donde se abordan temáticas comunes, legislación, concepciones de familia, de ser adolescente, alumna y madre, etc. También se otorgan becas para las alumnas madres y embarazadas. A partir del año 2001, el Proyecto es asumido como una política general desde la Dirección de Área de Educación Media y Técnica pues la problemática no puede limitarse a las escuelas de zonas ZAP, y se extenderán las acciones a otras escuelas Medias de la Ciudad de Buenos Aires.

- *Aprender Ayudando*

En mayo del 2001 se implementó este proyecto para generar desde una acción solidaria la tutoría de alumnos de 5to año de escuelas medias sobre alumnos de 7mo grado de escuelas primarias y de 1ero y 2do año de escuelas medias para favorecer la retención escolar. Cien jóvenes de 5to año perciben por 8 meses una beca y serán capacitados para ser tutores de 300 niños de escuelas primarias, a quienes acompañarán con apoyo escolar y en el pasaje de escuela primaria a media.

- *Puentes Escolares: para llegar a los chicos y las chicas que viven en la calle*

Esta propuesta intenta tender "puentes" entre los chicos y las chicas que viven en situación de calle de la Ciudad de Buenos Aires y las escuelas públicas dependientes de la Secretaría de Educación. Desde esta perspectiva, el Gobierno de la Ciudad se propone ampliar el ámbito de lo público, reconociendo los derechos todos los chicos y chicas, especialmente en lo que se refiere al derecho a la educación. En las actuales condiciones históricas, la existencia de diferentes "infancias" interpela al propósito democratizador asumido por esta Secretaría de Educación, quien promueve desde "Puentes Escolares" un abanico de propuestas educativas para extender la escuela pública a los lugares donde actualmente no llega. Con su comienzo en el año 2001, se trabaja con chicos y chicas que viven en situación de calle, especialmente en la zona de Constitución y con los que participan de Centros de Día y Hogares de Tránsito.

- *Los chicos-chicos: destinados a los niños de 0 a 6 años.*

Se plantea realizar acciones educativas que colaboren a garantizar el derecho al crecimiento, de los niños de 0 a 6 años, en las zonas de acción prioritarias de la Secretaría de Educación; entendiendo al niño como un sujeto en crecimiento, que tiene derecho a la inclusión, a la participación social y a recibir una oferta educativa rica y variada. Se generan diferentes estrategias educativas en espacios no convencionales de la comunidad para responder a las necesidades de atención escolar de los niños más pequeños.

- *Juegotecas*

Este proyecto apunta a los problemas relacionados a las estrategias pedagógicas inadecuadas, en el nivel educativo primario, e intenta revalorizar el juego como estrategia pedagógica didáctica y como marco de contención y favorecer la comunicación, creando un ámbito más placentero. Se ha podido reflexionar y modificar la organización de los tiempos y espacios dentro de la escuela. También posibilitó a los chicos aprender a compartir y trabajar en grupos, a valorar la importancia de las reglas y las normas, generando participación y dándole sentido de pertenencia a institución. Esto a su vez contribuyó a la disminución de la violencia en los recreos. Comenzando en el año 1999, y este año se propone incorporar el juego como estrategia de aprendizaje en las escuelas como una forma de profundizar y ampliar el espacio de innovaciones dentro de las instituciones escolares y comunitaria.

- *Residencia de Profesores en ZAP*

El proyecto se propone Intervenir en la formación básica de los docentes, durante el período de Residencia con un plus de formación referido a la contextualización de la enseñanza en zonas de alta complejidad. Desde su implementación en 1998, se ha puesto énfasis en la formación de Alumnos Residentes, y en el presente año se ha comenzado a centrarse en el trabajo con los Profesores de Residencia, con el fin de que sean ellos los que intervengan en la formación de los futuros maestros.

- *Ver para aprender*

En este proyecto nos proponemos prevenir las dificultades visuales y/o contribuir a su solución para mejorar las condiciones de aprendizaje de todos los alumnos de las escuelas de nivel inicial y primaria de los DE 4°, 5°, 19°, 20° y 21°. Ya se han entregado 469 pares de anteojos y se revisaron 3,163 alumnos.

Con el fin de abordar las problemáticas relacionadas al acceso a bienes culturales y tecnológicos, se realizan los siguientes proyectos:

- *Escuela y Cultura*

Se propone: a) facilitar el acceso de docentes, padres y alumnos al patrimonio y a los bienes culturales de la ciudad; b) fortalecer el vínculo entre las escuelas y otras instituciones educativas de carácter no formal de la ciudad (museos, centros culturales, bibliotecas, etc); c) ampliar y profundizar las actividades de carácter cultural de las escuelas primarias de la ciudad.

Este programa es la continuación y reformulación de los proyectos "Conocer la ciudad", "Fortalecimiento del rol de los coordinadores del segundo ciclo", "Museo interactivo de ciencias" y "Conversión de bibliotecas en centros de recursos multimediales".

- *Informática en la escuela primaria*

Nos proponemos disminuir la brecha tecnológica en las escuelas de las zonas ZAP, para que los alumnos y los docentes puedan acceder a mayor y mejor información, siendo capaces de utilizar con eficacia el universo de las nuevas herramientas informáticas, multimedia y del flujo informativo (Internet y correo electrónico).

En un trabajo conjunto con REPORTE (Red Porteña de Telemática), se trabaja en la provisión y asistencia técnica y pedagógica en forma permanente en el uso de la informática, el correo electrónico e Internet, dando a conocer las potencialidades y aplicaciones educativas de estas herramientas.

- *Una mirada crítica y analítica sobre los textos audiovisuales*

Se propone capacitar a los docentes de escuelas medias en la adquisición del lenguaje audiovisual como herramienta teórico práctica para la enseñanza curricular.

Se estructura una capacitación in situ, reuniendo a docentes, maestros y bibliotecarios en grupos con el fin de introducir en el aula una nueva herramienta pedagógica didáctica a través del uso del lenguaje audiovisual.

- *Orquestas Infantiles*

La Orquesta Infanto-juvenil es una acción esencialmente comunitaria, que involucra y beneficia a las familias y al medio social que estas integran, promoviendo la emulación y el perfeccionamiento, como así también el desarrollo integral a través de la sensibilidad y la tarea solidaria. Se aborda la educación musical desde un enfoque social educativo y artístico. Los resultados de ésta actividad formativa, se reflejan en importantes modificaciones en la conducta de los niños participantes como así también en los resultados alcanzados por los niños en su rendimiento escolar.

- *La radio como herramienta para hablar, leer y escribir sobre las ciencias*

Se atienden las dificultades lingüísticas de los alumnos de primer y segundo año

en el registro oral y escrito. Se propone capacitar a los docentes de lengua y ciencias en lenguaje radiofónico; promover el desarrollo de las competencias lingüístico-comunicativas a través de estrategias didácticas no convencionales utilizando la radio como herramienta pedagógica didáctica; propender al trabajo en equipo entre profesores de lengua y profesores de ciencias sociales y/o naturales, con la metodología de aula taller; instrumentar proyectos por escuela como herramienta para el trabajo sobre contenidos transversales inter-áreas; y utilizar el trabajo conjunto de los docentes como medio para instrumentar estrategias de contención en aspectos vinculados a la diversidad cultural y lingüística.

Por último, se han puesto en marcha proyectos con el fin de fortalecer el trabajo comunitario, mediante los siguientes proyectos:

- *Educación Ambiental en ZAP*

El proyecto se propone: a) responder al problema de la inexistencia de experiencias sistemáticas de educación ambiental en el sistema educativo de Buenos Aires partiendo de la consideración de que esta ausencia y el consecuente atraso informativo y formativo en que se encuentran la población estudiantil y docente de la ciudad, respecto a la realidad ambiental, a su incidencia en la calidad cotidiana de la vida y a los avances científicos y tecnológicos que facilitan su comprensión, y respecto al avance de otras ciudades de la región en este campo educativo, constituye un problema prioritario; b) atender al atraso temático, aportando información amplia actualizada y diversa e instrumentos pedagógicos para su aprovechamiento; c) contribuir a la comprensión de los procesos y mecanismos que constituyen los problemas urbano-ambientales; d) generar un aporte que contribuya a la construcción de una conciencia crítica sobre la temática (el medio ambiente, su importancia y su gestión); e) promover la divulgación amplia de los temas y contenidos trabajados, tendiendo a construir con ellos puentes y zonas de igualdad entre los diferentes actores de la comunidad; f) llevar a cabo experiencias de educación ambiental con los estudiantes, tanto como acciones de capacitación docente en educación ambiental en las escuelas medias de la ZAP; g) promover el trabajo conjunto de docentes de distintas áreas en torno al tópico, reforzando la internalización de una concepción transversal de los temas ambientales, tanto a nivel de los contenidos educativos como de la realidad cotidiana; h) promover una conexión permanente entre los procesos educativos y las circunstancias que vive constantemente la comunidad en este terreno; y i) promover la modalidad de educación por proyectos para encarar esta propuesta.

- *Campamentos educativos "Una propuesta de escuela al aire libre"*

Para posibilitar el acceso a actividades innovadoras en el campo pedagógico a las

poblaciones tradicionalmente excluidas y promover el desarrollo de actividades al aire libre que favorezcan el intercambio grupal en la comunidad educativa, se realizan salidas de campamentos de alumnos de 1° y 2° año de las escuelas medias y de 5° y 7° grado de las escuelas primarias, de la zona ZAP.

- *PACE: Programa de Acciones Compensatorias en Educación - Ministerio de Educación*

Atiende a las escuelas con alumnos provenientes de sectores desfavorecidos, con el fin de: a) promover la igualdad de oportunidades educativas; b) lograr una mayor permanencia de los alumnos en el sistema educativo; c) mejorar la calidad de los aprendizajes, según la población y nivel educativo atendido

En la ciudad de Buenos Aires, el PACE forma parte desde marzo del 2001 del Programa ZAP, en cuyo marco se desarrollan las siguientes líneas de acción, derivadas del Programa Nacional:

- Provisión de útiles y libros de textos para 22 escuelas primarias y 22 escuelas medias
- Gestionar la inclusión de más instituciones educativas para ser atendidas por el PACE.
- Orientación para la optimización del uso de los recursos existentes en las instituciones educativas comprometidas tanto en el actual programa, como en los programas anteriores (Plan Social Educativo- Programa Nacional de Escuelas Prioritarias).

- *Centros educativos comunitarios*

Es una unidad educativa no escolar, donde tienen lugar procesos de construcción educativa de acuerdo con las redes interactivas que generan los actores. Desde el programa se apoya el accionar comunitario de diversos centros, entre los que se destacan Barrio Mitre y la Usina, articulando acciones con Centro Mataderos y red Soldati.

Programas para adolescentes, jóvenes y adultos

### *Educación Media*

Como hemos desarrollado en otros trabajos (Filmus, 2001), tanto en Argentina como en el resto de los países de la región, el deterioro del mercado de trabajo y de la distribución del ingreso han influido sobre los límites de la expansión de una escuela media de calidad para toda la población. Estos límites a la expansión y mejora se han manifestado a través de dos procesos: El primero de ellos es cuantitativo. A pesar del crecimiento sostenido de la matrícula, la proporción de egresados de la

escuela media continúa siendo baja, tanto en relación con los otros niveles educativos como con respecto a otras regiones del mundo (Caillods y Hutchinson, 1999). El segundo se relaciona con la desigualdad de oportunidades que tienen los diferentes estratos sociales para acceder a la escuela media y terminar sus estudios. En efecto, la posibilidad de culminar el nivel secundario continúa siendo un privilegio al que sólo pueden aspirar en proporciones significativas los sectores con mayores ingresos de la población.

Esta situación se corrobora en la Ciudad de Buenos Aires, donde la promoción y la continuidad de los alumnos en el nivel presenta diversas problemáticas y, como ya fue descrito en general para el país, aún es necesario continuar trabajando con el fin de garantizar una escolaridad completa de calidad para todos los jóvenes. En general, el nivel medio presenta bajas promociones en todos los distritos, y a esto se suma que algunas zonas se encuentran muy por debajo del promedio. Por esta razón, este nivel merece atención en su totalidad y no solo aquellos distritos que se encuentran bajo el programa ZAP. En efecto, como puede apreciarse en los cuadros 6 y 7, la repitencia y el abandono está presente en los tres primeros años en la mayoría de los colegios del nivel. La repitencia da cuenta de una problemática específica que genera el aumento de recursos tendientes a retener a los alumnos y evitar el abandono y que, además, refleja las dificultades de los estudiantes para cumplimentar las exigencias necesarias del nivel.

En el marco de estos datos que presentamos, en la Ciudad de Buenos Aires se están realizando diversos programas que atienden a todos los alumnos de la escuela media y apuntan a una transformación hacia un modelo pedagógico más contenedor. Estos programas tienen como fin mejorar la calidad educativa del nivel medio, garantizar 10 años de escolaridad para todos y avanzar hacia la obligatoriedad de la escuela media.

- *Becas de ayuda económica para los alumnos secundarios*

Se entregaron en la Ciudad de Buenos Aires 4,900 becas, que se suman a las entregadas por el Ministerio de Educación Nacional. Este estímulo se distribuye entre todas las escuelas medias de la Ciudad, haciendo hincapié en los alumnos de primero y segundo año, especialmente aquellos que se encuentran en riesgo de deserción escolar.

- *Tu esfuerzo vale*

Más de 9 mil alumnos secundarios recibieron clases gratuitas de los cursos de apoyo brindados por los profesores de las escuelas medias de la Ciudad entre febrero y marzo del 2001. Este programa tiene como fin atender a aquellos alumnos que no tienen posibilidades de acceder a profesores particulares. Como

resultado de esta medida, se duplicó la cantidad de estudiantes que aprobaron los exámenes con respecto al año anterior, y se logró un 8% menos de repitencia. Si bien continúa sin poder promocionar al año siguiente un cupo considerable de alumnos que lleva materias a marzo, la mejora es significativa y permite asegurar la necesidad de instalar en las escuelas el cambio cultural de estudiar durante el mes de febrero, antes de las evaluaciones, a partir del reencuentro entre los docentes y los estudiantes.

**CUADRO 6:**  
Distribución porcentual de alumnos repetidores por año de estudio  
según distrito escolar - Nivel Medio / Sector Público - 2000

		AÑO DE ESTUDIO					
		1°	2°	3°	4°	5°	6°
		%	%	%	%	%	%
DISTRITO ESCOLAR	1°	33.4	26.8	21.9	15.2	2.7	0.0
	2°	33.3	26.9	24.7	12.7	2.5	0.0
	3°	31.6	33.1	24.5	10.8	0.0	0.0
	4°	32.9	24.2	22.5	13.9	6.5	0.0
	5°	29.7	30.4	23.2	14.1	2.5	0.1
	6°	36.4	30.4	17.8	12.3	3.1	0.0
	7°	41.6	30.1	17.5	10.4	0.4	0.0
	8°	40.6	31.5	15.6	12.2	0.1	-
	9°	29.3	33.0	18.9	14.2	4.5	0.0
	10°	33.1	32.4	19.4	12.2	2.8	0.1
	11°	37.5	29.3	25.4	7.1	0.7	0.0
	12°	27.0	31.1	20.7	19.5	1.7	0.0
	13°	34.4	34.8	15.7	10.7	4.2	0.3
	14°	43.6	27.1	20.3	8.3	0.8	0.0
	15°	31.4	26.9	21.3	17.2	3.1	0.1
	16°	64.3	14.3	21.4	0.0	0.0	-
	17°	40.9	31.1	16.9	10.0	1.1	0.0
	18°	33.3	25.9	20.0	14.5	6.3	0.0
	19°	33.1	37.2	20.8	7.5	1.4	0.0
	20°	28.6	24.5	30.6	16.3	0.0	-
	21°	36.5	30.8	19.7	11.9	1.1	0.0
	<b>Total</b>	<b>34.6</b>	<b>29.6</b>	<b>20.5</b>	<b>12.6</b>	<b>2.6</b>	<b>0.0</b>

Fuente: Relevamiento Anual 2000. Departamento de Estadística de la Dirección de Investigación de la Secretaría de Educación, Gran Ciudad de Buenos Aires.

**CUADRO 7:**

Distribución porcentual de alumnos con sobreedad por año de estudio  
según distrito escolar - Nivel Medio / Sector Público - 2000

		AÑO DE ESTUDIO					
		1°	2°	3°	4°	5°	6°
		%	%	%	%	%	%
DISTRITO ESCOLAR	1°	40.1	45.4	249.0	50.8	46.8	49.1
	2°	52.5	56.0	59.4	60.6	53.1	66.0
	3°	59.1	66.0	67.0	58.7	52.5	43.8
	4°	50.5	58.7	59.8	64.0	58.7	50.0
	5°	42.4	49.2	49.8	54.4	50.1	40.8
	6°	44.2	39.0	39.8	41.5	41.6	59.0
	7°	44.6	45.4	48.5	37.7	33.5	23.0
	8°	52.2	53.7	53.5	47.4	47.7	-
	9°	45.8	50.3	53.7	54.8	48.2	53.4
	10°	32.2	38.7	37.2	39.2	32.3	39.4
	11°	40.1	41.0	41.5	39.8	32.7	31.7
	12°	34.8	40.2	38.9	46.8	54.1	18.7
	13°	39.2	43.8	44.1	46.8	46.4	49.4
	14°	43.8	45.9	41.3	41.9	49.2	63.5
	15°	54.9	59.8	61.0	64.9	60.3	22.9
	16°	17.9	14.1	19.7	11.4	19.3	-
	17°	35.5	35.3	41.7	43.0	36.4	45.6
	18°	27.0	28.9	36.4	34.0	30.3	38.9
	19°	64.8	72.6	68.0	78.7	74.3	58.3
	20°	47.6	56.9	48.5	60.3	50.0	-
	21°	48.5	51.0	62.6	63.6	59.6	56.3
	<b>Total</b>	<b>43.7</b>	<b>46.9</b>	<b>49.0</b>	<b>49.2</b>	<b>45.1</b>	<b>45.0</b>

Fuente: Relevamiento Anual 2000. Departamento de Estadística de la Dirección de Investigación de la Secretaría de Educación, Gran Ciudad de Buenos Aires.

- *Reinserción de jóvenes sin escolaridad*

Se está realizando una experiencia piloto para la reinserción en la escuela de adolescentes que por diferentes motivos abandonaron sus estudios secundarios. A su vez, se está trabajando en la creación de escuelas domiciliarias en Educación Media, para que los estudiantes que por razones de salud no puedan concurrir por lapsos prolongados a la escuela, tengan clases en sus domicilios o lugares de internación.



- *Centros Culturales Secundarios*

Una de las acciones que implementa la Secretaría de Educación para la transformación de la Educación Media es la creación de Centros Culturales en las escuelas secundarias, con el fin de promover el acercamiento de los alumnos al ámbito de la cultura. Este programa tiene por objetivo generar un espacio donde el alumno no solo se interprete como un agente de apreciación estética sino que se transforme él mismo en un agente cultural. Se intenta propiciar experiencias culturales que incluyan a toda la comunidad escolar. Conjuntamente con los talleres para adolescentes, se generan espacios de investigación y capacitación para los docentes con el fin de reactualizarlos sobre nuevos códigos culturales. En el año 2001 se inauguraron 10 Centros culturales y se prevé la creación de más en el año 2002.

- *Centros deportivos secundarios*

La creación de los centros deportivos en las escuelas medias tiene como objetivo continuar con las acciones de la Secretaría de Educación tendientes a sostener y ofrecer a los adolescentes espacios seguros de integración y comunicación con aquellas actividades de la cultura y deportivas, practicadas por los diferentes grupos sociales y franjas etáreas, con el propósito de crear vínculos y prácticas que los unan y los igualen en una futura convivencia basada en la igualdad de oportunidades.

La concurrencia de los adolescentes a estos centros deportivos y el desarrollo de las actividades que se han planificado para los mismos permite a los adolescentes vivenciar una experiencia formativa con características propias y complementarias de aquellas que experimentan en sus horas de clase, integrándose en una instancia en la que no está en juego la acreditación ni la promoción del año escolar. Esta actividad se ha comenzado a implementar en el año 2001, con la creación de los primeros tres centros deportivos.

- *Transformación de la Educación Media y Técnica*

Se ha comenzado un proceso de transformación curricular del nivel secundario que actualice los saberes que se imparten en la escuela, para que ésta ofrezca contenidos y experiencias de aprendizaje que tengan sentido tanto para la vida actual de adolescentes y jóvenes como para su vida futura. En primero y segundo año, la transformación curricular se orienta a la actualización de contenidos y de enfoques de enseñanza, y a incorporar alternativas que permitan a los adolescentes y jóvenes comprender mejor las transformaciones culturales y sociales en las cuales están implicados. Se impulsa también la reformulación del Ciclo Superior de las escuelas medias, reorganizando las especializaciones y orientaciones y fortaleciendo tanto la formación general de los alumnos como los saberes específicos de las distintas especialidades.

Por otro lado, se está trabajando en un conjunto de medidas que apuntan a un modelo pedagógico más contenedor, la mejora de los niveles de calidad del aprendizaje y revertir el índice de deserción escolar. Estas medidas incluyen: la capacitación permanente de los docentes; la asignación de tiempo rentado de trabajo a profesores de todas las escuelas de Nivel Medio, en "horas no al frente de alumnos" para que diseñen y lleven adelante proyectos tendientes a mejorar los aprendizajes y la experiencia piloto de reforma del régimen de cursada, consistente en dictar 4 materias cuatrimestrales y 7 anuales en los dos primeros años de la escuela media, con el fin de revertir el fracaso escolar del alumno que, al dejar el primario, debe enfrentar el secundario con 11 materias anuales.

#### *Educación de adultos y Formación para el empleo*

Con el fin de implementar medidas tendientes a abarcar otras instancias educativas desde las cuales puede atenuarse los efectos de la desocupación, la exclusión y la desintegración social que viven amplios sectores de la población, se ha ampliado y renovado la oferta educativa destinada a mejorar las condiciones de inserción laboral de los ciudadanos que deseen participar en alguno de los cursos de capacitación.

- *Educación no formal*

El Área de Educación no formal sumó a sus actividades una serie de cursos relacionados con la formación para el trabajo, con el objetivo de que la comunidad pueda tener acceso en forma libre y gratuita a cursos de capacitación laboral. Los destinatarios del programa son niños y jóvenes que el entorno social tiende a marginar; adultos que quieren afianzarse en su trabajo o intentar reinserirse laboralmente; y abuelos a quienes la comunidad los integra y mantiene activos. La ciudad ofrece aproximadamente 550 talleres gratuitos que se desarrollan en 44 Centros distribuidos en la Ciudad.

- *Adultos 2000 "Otra Oportunidad"*

En la Ciudad de Buenos Aires existen aproximadamente 736 mil personas que no finalizaron los estudios de Nivel Medio. Por esta razón, el Proyecto Educación Adultos 2000 se propone que las personas que se encuentran en esta situación, puedan obtener su título de Bachiller. Desde su comienzo ya se han matriculado alrededor de 20 mil adultos, y su forma de funcionamiento y organización incorpora los principios de la educación a distancia, lo que permite programar los tiempos de estudio de acuerdo con las posibilidades y obligaciones propios de la vida adulta. Como una de sus modalidades principales, se han realizado convenios con organizaciones sociales que apuntan a que sus afiliados completen el secundario.

- *Educación del Adulto y del Adolescente*

El Área de Educación del Adulto y del Adolescente, brinda además, servicio educativo para jóvenes y adultos en los niveles de alfabetización, primario, post-primario (cursos especiales y Escuela de la Joya), Secundario, Terciario y Formación Profesional. Este Área tiene por un lado, el objetivo alfabetizar y dar el acceso a toda persona mayor de 14 años que no haya tenido la oportunidad de tener o completar sus estudios primarios, capacitar para el trabajo y favorecer en el alumno su integración con el medio próximo con verdadera capacidad de influencia a través de una estrategia de rescate y valoración de su propia cultura. Por otro lado, el nivel secundario, tiene como objeto proporcionar al adulto capacitación actualizada para insertarse al mundo del trabajo, ofrecer alternativas que enriquezcan su calificación personal y socio-económica y ordenar y sistematizar el caudal de saber pragmático que aporta su experiencia.

En el nivel primario, funcionan 80 Escuelas y 54 Centros Educativos, con un total de matrícula de 5652 alumnos. También existen 57 Centros del Programa de Alfabetización en Educación Básica y Trabajo, además de 26 especialidades en cursos especiales en Escuelas y Centros. Funcionan 71 Centros de Educación de Nivel Secundario (CENS) con 22 especialidades diferentes, con una matrícula actual de 10063 estudiantes. Por último, funcionan 22 Centros de Educación de nivel Terciario (CENT).

Por otro lado, existen en la Ciudad de Buenos Aires 26 Centros de Formación Profesional y 10 Centros Anexos a Escuelas Técnicas, donde se capacitan 24 mil ciento cincuenta personas por cuatrimestre. En ellos se desarrollan programas de perfeccionamiento en áreas específicas y a su vez, los alumnos pueden finalizar el nivel primario o secundario de forma conjunta con el aprendizaje de una especialidad laboral.

Por último, se creó por primera vez en la Ciudad, un Consejo para la Formación Profesional, en cuyo ámbito funcionan foros integrados por cada rama de actividad económica que brindarán la oportunidad de mejorar la inserción laboral a los egresados de cada Centro de Formación Profesional.

## ■ BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA Y CONSULTADA

- Alberguchi R. (1995) *Ley Federal de Educación y transformación educativa* Editorial Troquel. Buenos Aires
- Archer, M. (1979) *Social Origins of Educational Systems*, London and Beverly Hills, Sage Publications
- Babini, A. M. E. de. (1976) *La villa miseria y la escuela en Buenos Aires. El medio familiar y el éxito escolar*, Buenos Aires, CICE/Instituto Di Tella.
- Babini, A. M. E. de. (1976) *La villa miseria y la escuela en Buenos Aires. El medio familiar y el éxito escolar*, Buenos Aires, CICE/Instituto Di Tella.
- Banco Mundial (1988) *El financiamiento de la educación en los países en desarrollo. Opciones de Política*. Banco Mundial, Washington D.C. EEUU
- Barrington Moore, (1982) *Orígenes sociales de la democracia y la dictadura*. Barcelona.
- Botana, N. (1985) *El orden conservador, La política argentina entre 1880 y 1916*, Serie Biblioteca Argentina de Historia y Política, N° 6, Hyspamérica, Buenos Aires.
- Braslavsky, C. (1985) *La discriminación educativa en la Argentina*, FLACSO-GEL, Buenos Aires.
- Braslavsky, C. (1993) *Autonomía y anomia en la Educación Pública Argentina. Documento para la Discusión N°8*. FLACSO.
- Bravo, H. F. (1988) *Bases Constitucionales de la Educación Argentina*, Bibliotecas Universitarias, Centro Editor de América Latina. Buenos Aires.
- Cantini J. L.; Van Gelderen A. y otros (1983) *Bases y alternativas para una Ley Federal de Educación EUDEBA*, Buenos Aires.
- Carciofi, R. (1996) *Evaluación del proceso de descentralización educativa en Argentina* CEPAL, Santiago de Chile
- Carnoy, M. (1967) "Rates of return to schooling in Latin America", *Journal of Human Resources*.
- Casassus, J. b (1994) *Presentación en La construcción de lo local*, Viola Espinola editora. Chile.
- Casassus, J. (1994) "Reforma del Estado, Tendencias hacia la Centralización y la Descentralización" en *Revista Latinoamericana de Innovación Educativa*, Año VI, N° 16.
- CEPAL-UNESCO (1992) *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Espinola, V. (1994) "La descentralización Educativa en Chile: Continuidad y Cambio de un proceso de Modernización" en *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, Año VI, N°16.
- FIEL (1993) *Descentralización de la Escuela Primaria y Media. Una propuesta de reforma*. FIEL, Buenos Aires.

- Filmus D. (1996) Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo, Ed. Troquel, Buenos Aires
- Filmus D. (Comp.) (1993) Para qué sirve la escuela?, Tesis Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.
- Filmus, D. y Braslavsky, C. (1985) Ultimo año de escuela secundaria y discriminación educativa. Miño y Dávila.
- Filmus, D.; Kaplan, C.; Miranda A.; Moragues, M. (2001) Cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente. Escuela media y mercado de trabajo en épocas de globalización. Editorial Santillana, Buenos Aires.
- García Delgado, D. (1994) Estado Y Sociedad. La Nueva Relación a Partir del Cambio Estructural. Ed. Tesis Norma/ FLACSO, Buenos Aires
- Germani, G. (1963) La movilidad social en Argentina. Apéndice de Lipset y Bendix. Movilidad social en la sociedad industrial, EUDEBA, Buenos Aires.
- Green, A. (1990) Education and State Formation. The rise of education systems in England, France and the USA. London, MacMillan Press
- Hevia Rivas, R. (1991) Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina. Estado de Arte. UNESCO/REDUC, Santiago de Chile.
- Hobsbawn, E. (1977) Industria e imperio, Ariel, Barcelona.
- Kisilevsky, M. (1990) La relación entre la Nación y las provincias a partir de la transferencia de los servicios educativos del año 1978. C.F.I., Buenos Aires
- Latorre, C. L. y otros (1991) La municipalización de la educación: una mirada desde los administradores del sistema. PIIE. Santiago de Chile.
- Luhmann N. y Schor K. (1993) El sistema educativo (Problemas de reflexión). Universidad Iberoamericana de Guadalajara, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.
- McGinn, N y Street, S. (1986) "La descentralización educacional en América Latina ¿Política Nacional o Lucha de fracciones? en La Educación N° 99, Washington, OEA.
- Namó de Mello, Guiomar (1991) Autonomía de la escuela: posibilidades, límites y condiciones, en Boletín N° 26, Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, Santiago.
- Oszlak, O. (1982) La formación del Estado argentino, Ed. Belgrano, Buenos Aires.
- Prawda (1992) Educational decentralization in Latin America, Lessons learned, Washington. Banco Mundial.
- Psachorópoulos (1987) El financiamiento educativo en los países en desarrollo, Washington, Banco Mundial.
- Puellez Benítez (1993) "Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa" en Revista Iberoamericana de Educación, N° 3.
- Roggi, L. (1994) "Descentralización y Calidad de la Educación" en Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas, Año VI N° 16.

- Salonia, A. (1993) "Educación abierta y plural y políticas globalizadoras", en Revista Iberoamericana de Educación, N° 3.
- Senen González, S. (1989), Políticas estatales y programas de descentralización educativa, C.F.I., Buenos Aires. (mimeo)
- Senen González, S. (1994) "Una nueva agenda para la descentralización educativa", en Revista Iberoamericana de Educación, N° 4.
- Tedesco, J.C. (1986) Educación y sociedad en la Argentina, 1880-1945, Ediciones Solar, Buenos Aires.
- Tenti Fanfani, E. (1993), La Escuela Vacía. Deberes del Estado y responsabilidades de la sociedad, UNICEF/LOSADA, Buenos Aires.
- Tiramonti, G. (1989) ¿Hacia donde va la burocracia educativa?, Cuadernos FLACSO, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- Tiramonti, G. (1994) "Descentralización educativa en la Argentina: entre la promesa y el desencanto" en La construcción de lo local, Viola Espínola editora. Chile.
- Tiramonti, G. y Filmus D. (comp.) (1995) La concertación de políticas educativas en América Latina. FLACSO. Miño y Dávila Editores, Buenos Aires
- Veliz, C. (1982) La tradición centralista en América Latina Ed. Ariel, Barcelona.
- Vollmer, M. I. (1995) "Nuevas demandas a la educación y a la institución escolar y la profesionalización de los docentes" en Novedades Educativas N° 53, Informe Especial.
- Weber, M. (1977) Economía y sociedad, Esbozo de sociología comprensiva, Fondo de Cultura Económica. México.
- Zermeno, S. (1983) Las fracturas del Estado en América Latina en Estado y Política en América Latina, Siglo XXI, México.



# Hacia una gestión de calidad de los centros educativos: aprendizajes desde la investigación y la acción

---

Sonia Lavín Herrera <sup>1</sup>

## ■ INTRODUCCIÓN

El propósito de esta ponencia es compartir con ustedes la experiencia de descentralización que se ha vivido en Chile a lo largo de los últimos 20 años de su historia, extraer de ella algunos elementos que puedan ser importantes para provocar la reflexión, y presentar una propuesta que estamos generando en torno a un modelo de gestión de la calidad de los centros escolares. La experiencia nos ha demostrado que cuando las innovaciones en el campo de la educación se implantan sin que surjan del análisis profundo de la realidad que se vive en nuestras escuelas, dichas transformaciones corren el riesgo de no permear el mundo educativo, de no ser apropiadas por nuestros docentes y menos aún tienen la posibilidad de traducirse en aprendizajes significativos para los alumnos.

El Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE), como centro académico independiente, ha tenido el privilegio de situarse en una atalaya desde la cual ha ido dando cuenta del desarrollo de la educación pública en nuestro país, a través de múltiples investigaciones y ha intentado contribuir a los procesos de transformación del rol docente a través de diversas estrategias. En este contexto, la incursión del PIIE en la gestión escolar ha estado presente en su quehacer institucional.

---

1 Subdirectora Académica e Investigadora del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) - centro académico independiente, de larga trayectoria en el campo de la educación en Chile. Pedagoga, Magíster en Investigación y Desarrollo Educativo de la Universidad Iberoamericana de México y especialista en Planificación Educacional. Vivió largos años en México, donde se desempeñó en cargos de alta responsabilidad en la Secretaría de Educación Pública y en el Consejo Nacional de Fomento Educativo. Se desempeñó, además, como Investigadora titular del Centro de Estudios Educativos de México. A lo largo de su trayectoria profesional ha profundizado en los temas de calidad de la educación, participación social y desarrollo local y gestión escolar.

Este trabajo recoge la experiencia del equipo que ha colaborado en la capacitación en gestión de los docentes directivos y cuerpo docente en distintas escuelas a lo largo de nuestro país, e intenta poner en diálogo el nivel de la macro política con el nivel de la micropolítica del centro educativo, que reconocemos, finalmente es el espacio donde se concreta y se hace viable una Reforma en Educación<sup>2</sup>.

La situación de la gestión de un establecimiento no es ajena ni a su historia ni al contexto político administrativo del cual forma parte. Partiendo de esta premisa, es necesario revisar someramente la evolución del proceso de descentralización que se ha vivido en Chile en los últimos 20 años. En segundo lugar, veremos el proceso de Reforma Educacional y su repercusión en la gestión del sistema escolar; en tercer lugar, presentaremos nuestra reconceptualización de la gestión a partir de una visión sistémica del mundo escolar; en cuarto lugar se analizarán la propuesta de gestión de calidad de los aprendizajes y los aprendizajes que hemos vislumbrado en este continuo ir y venir desde los marcos conceptuales a la acción.

### El proceso de descentralización de la educación en Chile

El proceso de descentralización de la educación en Chile tiene como antecedente la Declaración de Principios de la Junta Militar en 1974, donde se plantea la descentralización funcional y territorial del Estado y el principio de subsidiariedad aplicado a la política social.

En 1977 se dicta la Ley que permite enajenar los bienes del Estado y administrarlos por particulares, a través de dos mecanismos: la municipalización de los servicios de educación y salud y la tendencia a la privatización de un sector importante de estos sectores.

En 1982 se traspasa el 84% de los establecimientos fiscales a las municipalidades. Se incrusta así la administración de los servicios educacionales y de salud en la estructura de los municipios, dándose la facultad a los alcaldes de optar por crear ya sea Departamentos de Educación o Corporaciones de derecho privado para administrar los servicios traspasados. En la línea de privatización, se determina el incentivo a la creación de establecimientos particulares, financiados por el Estado, a través de un sistema reajutable de subvención por alumno, sumamente atractivo para sostenedores privados.

---

2 Esta ponencia ha sido elaborada con el aporte sustancial de Silvia del Solar, y recoge experiencias de los profesores Julio César Ibarra, Marco Muñoz y Griselda Figueroa, quienes forman parte del equipo de investigadores del PIIIE, en los temas de gestión escolar. Se reconoce, además, el aporte de Ricardo González a través del registro audiovisual y análisis de dichas experiencias.



En el año 1986 se concluye el traspaso de dichos servicios y en 1988 se da término a la facultad de crear Corporaciones, sin que medie un criterio rector en la decisión de crear una u otra forma de funcionamiento, lo que tiene repercusiones posteriores, aún no resueltas. En efecto, de los 334 municipios en Chile, 280 cuentan con Departamentos de Educación y 54 con Corporaciones, lo que crea sistemas administrativos diversos.

El efecto sobre el sistema de educación pública se refleja, fundamentalmente, en las siguientes situaciones: a) deterioro de las condiciones de trabajo docente por la derogación del Estatuto Docente, lo que deja a los profesores, en su calidad de trabajadores, en absoluta indefensión frente a los sostenedores; b) deterioro de la infraestructura de las escuelas, las cuales quedan al arbitrio de los fondos que pueden asignar los municipios, distanciándose así las escuelas de municipios ricos y municipios pobres. Todo ello, sin lugar a dudas, redundó en el deterioro de los aprendizajes que están claramente reflejados en los indicadores del sistema de evaluación nacional a fines de los ochenta, y que reflejan la situación de detrimento en que el gobierno democrático encontró en el país en 1990.

#### ■ EL PROCESO DE REFORMA Y SU REPERCUSIÓN EN LA GESTION DEL SISTEMA ESCOLAR

##### Política educacional del Gobierno de transición a la democracia

En 1990, al asumir el Gobierno democrático, en el marco de un proceso político de transición, se decide mantener la estructura descentralizada de los servicios públicos de educación y salud, y centra su política educativa en cuatro ámbitos:

- Mejoramiento e innovación
- Reforma curricular
- Fortalecimiento de la formación y profesión docente
- Extensión de la jornada

Dichos lineamientos de política se tradujeron en lo siguiente: a) un proyecto de descentralización pedagógica, a través de la Ley Orgánica de Educación; b) la restitución de los derechos laborales a través de la aprobación del Estatuto Docente; c) el desarrollo de un programa de discriminación positiva, llamado el Programa de las 900 Escuelas, destinado a apoyar prioritariamente a aproximadamente el 10% de las escuelas básicas que se encontraban en situación de alta vulnerabilidad; y d) el desarrollo del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación (para lo cual se tuvo acceso a créditos del Banco Mundial) para apoyar, por etapas, a la educación preescolar, básica, media y superior. Actualmente, se está comenzando a operar el

Programa "MECE Educación Permanente" destinado a desarrollar la educación técnico profesional y la educación de adultos.

### Tensión por la contraposición de dos lógicas

En este contexto, las políticas de la reforma se han visto constreñidas a incorporar las transformaciones en el cruce de dos lógicas: la lógica de un Estado Subsidiario que durante la dictadura militar produjo la desregulación normativa de la estructura y gestión del sistema educativo, manteniendo un inapelable control sobre los actores; y la lógica emergente de un Estado Regulador, que pretende asegurar soberanía, democracia y equidad.

En este nuevo marco, se da origen a cambios sustantivos en la administración municipal, a través de la elección popular de alcaldes y concejales, y el reestablecimiento a los profesores de su calidad de funcionarios públicos, estableciéndose las bases para la carrera docente, el derecho a la estabilidad en el empleo y la provisión de cargos por concurso público.

### Fractura del proceso de descentralización educativa

En este nuevo escenario se mantuvo, por una parte, la administración directa de los centros escolares a cargo de los Departamentos de Educación y Corporaciones de Educación a nivel municipal, en tanto que la tuición pedagógica se concentró en el Ministerio de Educación, donde comenzaron a implantarse las políticas de reforma curricular. Ello ha dado origen, a nuestro entender, a una descentralización truncada a nivel comunal, que difícilmente trasciende al centro educativo. Esta situación se demuestra en las prácticas de gestión financiera y administrativa de los establecimientos municipalizados, donde los docentes directivos y docentes ignoran a menudo el monto y los mecanismos presupuestarios de su escuela, lo que implica des-responsabilizar al centro escolar de la eficiencia en el uso de los recursos.

Asimismo, se aprecia la presencia de un tipo de gestión que hemos llamado "bífida" del sistema educativo, que se expresa en el desencuentro entre las lógicas de los dos canales de comunicación y dirección de las políticas educativas: el canal de orientación técnico pedagógico, vía estructura ministerial a nivel central, regional y provincial, a través de los supervisores; y el canal comunal, donde los Departamentos de Educación o Corporaciones de Educación tienen a su cargo el rol administrativo financiero, en relación a los centros escolares. En la encrucijada de las dos lógicas se encuentran los directores de las escuelas quienes, como ellos bien dicen, se encuentran atrapados entre "dos patrones."

Otro efecto, no menos grave, es el que se percibe en la viabilidad de una planificación a nivel comunal. Constatamos un vacío de política educativa desde lo local, en la medida que el municipio sólo puede definir lineamientos para los establecimientos municipales -no así para los particulares subvencionados ni particulares- lo cual crea un vacío de regulación territorial que impide una efectiva planificación estratégica a mediano y largo plazo del sistema educativo de los municipios.

La ausencia de funciones "legitimadas" de gestión pedagógica a nivel municipal lleva a la existencia de un doble estándar, ya que depende de los alcaldes si tienen o no ingerencia en los aspectos pedagógicos, lo cual pasa muchas veces por las personas o los recursos que la Dirección de Educación del municipio pueda disponer para contratar a personal profesional.

No es extraño, por lo tanto, encontrar Planes de Educación Municipal muchas veces recortados de su esencia pedagógica, con el grave riesgo de transformarse en un ejercicio formal, vacío de significado, en tanto el proceso de gestión del presupuesto se desarrolla a través de otros canales y otros tiempos en el seno del Concejo Municipal. Ello propende, además, a la generación de mecanismos de participación "formal" de la comunidad escolar, donde se disocia el proceso de planificación de la toma de decisiones.

Por último, la instalación de múltiples proyectos de innovación a lo largo del proceso de Reforma, si bien ha significado un extraordinario potencial para desatar un proceso de transformación tendiente a mejorar la calidad de la educación de las escuelas, en la medida que cada uno de ellos ha estado destinado a apoyar distintos ámbitos de la vida escolar -cada uno con su propia lógica de funcionamiento - ha provocado una fractura de la gestión tradicional del establecimiento escolar. Toda la situación descrita plantea al sistema educativo un urgente desafío de articulación y, precisamente, en torno a ello, cobra sentido y relevancia la iniciativa de propiciar y fortalecer los Proyectos Educativos Institucionales de los centros escolares.

No se puede desconocer - mas bien es necesario relevar - los evidentes logros que ha tenido la Reforma de la educación chilena a través de diversas estrategias que están ya instaladas a lo largo y a lo ancho del país. Entre ellas, cabe señalar el Programa de Mejoramiento de las escuelas de los sectores de pobreza (llamado P900), programa de discriminación positiva que ha permitido levantar el piso del 10% de las escuelas que presentaban los índices más bajos de rendimiento en el país; el Programa Montegrande, que apoya el desarrollo de liceos de anticipación en todas las Regiones del país; los Proyectos de Mejoramiento Educativo, de carácter concursable que adjudican recursos directamente a las escuelas básicas; el proyecto

Enlaces que comunica a dos tercios de nuestras escuelas básicas y a todos los liceos por una red electrónica a lo largo del país; los Talleres de Aprendizaje que apoyan a los niños de los primeros grados que presentan rezago pedagógico, con participación de monitores de la comunidad, por sólo mencionar algunos de los proyectos de innovación que están dando frutos en nuestras escuelas y liceos hoy. Sin desconocer dichos logros, es necesario dar la voz de alerta sobre aquellas estrategias que pueden de alguna manera obstaculizar o retardar el logro de las transformaciones que nuestra educación requiere, y que de alguna manera puedan servir como experiencia a otros países.

#### Algunas constataciones desde la realidad de las escuelas

A cinco años del inicio formal de la reforma educacional en Chile, se ha constatado que el avance en la implementación del nuevo currículo, en términos generales, no se traduce aún en mejores resultados de aprendizaje para el promedio del país. Resulta importante, sin embargo, destacar que en aquellos sectores donde sí ha habido una acción focalizada se han observado avances significativos. Tal es el caso de las escuelas de sectores de pobreza que han recibido un impulso sustancial en cuanto a recursos y perfeccionamiento docente, y, en especial, las escuelas rurales que han sido objeto del Programa de Mejoramiento de las escuelas rurales (MECE rural), iniciativa basada en la conformación de microcentros de apoyo a los docentes que atienden multigrado.

Por otra parte, se observa que la multiplicidad de programas y prometedores proyectos de innovación que se han "derramado" sobre las escuelas, ven reducido su impacto en la medida que compiten por el escaso tiempo y dedicación de los profesores, sin lograr articularse entre sí, lo cual ha tenido un grave impacto sobre la gestión escolar.

A partir de 1997 se inició el programa Jornada Escolar Completa, iniciativa de extensión de la jornada escolar de los niños y jóvenes en educación básica y media, de manera de lograr que en cinco años todos los alumnos asistan a clases mañana y tarde. Dicho programa pretende dar respuesta a la necesidad de un mayor tiempo de exposición de los alumnos a los aprendizajes escolares, y, por otra parte, a responder a la necesidad manifestada por los padres de disminuir el riesgo social de los niños durante las horas de descanso. Este programa ha significado un volumen muy significativo de recursos de inversión en infraestructura, pero no ha sido acompañado, en la misma medida, por un soporte de apoyo a la gestión institucional. De tal forma, la Jornada Escolar Completa desafía no sólo los tiempos y espacios de la escuela, sino la justificación y el sentido mismo del mayor tiempo escolar.

## Condiciones de generación del proyecto educativo institucional en las escuelas

Una de las estrategias a través de la cual se ha procurado implementar la reforma educacional en Chile ha sido la instauración de un proceso de planificación estratégica a nivel comunal y local.

En el año 1995, en el marco de la Ley 19.070, se decretó la obligación de las municipalidades de elaborar anualmente un Plan de Desarrollo de la Educación Municipal. En dicho decreto se estableció que dicho plan debería enmarcarse dentro de los objetivos del Plan de Desarrollo Comunal y que debería tomar en consideración los Proyectos Educativos de los establecimientos educacionales. El espíritu de la ley y los requisitos que planteó suponían recoger las propuestas de todos los miembros de la comunidad educativa, jerarquizarlas, traducirlas en metas, lo cual debería ser articulado en un plan de desarrollo educativo de la comuna.

Inicialmente, este proceso de apoyo a la gestión escolar comenzó con la aplicación de un proyecto piloto en algunos municipios del país, donde se intentó conformar Equipos de Gestión tanto a nivel de las comunas como de los establecimientos. Dicha experiencia se implementó a través de la capacitación de los supervisores, quienes, a su vez, debían promover la conformación de los equipos de gestión en los establecimientos y capacitarlos en la elaboración y puesta en marcha de un proceso de planificación de carácter estratégico.

La elaboración del Proyecto Educativo Institucional suponía la participación de toda la comunidad escolar en la definición de sus necesidades, expectativas y aspiraciones, en el marco de las políticas más amplias, en la perspectiva de ir generando un proceso de apropiación y creciente autonomía, tanto en términos curriculares como en la gestión de sus recursos.

Se intentó implantar así, el modelo de planificación estratégica, con la intención de articular los recursos institucionales en torno a una mirada de largo plazo y a una identidad institucional (explicitación de una visión y misión), sustentada en el análisis de sus fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas. Esta metodología, proveniente de la lógica militar y de amplia aplicación en el campo de la organización empresarial, irrumpió en la cultura escolar con consecuencias que más adelante se señalan y que aún constituyen un reto para nuestras escuelas.

## Tensión autonomía - dependencia

En el transcurso de las experiencias iniciales de la formulación de planes estratégicos observamos las condiciones bajo las cuales comenzó a operar dicho

proceso. Quedó en evidencia la ausencia de condiciones para la comunicación efectiva ya que la mayoría eran directivos, se imponía la tarea y la técnica con que se trabajaba; había elementos ideológicos presentes en el modelo de elaboración, el tiempo era insuficiente y se trabajaba con premura. Todo ello condujo a que el saber de fondo, el saber propio de la cultura escolar permaneciera intocado, y la actividad se vaciara de significado.

Es así como, contradictoriamente, y en búsqueda de un instrumento de gestión que intentara levantar el profesionalismo docente y la autonomía de la escuela, se reprodujo una lógica de escolarización e infantilización del profesorado. Se hizo evidente la tensión entre la búsqueda de la autonomía y la persistencia de mecanismos de dependencia.

No se puede sin embargo, atribuir este vaciamiento de significado sólo a las estrategias a través de las cuales se han ido implantando los cambios. Estas lógicas que favorecen una actitud externalizante y desinteresada tienen, además, sin lugar a dudas, raíces en el predominio de una educación bancaria que aún está presente, y una relación instrumental del docente con el conocimiento en vista de su posterior transmisión, lejos de la problematización y la aproximación crítica a las experiencias y a los saberes que dan sentido al acto de enseñar. En esta lógica, los docentes reaccionan mediante el acatamiento de las nuevas orientaciones y la obediencia instrumental. Se evaden asumiendo el ritual y haciendo "como que" piensan, creen y sueñan.

En este contexto, el Proyecto Educativo aparece como un instrumento ajeno a la cultura escolar, con un discurso lejano y enajenante. Las confusiones entre PEI (Proyecto Educativo Institucional), PAA (Plan Anual de Acción), PAO (Plan Anual Operativo) y PADEM (Plan de Educación Municipal) hablan por sí solos. Cinco años después de su implantación, la planificación estratégica no logra incorporarse plenamente a la cultura de la escuela. Como consecuencia, el ejercicio de planificación estratégica, como un acto ritual, reproduce un ciclo sin una contraparte en las prácticas de gestión de las escuelas.

#### ■ GESTIÓN ESCOLAR INTEGRAL: LA BÚSQUEDA DE UN CONCEPTO QUE DIERA CUENTA DE LA COMPLEJIDAD DE LA ESCUELA

Concientes de estas contradicciones vimos la necesidad de reconceptualizar la gestión escolar desde un enfoque que tuviera la capacidad de dar cuenta de la complejidad de la escuela, y abrimos, así, a una visión sistémica de la organización que permitiera articular la mirada en torno a los procesos que allí ocurren en torno a los aprendizajes, otorgándoles sentido y dirección estratégica.

En esta perspectiva, en el PIIE elaboramos inicialmente una guía metodológica para la construcción del Proyecto Educativo Institucional (PEI)<sup>3</sup>, como un intento de levantar, conjuntamente con los docentes, el sentido de proponer una visión común partiendo de la propia historia y la vida cotidiana de la escuela.

Para ello adoptamos, como estrategia analítica, dotar de contenido a los distintos ámbitos de la gestión cotidiana de la escuela a través de la revisión que hicieran los docentes de cada una de las dimensiones que la conforman. En este ejercicio, descubrimos que el develar, a partir de sus propias prácticas, lo que diariamente realizaban, y presentarlo como en un espejo, les ayudaba a detectar aquellos aspectos críticos que estaban, ya fuera favoreciendo u obstaculizando la gestión pedagógica de la escuela, en la forma de lo que llamamos nudos y nodos de gestión.

A partir de nuestra experiencia, y respondiendo a la necesidad de connotar la complejidad del proceso de gestión del centro educativo, hemos acuñado la noción de **gestión escolar integral**<sup>4</sup> como aquel proceso que articula las múltiples instancias de la vida escolar con una direccionalidad, cual es, la de lograr aprendizajes significativos en los alumnos.

Gestionar, a nuestro entender, implica **enhebrar, hilvanar, entretejer todo aquello que acontece diariamente en el cotidiano de la escuela con miras a un fin, una meta a lograr, que es una educación de calidad**. Gestionar, por ello, es hacer posible el logro del propósito de la institución.

Con fines de análisis, hemos identificado distintos ámbitos o dimensiones de la gestión escolar que dan cuenta de la multiplicidad de las interrelaciones que allí se establecen. Lo que hicimos inicialmente fue, a través del análisis y la observación, distinguir los diversos procesos que se desarrollaban cotidianamente en el centro escolar. Encontramos, entonces, que algunos de ellos eran los que habitualmente se encuentran en la literatura, tales como los procesos pedagógicos, administrativos, financieros y organizativos. Sin embargo, observamos, que había algunos procesos clave que resultaban invisibles: los relativos a la convivencia escolar, los que relacionaban al establecimiento con el resto del sistema educativo y los que lo relacionaban con su entorno inmediato y mediato, más allá de la comunidad y los padres de familia. De allí surgieron diversas representaciones: inicialmente un trébol de cuatro hojas, luego una flor de seis pétalos, y finalmente la figura que se presenta a continuación.

---

3 Lavín H. Sonia y Silvia del Solar. El Proyecto Educativo Institucional como Herramienta de Transformación de la Vida Escolar. Santiago de Chile: PIIE/LOM, febrero, 2000.

4 Lavín y del Solar Ibid.

Actualmente, distinguimos ocho dimensiones de la gestión que se realiza en un centro escolar; pueden ser más o menos, pero dan cuenta de procesos que consideramos clave:

- La dimensión pedagógica curricular.
- La dimensión convivencial.
- La dimensión relacionada con el micro-entorno familiar y comunitario.
- La dimensión que conecta a la escuela con el meso-entorno del sistema educativo.
- La dimensión relacional con el macro-entorno social, económico, político y cultural.
- La dimensión relacional con el macro-entorno comunicacional.
- La dimensión organizativa - operacional.
- La dimensión administrativa y financiera.

Sin embargo, intuimos que lo que visualizábamos como dimensiones de la gestión son de distinto carácter, por cuanto cumplen con distintas funciones: una de ellas, la gestión pedagógica es de **carácter "nodal"**, en cuanto en torno a ella deben confluír todas las acciones de gestión de los aprendizajes; cinco de ellas son de **carácter "comunicacional"**, porque establecen las interrelaciones entre los distintos actores y los espacios posibles de aprendizaje; por último, dos de ellas son de **carácter "instrumental"**, en tanto constituyen el soporte en el cual se sustenta la organización de la escuela y permiten que dichos aprendizajes se cumplan (Figura 1).

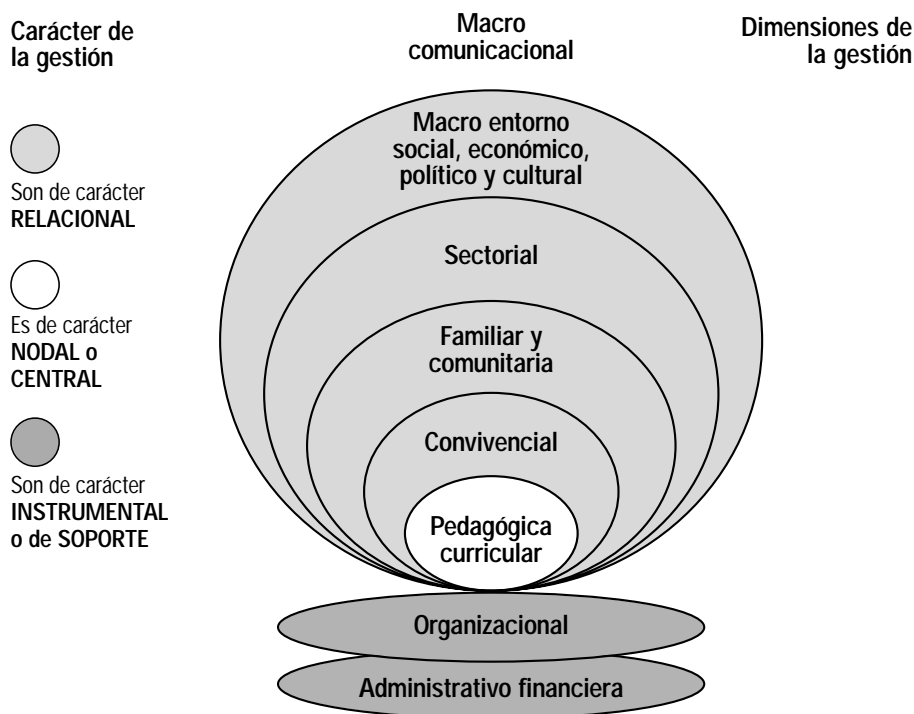
La primera de ellas, de carácter **nodal**, es la **gestión pedagógica** ya que en torno a ella deben confluír todas las acciones encaminadas al logro de los aprendizajes.

El segundo grupo está constituido por la **gestión de carácter comunicativo**, y agrupamos aquí:

- *La gestión de la convivencia* entre alumnos, docentes, directivos y personal al interior del centro escolar.
- *La gestión de las interacciones con el sistema escolar*, que comprende las relaciones regulatorias y de intercambio que se establecen con las distintas instancias del sistema educativo (municipal, provincial, regional y central).
- *La gestión de las interacciones con el micro-entorno familiar y comunitario*, las que se establecen con los padres y apoderados y con las organizaciones sociales, las instituciones o las empresas presentes en el entorno.
- *La gestión de las interacciones con el macro-entorno político, económico, social y cultural*, que constituye el marco que da origen a las políticas educativas y donde la educación pretende impactar.
- *La gestión de las interacciones con el macro-entorno comunicacional*, de mayor



**FIGURA 1**  
Modelo analítico de gestión escolar



FONDEF - Proyecto CIGA

relevancia cada día, y que constituye la necesaria vinculación de la escuela con los medios de comunicación masivos (radio, televisión, Internet)

Por último, distinguimos las dimensiones de **carácter instrumental o de soporte**, que son las que tradicionalmente se conceptualizaban como "gestión" y que constituyen, efectivamente, el soporte en el cual se sustenta el centro escolar:

- *La gestión administrativa - financiera*, que incluye la gestión del personal así como los recursos materiales, financieros y la infraestructura.
- *La gestión organizativa-operacional*, que comprende la organización del personal, de los tiempos y de los espacios con fines de funcionamiento del centro escolar.

## ■ GESTIÓN DE CALIDAD DE LOS APRENDIZAJES: DE UNA CULTURA DE GESTIÓN BUROCRÁTICA A UNA CULTURA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD.

Desarrollar una visión integral del centro escolar, desde la perspectiva de la gestión integral, permitió a los equipos directivos y a los docentes un alto grado de reflexividad sobre sus prácticas. Identificar tanto los "nudos" que obstaculizan los procesos, como los "nodos" que constituyen elementos potenciadores de su desarrollo, les permitió trazar con mayor nitidez, tanto los objetivos estratégicos que encaminaban su acción, como el diseño de los programas de acción y los proyectos específicos que fueron vislumbrando en su Proyecto Educativo.

Sin embargo, a lo largo del trabajo de asesoría y apoyo a los equipos de gestión, vimos la necesidad de dar un paso más. No era suficiente reflexionar y distinguir; era necesario construir un andamiaje, un mapa de ruta que permitiera a los equipos de gestión pasar de la comprensión y del diseño del plan a la acción y que, por sobre todo, llevara a la comunidad escolar al cambio, al cambio de una cultura de gestión burocrática a una cultura de gestión de la calidad.

La revisión de la literatura nos indica, a través de diversos estados del arte sobre la organización escolar (Sammons y colaboradores, 1995; Sancho y colaboradores, 1998; Gento Palacios, 1996), cuáles son las variables que mayormente inciden en una "gestión efectiva" del centro escolar: liderazgo profesional; visión y metas compartidas; clima escolar; expectativas elevadas sobre los resultados; reforzamiento positivo; cooperación familia-escuela, entre muchas otras. Sin embargo, identificar los factores de eficiencia y eficacia escolar no responde del todo a la pregunta sobre los procesos que son necesarios llevar adelante para lograrlos, y menos aún, cómo lograrlo en distintos contextos.

Comprendimos que era necesario buscar estrategias conceptuales basadas en la evaluación de contextos y el análisis de procesos en función de **variables criterio** no prescriptivas, que permitieran a los directivos y docentes orientar su acción identificando cuáles eran los criterios agentes y cuáles eran los resultados. Pero esto tendría que lograrse sin simplificaciones engañosas: complejizando el análisis, ofreciendo esquemas más comprensivos y de carácter sistémico para explicar y orientar el funcionamiento del centro escolar, sin caer en esquemas rígidos y deterministas de causa-efecto. Comprendimos que los factores de calidad no son "transferibles" por cuanto se instalan en una **cultura organizacional** determinada, que finalmente constituye el filtro necesario de toda transferencia.

En esta búsqueda nos introducimos en los aportes de la teoría organizacional y la evolución del concepto de "calidad" como principio de las organizaciones

desarrollado en Japón a través de los aportes de Deming, Juran e Ishikawa. Dicho concepto ha ido evolucionando y revolucionando las organizaciones productivas y de servicios a lo largo de los últimos ochenta años. Actualmente, se reconoce como un concepto dinámico basado en la constante reacomodación al cambio científico, tecnológico, social y cultural. Sus principios se sustentan en un enfoque sistémico que promueve el compromiso de todos los actores de la organización con los resultados; que satisface tanto al beneficiario como al personal de la institución; y que promueve la participación de todos los que participan en el proceso.

El Modelo Europeo de Gestión de Calidad. La Calidad Total en la Gestión aplicada a la educación y a la formación no Universitaria<sup>5</sup>

Desde la segunda década del siglo XX, el movimiento de calidad se extendió fuertemente con la creación de diversas asociaciones, tanto en Estados Unidos como en Europa. En 1956 se fundó la Organización Europea para la Calidad, y su misión básica fue facilitar el intercambio de información y experiencias sobre la teoría de la calidad y sobre las mejores prácticas para mejorar la competitividad europea. En 1988 se creó la Fundación Europea de Gestión de la Calidad que se centra en orientar las acciones de las pequeñas y medianas empresas de producción y de servicios y desarrolla distintos instrumentos para este fin. Por su parte, y en el campo de la educación, la Confederación Española de Centros de Enseñanza (CECE), a través de su Instituto de Tecnología Educativa (ITE), elaboró a partir de 1997, una adaptación de los instrumentos de calidad para los centros escolares.

La adaptación realizada por la CECE considera que el proceso educativo - de vital importancia para la sociedad - se desarrolla en la familia, en otros ambientes y, de una manera sistemática, en los centros educativos. Se considera que los centros son organizaciones completas donde conviven los profesores junto con las demás personas que prestan allí sus servicios y los alumnos, que son los beneficiarios directos del proceso educativo. Los centros, por lo tanto, son susceptibles de ser considerados como entes vivos, dinámicos, con sus propias metas. Los edificios donde se ubican, las instalaciones, los equipos y las tecnologías, son elementos necesarios pero no críticos para alcanzar los objetivos asignados. La interacción entre el profesorado, los alumnos y las familias, con su enriquecimiento mutuo, es lo que determina el hecho educativo y el que le otorga especificidad.

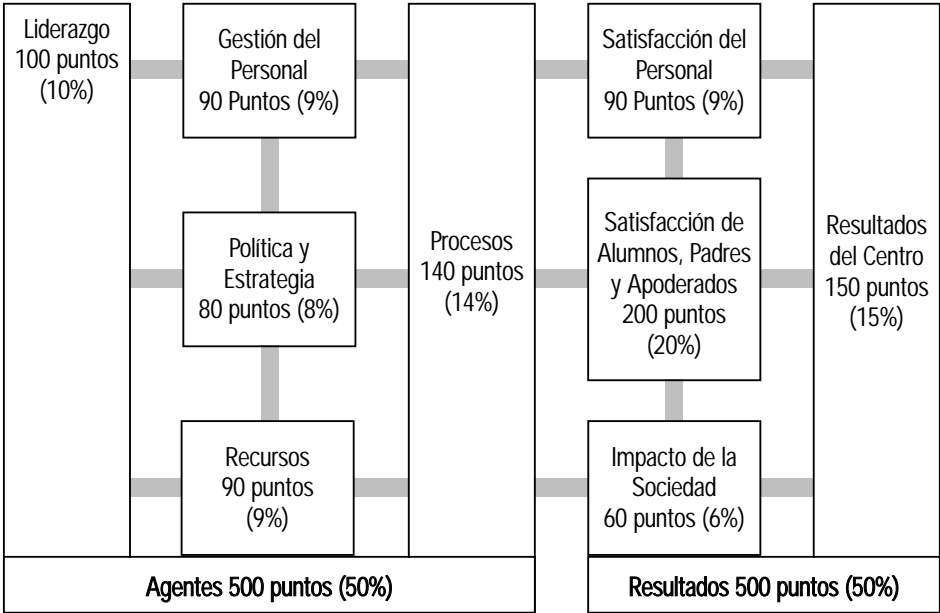
---

5 Fuente: Guía de Autoevaluación Modelo EFQM de Excelencia (PYME) para Centros Docentes y/o de Formación, Modelo EFQM de Excelencia 2000. Basada en la adaptación del Modelo de la EFQM para el sector de Centros docentes y/o de formación en 1997 por la CECE y CGC. Promovida por la Confederación Española de Centros de Enseñanza, Club Gestión de Calidad Editada por: Instituto de Técnicas Educativas de la CECE. © de la guía original: EFQM.

La sociedad necesita a los centros educativos para el desarrollo integral de los ciudadanos. Un centro, pues, presta un servicio donde es posible reconocer a unas personas responsables de su prestación y a otras que lo reciben. En la educación y la formación, por tanto, se debe analizar cómo se presta el servicio, si se realiza de acuerdo con las necesidades de los destinatarios, si se tienen en cuenta sus aspiraciones y su satisfacción, y si hay una preocupación por el propio personal del Centro y su papel en todo el proceso. No se trata de hacer que los centros se parezcan más a una empresa, sino de administrarlos con eficiencia, como lo hacen las empresas de excelencia para obtener éxito.

Esta adaptación del Modelo Europeo puede aplicarse en su totalidad a los centros educativos y/o de formación. El Modelo Europeo mantiene todos los criterios que figuran en su concepción original. El mundo educativo y de la formación, como se ha afirmado, no es ajeno a una prestación responsable de servicios a los ciudadanos. Esto permite examinar a los centros con parámetros homogéneos y extraer las consecuencias positivas que se derivan de la comparación.

Modelo europeo de gestión de la calidad total (EFQM)



No obstante todo lo anterior, ha de considerarse en la aplicación del Modelo Europeo el grado de autonomía que posea cada centro educativo. Existen centros dependientes de una organización, que es la titular, que no gozan de autonomía, y

otros centros que son independientes y tienen total autonomía y responsabilidad en la gestión. Esa diferencia no debe entenderse como un inconveniente para la aplicación del Modelo Europeo, sino que únicamente introduce la necesidad de valorar algunos de los criterios que componen el citado modelo.

Los nueve elementos del Modelo representan los criterios que se utilizan para evaluar el progreso de una organización o centro hacia la excelencia, agrupados en "agentes" y "resultados". Estos últimos se refieren a lo que el centro ha alcanzado o está alcanzando; y los "agentes" describen la forma en que se consiguen esos resultados.

#### El Modelo CIGA: Calidad Integral en la Gestión de los Aprendizajes

La mirada desde el movimiento de la calidad nos llevó, entonces, a considerar la fusión entre nuestros avances en las distinciones de la gestión con el Modelo Europeo de gestión de la calidad, por varias razones: a) es un modelo profundamente humanista, donde lo importante son las personas; b) es un modelo democratizador de la gestión, ya que requiere para su diseño e implementación de todos aquellos que conforman la organización; c) centra su mirada en los destinatarios del servicio educativo; d) aporta soluciones propias y conduce, mediante un proceso de reflexión a una nueva forma de pensar y gestionar; y e) su finalidad no es conseguir un certificado - sin que ello se descarte - sino que establece parámetros de mejoramiento continuo y afianza un proceso en espiral de mejoramiento de la calidad.

El Modelo generado se sustenta en el principio de que la calidad no está solamente relacionada con los resultados, sino, fundamentalmente con los procesos que la hacen posible. No hay calidad en los resultados sin procesos de calidad. Asimismo, no hay calidad en las organizaciones sin el involucramiento de los actores, porque las organizaciones educativas de calidad responden a las necesidades y expectativas de sus beneficiarios, pero también del personal que allí labora (Figura 2).

El Modelo CIGA recoge los criterios del Modelo Europeo, pero instala en el corazón de dicho modelo el **proceso crítico de gestión de la enseñanza y del aprendizaje**, con lo cual revela lo específico de la gestión de calidad de los centros escolares. Para que este proceso sea efectivo y responda a las necesidades de los tiempos, tiene que estar articulado con distintos procesos relacionales o comunicacionales. En primer lugar, al interior del centro educativo mediante un clima adecuado de **convivencia entre los actores**, comprendiendo que en ella se manifiestan los valores y creencias de la institución que serán determinantes en la formación de los alumnos. En segundo lugar, la articulación con el **micro-entorno familiar y comunitario**, que permite establecer los vínculos entre la cultura de la escuela y el enclave cultural del cual los niños y jóvenes provienen. En tercer lugar, el vínculo con el **meso-entorno del sistema**

**educativo** resulta ser determinante de la radiación de las políticas educativas a través de los canales regionales, provinciales y municipales para que ellos impacten efectivamente en la gestión de los aprendizajes del centro escolar. En cuarto lugar, la relación que se establezca con el **macro-entorno social, económico, político y cultural** permitirá a la escuela mantenerse alerta a los cambios societales y a la reorientación de los procesos de enseñanza y de aprendizaje. Por último, la vinculación con el macro-entorno comunicacional (prensa, radio, televisión y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación) le permitirá no competir con los medios masivos sino posibilitar el flujo de la información y del conocimiento.

Este conjunto de procesos no se generan sin **liderazgo**, que es el detonador por excelencia de las acciones que emprende la organización. Dicho liderazgo no puede ser conducido por una sola persona. La organización se sustenta en un conjunto de liderazgos a distintos niveles, que tienen la capacidad de ponerla en marcha. Sin embargo, dichas acciones tienen que tener un norte, una orientación estratégica que permita dirigir los procesos en forma concertada hacia finalidades comunes. De allí que en una organización que tiende hacia la calidad, el liderazgo requiera de un **proceso de planificación estratégica** a mediano plazo que articule todos los procesos.

En la base del modelo, se observan dos grandes procesos que sustentan la viabilidad del logro de la organización: el **proceso administrativo financiero y el proceso organizativo - operacional**. Una planificación estratégica disociada del diseño organizativo resulta inoperante, transformando a los planes en meras declaraciones de principios.

El conjunto de estos criterios: liderazgo, planificación estratégica y procesos constituyen en el modelo los "**criterios agente**" que posibilitan el logro de los "**criterios resultados**". Estos últimos son la satisfacción de los alumnos y de los padres; la satisfacción del personal que allí labora; los resultados que obtiene el centro escolar, lo cual, en su conjunto, determina el impacto social.

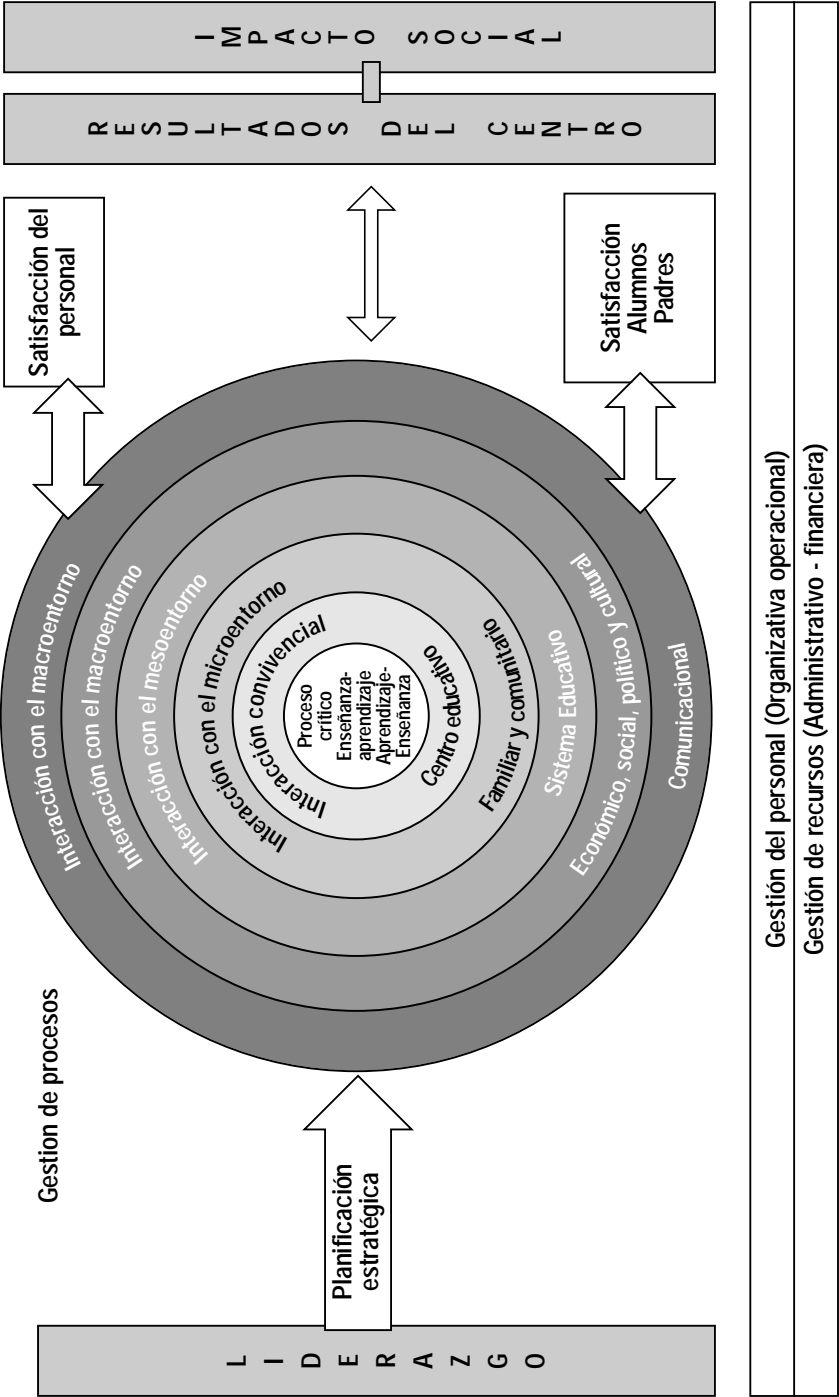
#### Avances en la implantación del Modelo CIGA<sup>6</sup>

El modelo se ha implementado, entre los años 2000 y 2001, mediante un Proyecto Piloto, en tres comunas de Chile: dos de la Región Metropolitana - Puente Alto y Pirque - y una de la VIII Región - Curanilahue.

---

<sup>6</sup> El diseño y desarrollo del Modelo CIGA ha sido desarrollado en el marco del Proyecto FONDEF, con participación del Instituto Tecnológico de Chile - INTEC y el Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación.

FIGURA 2  
Modelo de calidad integral en la gestión de los aprendizajes



A partir del modelo se ha desarrollado el **Sistema CIGA de Mejoramiento Continuo** que comprende un proceso de autoevaluación institucional que involucra a los actores del centro educativo; una metodología de resolución de problemas; y el rediseño organizacional que da soporte al proceso de mejoramiento continuo. Se ha constituido un Comité de Calidad (que habitualmente coincide con el Equipo de Gestión del centro educativo) y Equipos de Mejoramiento en número variable de acuerdo a los problemas que el centro haya decidido abordar. El sistema contempla el apoyo de un sitio web con fines de información, difusión e intercambio entre los centros participantes.

## ■ APRENDIZAJES DESDE LA EXPERIENCIA<sup>7</sup>

A lo largo de los últimos dos años hemos tenido la oportunidad de trabajar con docentes directivos y docentes de distintas comunas del país, tanto en la capacitación para la elaboración del Proyecto Educativo Institucional, en la preparación de los equipos para el paso a la Jornada Escolar Completa, así como en la experiencia piloto de la implementación del modelo de calidad de la gestión.

La experiencia ha sido extraordinariamente iluminadora, en términos de ir gradualmente descubriendo cuáles son los elementos que permiten generar auténticos procesos de cambio en los docentes y pueden conducir a cambios en la gestión de los establecimientos, y cuáles resultan ser reproductores de prácticas carentes de sentido.

A nivel de los docentes y directivos participantes hemos encontrado que los siguientes elementos pueden constituir pistas para la apropiación de un proyecto educativo con sentido en la vida escolar:

- *Espacios auténticos de autonomía:* cuando se logra generar espacios de autonomía en que los propios docentes toman decisiones sobre aquello que quieren transformar (por pequeñas que estas transformaciones sean), se logra iniciar procesos de reflexión crítica sobre las propias prácticas pedagógicas, sobre la cultura escolar y sobre el sistema educativo, y volcarlas en productos concretos.
- *Pensamiento sistémico:* a partir de la reflexión sobre sus propias prácticas de gestión en cada una de las distintas dimensiones de la gestión escolar, los docentes desarrollan una mayor capacidad para comprender los problemas individuales de tipo laboral, así como los institucionales, a la luz de un marco sistémico, social y cultural más amplio y deponen actitudes de resistencia al cambio.

---

<sup>7</sup> Este capítulo se basa en los informes de los profesores Julio César Ibarra, Marco Muñoz, Griselda Figueroa, que han sido sistematizados por la coordinadora de capacitación del equipo Silvia del Solar.



- *Recreación de conceptos en contrastación con la práctica*: iluminando sus prácticas con concepciones alternativas a las que han manejado tradicionalmente en la escuela, comienzan a cobrar sentido conceptos tales como Conocimiento, Aprendizaje, Derechos Humanos, Familia, Liderazgo, Trabajo en Equipo, en la medida que se introducen como "iluminadores" para revisar sus propios instrumentos de gestión. Esto se ha dado, por ejemplo, cuando han revisado el Reglamento de Disciplina, el Reglamento de Evaluación y otros instrumentos.
- *Participación "conducente"*: apertura a la participación de los docentes en los cambios a partir de modalidades protagónicas que hacen sentido. Ello abre la posibilidad de asumir cambios en la estructura de la organización en coherencia con sus metas y necesidades. Por ejemplo, se levanta conciencia de la importancia que tiene el trabajo de equipo cuando se identifican necesidades de creación de equipos intermedios de coordinación por ciclos o subciclos, en la propia escuela, y se echan a andar.
- *Construcción de áreas de confluencia entre intereses aparentemente antagónicos* a través de una negociación legítima y legitimada entre los sectores gremiales, técnicos, políticos, como también entre otras instancias como las ministeriales, las provinciales, as municipales.
- *Creación de espacios de diálogo crítico contenido* que permite la disidencia, la oposición de opiniones sin el miedo al desborde o a la confrontación violenta de posiciones. Se posibilita la superación del escepticismo inconducente creado por la carencia de posibilidades de diálogo real entre partes divergentes. En este contexto se aprecia que los personajes a menudo estereotipados en la escuela como "conflictivos" desarrollan sentimientos de mayor credibilidad en los cambios, en la escucha, en la construcción colectiva de las transformaciones.

En nuestra calidad de investigadores y de equipo de trabajo para el tema de gestión escolar, hemos aprendido también muchas lecciones. Entre ellas, destacamos las siguientes:

- Comprensión de que los *cambios en las organizaciones, como todo proceso, tienen ritmos y tiempos propios* que no deben ser forzados, a riesgo de provocar desequilibrios.
- *El ritmo de los cambios se ajusta al ritmo de la vida de la escuela*. El exceso de racionalismo y voluntarismo en la búsqueda de las transformaciones de las organizaciones escolares obstaculiza, más que facilita, las transformaciones. Las escuelas no admiten cualquier cambio; los cambios no ocurren sólo por vía de la

voluntad o de la racionalidad en la que se sustentan. Hay una lógica de las transformaciones que pasa por la lógica de las posibilidades toleradas por la organización en un contexto y en una circunstancia.

- *Cada organización tiene un número crítico de cambios o innovaciones permitidas, dependiendo de sus estilos de gestión, de los momentos por los que atraviesan.*
- *No existe una sola modalidad de gestión o liderazgo efectiva; ello depende de los procesos en que las organizaciones están involucradas y de elementos que conforman la micropolítica de la escuela como espacio de negociación de intereses legítimos y legitimados por el sistema escolar.*
- *Las organizaciones sólo cambian si cambian las personas.* Respecto a la posibilidad de que ellas cambien es importante aportar seguridad y levantar sentido en forma protagónica.

En síntesis,

- Aprendimos que **la escuela es el centro del cambio**, y que las transformaciones se generan a partir de soluciones domésticas que resuelven problemas concretos que afronta la escuela, más que por soluciones externas, por probadas que estas sean.
- Aprendimos que **la introducción simultánea de múltiples innovaciones**, sin generar la producción de su sentido y sin crear las condiciones para su apropiación, provoca fragmentación y fracturas en la gestión cotidiana de la escuela.
- Aprendimos que para que una escuela se piense como institución primero tiene que **ser capaz de construir un "nosotros" y que ello pasa necesariamente por la apertura de espacios de diálogo en tiempos legitimados por la institución.**

## cuarto panel / comentarios

Estela González (Tarea)

En lo que se refiere a la descentralización educativa, me parece muy interesante que se haya señalado que no siempre genera más calidad y más equidad. Es responsabilidad nuestra diseñar un proceso de descentralización que suponga el fortalecimiento de todos los niveles del sistema.

Igualmente, me parecen muy interesantes las cuatro lógicas que fueron mencionadas. Me pregunto si necesariamente, a nivel del sistema nacional y quizá de instancias intermedias, haya preeminencia de algunas lógicas sobre otras. Por ejemplo, la lógica económica y tecnocrática podrían tener mayor fuerza en dicho nivel, mientras que en el nivel del centro educativo prime la lógica educativa y pedagógica.

Es necesario que se incorpore el concepto de desarrollo local dentro de la preocupación por el fortalecimiento del centro educativo. Esto remite a la vinculación entre escuela y comunidad; esta vinculación parte de una tensión elemental y no resuelta entre la opción de la escuela por el fortalecimiento de la cultura de su entorno y su opción por incorporar los aprendizajes universales que corresponden a un ejercicio ciudadano e internacional. Cuando hablamos de desarrollo local, toda escuela tiene que asumir esa tensión, no en términos excluyentes, sino en términos de cómo se combinan ambas necesidades, en función de logros y capacidades. El logro de estos aprendizajes supone, necesariamente, una acción concertada e intersectorial para enfrentar la inequidad existente y el cuidado de las nuevas generaciones. La familia, como institución social, está en crisis, y debemos enfrentarla no con nostalgia de los tiempos pasados, sino en términos de generar nuevos espacios sociales para tratar el cuidado de las nuevas generaciones

Asimismo, me parece muy importante que se haya señalado que el centro educativo es una organización compleja, y por lo tanto, asumir que, como tal, tiene en los aprendizajes su razón de ser. La escuela es una organización de lazos primarios, lo cual permite entender el porqué de la presencia del conflicto en la escuela. Se ha señalado que el centro educativo es el lugar donde se ratifican las políticas educativas. Luego, debemos preguntarnos ¿qué capacidades estamos desarrollando en los centros educativos para que se dé ese proceso? Esto supone abordar el tema de la cultura escolar, que es un asunto complejo. Sólo señalaría un par de cambios culturales importantes: en primer lugar, la escuela efectivamente tiene que responsabilizarse por

los resultados de aprendizaje de los estudiantes y eso es fundamental porque así cobran sentido las actividades y los programas que se realicen. En segundo lugar, es un cambio cultural con relación al poder. Hay una tendencia de concentrar el poder; más bien, debemos trabajar para que se comparta.

Finalmente, es necesario entender que los estudiantes son sujetos de derecho, sujetos de derecho de una educación de calidad y, por lo tanto, capaces de exigir esa educación de calidad.

### Martín Vegas (Comisión de Educación del Congreso de la República)

En el tema de la descentralización tenemos que ser claros. Podemos estar soñando con que la escuela florezca y crezca la calidad y la equidad, y en realidad no se logren mejoras en los aprendizajes y haya pequeños dictadores en las escuelas. En el caso del Perú estamos en la situación previa a un proceso de descentralización, en una situación de caos insostenible, un caos con una maraña administrativa y legal que asfixia cualquier intento de salirse de la pauta de mediocridad que impera. No podemos dejar que las cosas sigan como están sino que debemos buscar algún camino.

Tenemos que idear un modelo de descentralización que suponga la participación. La descentralización debe conquistarse y no ser una imposición. En el Perú tenemos que considerar una lógica de equidad. El reto que tenemos es la redistribución de las funciones. No basta la autonomía sino que el Estado tiene que apoyar y dar asistencia técnica a quienes más necesitan para evitar que las brechas existentes se ahonden. En la Comisión de Educación del Congreso vemos que un pre-requisito es superar el problema de la corrupción en el sistema. Para superar esto se ha planteado identificar los nudos que impiden la fluidez de los procesos. Hay que definir mejor el estatuto del centro educativo, los deberes y derechos que tienen los estudiantes, los padres de familia o el director, y la forma de resolver los conflictos, que son frecuentes en los centros educativos. Se necesita una ley que norme mejor el asunto de los incentivos, comenzando por aquellos que están excluidos del sistema. Son interesantes las experiencias de Argentina y en Chile y algunos mecanismos propuestos de cooperación horizontal, los cuales podrían ser una alternativa interesante para construir un nuevo sistema educativo en nuestro país.

### Leonor Romero (Fe y Alegría)

Creo que el reto de la descentralización está en cambiar la cultura institucional de la escuela. Si no cambia, por ejemplo, la concepción de evaluación y sigue siendo un arma de poder, un medio de comparación, de clasificación, de marginación de algunos

y -para algunos profesores- la forma de mantener su puesto, de mantener la disciplina, no podremos obtener mejores resultados de aprendizaje. Otro reto es cómo lograr que la escuela no margine o excluya a los chicos que tienen problemas de conducta, de drogas, o embarazos precoces. Creo que es importante trabajar las propuestas de gestión y la propuesta curricular. Se necesita una propuesta curricular que prepare a los estudiantes para la vida, para mejorar su calidad de vida en el futuro. ¿Damos espacio en la escuela para un aprendizaje gozoso? ¿Apostamos por el desarrollo integral del educando o solamente queremos que sigan acumulando conocimientos? ¿Preparamos a nuestros hijos para que usen críticamente la informática y todos los recursos de la Internet? Toda esta nueva cultura que queremos asumir tiene que atravesar nuestra propuesta de gestión, tiene que cambiar la estructura organizativa, los canales de comunicación, los cauces de participación.

### Sonia Lavín

Respecto de la descentralización, la gran lección que hemos aprendido es la importancia de escuchar a los maestros, darles confianza porque sabemos que en cada una de las distintas comunidades, en cada escuela hay iniciativas muy valiosas y que han tenido buenos resultados. Sin embargo, porque no tenemos la cultura de sistematizar, de registrar, de evaluar, se pierden muchos esfuerzos valiosos y se frustran los profesores por la falta de reconocimiento. Las reformas se hacen teniendo confianza en los profesores, teniendo confianza en que saben mucho más de lo que ellos mismos creen saber; hay que escucharlos y poner atención a las experiencias que cada uno de ellos tiene en su aula, darles las facilidades y condiciones para levantar propuestas pedagógicas. Si es así, vamos a tener más maestros interesados en la educación y dispuestos al cambio.

### Daniel Filmus

Sería bueno que los países que empiezan un proceso de descentralización aprovechen los errores de los países que hemos avanzado en este camino. Vengo de un país que está mucho peor ahora que al inicio de la década en todos los aspectos, especialmente respecto a la desigualdad social. Sin embargo, hay que buscar un modelo peruano de descentralización, de acuerdo a la lógica y escuchando a los docentes. Muchas veces lo mejor que pasa en las escuelas sucede de forma escondida; a veces se hacen innovaciones fuera del ámbito de las normas y no se animan a mostrarlas.



SEGUNDA PARTE

lecciones de la experiencia







## quinto panel: apoyo a la gestión innovadora

*Sonia Henríquez inaugura la presentación de experiencias peruanas, señalando el desarrollo del PIEDI en el cono norte de Lima y haciendo un recuento de las lecciones que este proyecto ha dejado desde su inicio en 1996. A continuación, Oscar Infante expone el aporte de la Mesa Pedagógica de Piura, iniciativa que desde 1995 ha permitido consolidar esfuerzos y reflexión de educadores en esta región del norte del país.*

*Daniel Filmus y Sonia Lavín comentan ambas experiencias, que suponen estrategias para el fortalecimiento de la gestión de las escuelas y el desarrollo de proyectos educativos integrales.*





# el PIEDI cinco años después: estrategias, desafíos y propuestas

Sonia Henríquez Gil <sup>1</sup>  
PIEDI

El Proyecto de Innovaciones Educativas en el Distrito de Independencia (PIEDI) constituye una experiencia piloto iniciada hace más de cinco años, que busca el mejoramiento integral de la calidad del servicio educativo de la escuela primaria pública<sup>2</sup>. Involucra a los Centros Educativos 2056, 3052 y 3053, ubicados en las comunidades de José Gálvez, El Ermitaño y Villa El Carmen, pertenecientes al distrito de Independencia, en el Cono Norte de Lima<sup>3</sup>. Según el Censo de 1993, el distrito supera los 180 mil habitantes dentro de los cuales los niños de 5 a 14 años constituyen aproximadamente el 20%.

- 1 Educadora con 20 años de experiencia como docente de matemáticas y otros en educación secundaria y superior. Es coordinadora general del Proyecto de Innovaciones Educativas en el Distrito de Independencia desde 1996. Docente de la Escuela Superior Ruiz de Montoya. Especialista en diseño y desarrollo de programas de capacitación docente, elaboración de materiales educativos y desarrollo de propuestas educativas en el marco de proyectos de desarrollo, educación básica y de adultos.
- 2 El PIEDI, nace como un esfuerzo de concertación de voluntades y experiencias de la Coordinadora de Innovaciones Educativas (CIE) -integrada por Fe y Alegría, CIDE, EDUCALTER, KALLPA y TAREA-, la Universidad Peruana Cayetano Heredia (UPCH), y el grupo empresarial Perú 2021 Una Nueva Visión, el cual se compromete a financiar los seis años de su ejecución. Asimismo, existe un Convenio firmado con el Ministerio de Educación (MED), el cual "reconoce la capacitación docente, garantiza la permanencia del personal y establece el periodo de ejecución de la experiencia de innovación entre los años de 1996 al 2001" (abril 1996). Desde sus inicios, el PIEDI empieza a funcionar con un "presupuesto de emergencia" (equivalente a un tercio del presupuesto previsto para su ejecución en el primer año) y un aporte mínimo del grupo empresarial mencionado. Entre enero y junio de 1996, Perú 2021 Una Nueva Visión sólo aporta el 20% del "presupuesto de emergencia". A partir del segundo semestre de 1996, el grupo CARSA Orión ECC, después de visitar las tres escuelas, se compromete a financiar los dos primeros años de su ejecución 1996-1997, lo que garantizó que 1997 fuera un año de funcionamiento regular en lo que respecta al financiamiento. En el periodo 1998-2000, el Proyecto sigue en marcha por el compromiso de las seis instituciones involucradas y el aporte de personas naturales, a través de un equipo mínimo de profesionales plenamente identificados con el PIEDI. Actualmente, en la última etapa del proyecto, se cuenta con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que incluye el reconocimiento de los gastos efectuados en el 2000.
- 3 El CE 2056 tiene primaria y secundaria, funciona en dos turnos. En primaria hay 13 secciones, 12 docentes nombrados (incluye un profesor de educación física) y dos contratados, así como 470 alumnos. El CE 3052 tiene primaria y secundaria técnica que funcionan en ambos turnos. En primaria 23 secciones, 22 profesores nombrados (incluye dos profesores de educación física) y 3 contratados y 840 alumnos. El CE 3053 sólo es

El PIEDI planteó su trabajo en tres áreas: currículo, gestión y servicios. A nivel curricular se consideraron tres etapas de aplicación de dos años cada una. En 1996 empezó la capacitación a docentes de 1er grado y cada año debían incorporarse los docentes del grado siguiente hasta completar en los seis años los seis grados de la primaria. Simultáneamente se debía implementar la capacitación a directivos y docentes en la gestión escolar y en temas transversales<sup>4</sup>.

## ■ INTERVENCIÓN INTEGRAL

La sistematización que aquí se presenta se ha realizado en base a la revisión de los documentos oficiales publicados y difundidos por los países en relación a la autonomía escolar, manuales de preparación de proyectos, guías de supervisión, formularios, convenios y pautas de evaluación. Para el análisis de los resultados, en tres de los cuatro casos de AA existían evaluaciones independientes, y en los casos de AP sólo hay dos, Chile y Uruguay, que cuentan con evaluaciones de impacto realizadas por evaluadores externos. Los demás casos muestran como resultados la información proporcionada por los propios actores, la mayoría de las veces recogidas por los supervisores encargados de la asistencia técnica y el seguimiento de los proyectos pedagógicos. Como discutiremos más adelante, a este último tipo de información no le damos el carácter de evaluación, ya que se ha visto que los actores tienden a sobrestimar el impacto de las medidas por las cuales se les interroga, y tienden a contestar de manera que confirme las expectativas del entrevistador.

En 1996 existían en nuestro país tres elementos de consenso: a) la necesidad de mejorar la calidad de la educación de la escuela pública, especialmente aquellas ubicadas en zonas urbano marginales; b) la noción de que la desigualdad educativa aumenta la desigualdad social; y c) la idea de que toda intervención educativa que tiene como mira el desarrollo social debe orientarse a desarrollar identidad y conciencia ciudadana en la población objetivo. Asimismo, había diversidad de experiencias innovadoras en la escuela pública primaria -promovidas desde la

---

de nivel primario, tiene 10 secciones, 10 docentes nombrados, funciona en ambos turnos y alrededor de 283 alumnos (los datos corresponden a la información estadística 2000 proporcionada por las escuelas). Es necesario anotar que al cabo del periodo 1996-2001, sólo el 50% de directivos y el 35% de los docentes que empezaron en el proyecto permanecen en las escuelas. Por otra parte, en julio del 2000 se firma un Convenio con el CE 3050 "El Morro" para incorporarlo al proyecto. Esta escuela primaria cuenta con 22 secciones, 24 profesores nombrados (incluye dos profesores de educación física) y una población escolar de 666 niños y niñas. Durante el periodo 1996-1999, su actual director fue subdirector de primaria en el CE 3052.

4 La propuesta se reformuló después de dos años de ejecución, atendiendo a las necesidades de construcción del proyecto mismo y las limitaciones económicas existentes. En 1998 fueron incorporados a la capacitación docente en la propuesta curricular todos los maestros y maestras del 1ro al 4to grado y, en el 2000, los docentes del 5to y 6to grado.

sociedad civil, fundamentalmente desde las ONGs- que teniendo en cuenta la diversificación curricular, consideraban en la programación aspectos tales como derechos del niño, salud, democracia en el aula y la escuela, ciencias sociales, medio ambiente, articulación inicial primaria, entre otras<sup>5</sup>.

A diferencia de ellas, el PIEDI buscó impactar en el conjunto de la vida escolar y sus agentes, entendida ésta como un todo que había que potenciar y mejorar. A fin de contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación básica, se propuso aplicar una propuesta curricular globalizada por competencias, desarrollar una gestión más participativa y eficiente e implementar servicios complementarios que brindaran mejores condiciones de aprendizaje a los niños<sup>6</sup>.

## ■ CURRÍCULO Y EXPERIENCIAS DE VIDA

La propuesta educativa del PIEDI opta por desarrollar la identidad de los niños y niñas. La identidad, junto con la democracia, constituye el eje articulador de las acciones pedagógicas en el aula y la escuela. Implica tener como fuente y marco del currículo el proceso de socialización de los niños en sus diferentes ámbitos. El punto de partida para la organización curricular son las experiencias de vida de los niños y niñas.

Los ámbitos de socialización considerados son tres. Ellos expresan tres tipos de interrelaciones entre el niño y el mundo que lo rodea en el proceso de construcción del sentido de identidad y pertenencia: la identidad del niño consigo mismo y el entorno inmediato (familia, escuela, barrio y comunidad); la identidad del niño con la realidad natural y social; y la identidad del niño con la historia y la cultura.

En la dinámica del proceso de enseñanza aprendizaje, la experiencia cotidiana del niño se convierte en espacio educativo; se da la participación activa del niño en la construcción de su propio aprendizaje y se busca que todo aprendizaje tenga sentido de funcionalidad: "sirve para", "ayuda a".

El niño tiene necesidad de reconocerse y afirmarse como persona, aceptando sus potencialidades y limitaciones; tiene necesidad de integrarse al mundo social en el

---

5 Bello, Manuel, Luisa Pinto y Cecilia Torres Llosa (edt.). *Protagonistas de la educación rural y urbana. Situación educativa urbana*. Lima: Foro Educativo, 1994. pág. 72-78.

6 Los docentes de los CE 2056, 3052 y 3053 participaron en las acciones de capacitación del Ministerio de Educación. En el Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD): en 1997, los docentes del Primer Ciclo; en 1998, los docentes del Segundo Ciclo; en 1999 los docentes del Tercer Ciclo; y en el 2000 todos los docentes no capacitados en los años previos. En el Plan Nacional de Capacitación en Gestión Educativa (PLANGED): desde 1998, los directivos. En el Programa de Infoescuela: desde 1997, el CE 2056; desde 1998, el CE 3053.

que vive, partiendo del reconocimiento de su rol como persona y el rol de las demás personas. En esa experiencia cotidiana, el niño aprende a relacionarse con los otros y asume compromisos con su mundo más cercano: su familia, su escuela y su barrio. De ahí el énfasis que ponen los maestros en su práctica cotidiana en el desarrollo de dos aspectos fundamentales: la construcción de una autoimagen positiva y una sana autoestima y el conocimiento y valoración de su entorno inmediato.

En este proceso se busca desarrollar las **competencias** para que los sujetos puedan crecer como personas, tener las herramientas suficientes para aprender con mayor autonomía, conocer el medio natural y social en sus múltiples interacciones y generar actitudes de compromiso con ellos mismos, con los demás y con el mundo. En el nivel primario, las competencias están definidas en función del crecimiento de las personas. Su finalidad será garantizar en el niño el desarrollo de su capacidad de pensar, sentir, amar, expresar y hacer.

#### ■ GESTIÓN Y CONSTRUCCIÓN DEL PROYECTO EDUCATIVO INSTITUCIONAL (PEI)

Una segundo aspecto del proyecto es la gestión. El objetivo central ha sido democratizar la gestión de la escuela. Esto se ha ido plasmando en la construcción colectiva del Proyecto Educativo Institucional (PEI) y las estrategias utilizadas y validadas en el camino. Democratizar la gestión ha significado redescubrir la identidad de la escuela como colectivo y como institución, logrando que se sienta "parte de" y que se comprometa con los factores de cambio y de desarrollo en una perspectiva más comunal y local<sup>7</sup>.

Entre las estrategias utilizadas y validadas tenemos: la Mesa de Trabajo con directivos y el trabajo en red entre las tres escuelas; la Comisión de Gestión por escuela y de la red; el trabajo en equipo a nivel de directivos, docentes, padres de familia y alumnos; la capacitación entre pares y la motivación permanente. Estas estrategias han supuesto la confianza en el potencial de los maestros y han permitido instalar el proyecto en el corazón mismo de las escuelas.

A nivel de aula, los niños se van relacionando cada vez más de manera asertiva con sus pares y con los adultos, están organizados y asumen responsabilidades de manera democrática y rotativa. Los padres de familia también van asumiendo

---

7 El 12 de octubre del 2001, en ceremonia pública, se ha instalado la Mesa Educativa del distrito de Independencia en la que participan las siguientes instituciones: la Municipalidad de Independencia, la USE 02, la ONG Alternativa y Tarea, la Universidad Peruana Cayetano Heredia, la Asociación de Directores de Independencia (ADI), las Redes de Centros Educativos, el SUTE Sector XX, el PIEDI y la ACJ.

responsabilidades no sólo en la mejora de la infraestructura de la escuela, sino que van teniendo un mayor protagonismo en el aprendizaje de sus hijos, a través de los Comités de Aula.

## ■ LOS SERVICIOS COMO SOPORTES DEL APRENDIZAJE

El proyecto interviene también en las condiciones que la escuela ofrece para que los niños aprendan por sí mismos. Así, consideramos los servicios como soportes efectivos para el aprendizaje de los niños. Durante cinco años se han implementado dos de ellos en la escuela: el de salud y, en menor medida, el de psicopedagogía. Este último, por razones presupuestales, durante el lapso de 1998-2000, se ha centrado en la evaluación del nivel de logro de competencias en los niños durante su escolaridad, comparando sus resultados con los de un grupo de control de otra escuela del distrito mediante una prueba de entrada y de salida<sup>8</sup>.

Sin embargo, en 1997, se aportó en la formación docente respecto al desarrollo de la autoestima en docentes, niños y niñas; el desarrollo de habilidades sociales en los niños y niñas; manejo de conflictos y disciplina en el aula y la evaluación de niños y niñas con problemas de aprendizaje.

Desde este año funciona el servicio de psicopedagogía en cada escuela con la participación de egresados y/o alumnos del último año de las Facultades de Psicología de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y la Universidad Nacional Federico Villarreal. El servicio recoge la experiencia de 1997 y ofrece atención a docentes, alumnos, madres y padres de familia; desarrolla Programas de autoestima y habilidades sociales.

## ■ LA SALUD DE NIÑOS Y NIÑAS PREOCUPA A LAS COMUNIDADES EDUCATIVAS

En el campo de la salud es importante destacar la participación activa de directivos, docentes, personal de mantenimiento, niños y niñas, madres y padres de familia en las campañas anuales realizadas, sobre todo para la desparasitación y

---

8 En noviembre del 2000, en la prueba de salida se evaluó a 1367 niños y niñas del 1ro al 6to grado de los CE 2056, 3052 y 3053. Además, se evaluó a una muestra de 180 niños y niñas de los seis grados de primaria del CE 3050 y otra muestra igual en la escuela del grupo control. En abril del 2001 -en la prueba de entrada-, se evaluó a 1332 niños y niñas del 1ro a 6to grado de los tres CE mencionados, 180 niños y niñas del grupo control y 360 niños y niñas del CE 3050. De las 16 competencias que se trabajan en el PIEDI, se evalúan 8: lee comprensivamente; produce textos; elabora una autoimagen positiva; actúa asertivamente en las relaciones con sus pares; actúa asertivamente con grupos heterogéneos, reconociendo y valorando las diferencias; razona lógicamente, calcula y matematiza situaciones (competencias 2, 3, 8, 9, 10, 11, 12 y 13, respectivamente).

cuidado del medio ambiente. La campaña de pediculosis se efectúa aula por aula y de manera simultánea en toda la primaria. Asimismo, en coordinación con las postas médicas y las Facultades de Salud Pública y Estomatología de la Universidad Peruana Cayetano Heredia, se han llevado a cabo las campañas de peso y talla, salud bucal y agudeza visual<sup>9</sup>.

En cada escuela existen los botiquines escolares atendidos por una coordinadora de salud, una docente en cada turno debidamente capacitada. A partir de 1998 cada centro educativo ha manejado un fondo rotatorio mínimo, que ha permitido darle continuidad al funcionamiento del botiquín. Las coordinadoras de salud. Además, impulsan y monitorean el desarrollo de las diversas campañas que se realizan cada año. Desde el tercer año de ejecución del proyecto, éstas se realizan con el aporte de las familias, sobre todo, la desparasitación.

Dichas actividades, a la vez que convoca a la comunidad educativa, permiten que la escuela tenga una mayor apertura en la búsqueda de oportunidades para el cuidado de la salud de los niños. Cada vez más se va incorporando la salud en la cultura escolar y se va convirtiendo en una preocupación de los diversos agentes de la comunidad educativa. Desde el cuarto año de ejecución del proyecto, las acciones de salud son parte consustancial del proceso de planificación y diversificación curricular en la primaria.

Finalmente, cabe destacar que en estos años el personal de mantenimiento de las tres escuelas ha elevado su autoestima y experimenta que su trabajo aporta al bienestar de los miembros de la comunidad educativa y crea condiciones para un mejor aprendizaje de los niños y niñas.

---

9 Este año, con el apoyo de la Jefa de Servicios Médicos de la UNIFE y personal voluntario del Centro Juvenil "Cayetano Heredia", la participación de los docentes de primer grado y las Coordinadoras de Salud en cada escuela, se realizaron los exámenes físicos donde se evaluaron a 179 niños y niñas de primer grado: el 85.5% está afectado por algún tipo de enfermedad y el 14.5% está aparentemente sano. Asimismo, el 34.4% tiene niveles adecuados de nutrición, el 63.8% está afectado por la desnutrición y el 1.8% presenta sobrepeso lo que revela malnutrición. En el 30.1% el promedio de dientes de leche cariados asciende a 6.05 dientes por alumno y el de los dientes permanentes a 0.39 por alumno; el 24.2% de los escolares presenta una higiene oral buena, el 58.2% un nivel regular y el 17.6% un nivel malo. El 25.6% de los escolares presenta diversas afecciones a la piel (acarosis y dermatomicosis); el 14% padece de enfermedades del aparato respiratorio (amigdalitis, rinitis y asma); los exámenes parasitológicos en laboratorio evidencian que el 94% de los escolares tiene parásitos intestinales (protozoarios, giardas y nemátodos). Por otra parte, en agosto del 2001, con el apoyo de la Unidad de Salud y Nutrición de la Facultad de Salud Pública de la UPOCH, se realizó el despistaje de anemia por hematocrito a una muestra de 573 niños y niñas del 1ro al 6to grado (sus padres, madres o apoderados autorizaron por escrito el examen), cuyas edades fluctuaban entre los 5 y 12 años, y asistían tanto en el turno de mañana como en la tarde y pertenecen a los 4 centros educativos. Los resultados revelan que el 17% de niños y niñas tiene anemia.



## ■ NUEVOS COMPONENTES

Como mencionábamos, el BID financia actualmente el Proyecto. En su nueva formulación, el PIEDI cuenta con cuatro componentes que toman en cuenta la experiencia acumulada durante cinco años, la enriquecen y la proyectan a la comunidad educativa de Independencia<sup>10</sup>. Se ha creado un cuarto componente que es el de fortalecimiento de la organización de los padres de familia. En el componente de servicios es reciente la creación del Centro de Recursos para el Aprendizaje "Centro PIEDI"

El "Centro PIEDI": puertas abiertas a la comunidad educativa de Independencia

El Centro de Recursos para el Aprendizaje "Centro PIEDI", creado en febrero de este año, está abierto a las 24 escuelas primarias del distrito. Ofrece: a) Materiales educativos, biblioteca, videoteca y juegos educativos; b) capacitación y asesoría a los docentes de primaria en el uso de materiales para el trabajo en el aula; y c) Organización de encuentros culturales recreativos y científicos para niños y niñas.

En lo que va del año han organizado diversas actividades: talleres con docentes de 20 escuelas primarias del distrito, el Segundo Encuentro Folklórico "Cuando los niños cantan y bailan"<sup>11</sup> y la Primera Expociencia PIEDI 2001 "Hacemos ciencia y desarrollamos conciencia para el bien de Independencia"<sup>12</sup>.

Fortalecimiento de la organización de los padres de familia

A través de este nuevo componente se brinda: a) Capacitación y asesoría en organización y gestión a los dirigentes de asociaciones de padres de familia y los comités de aula; b) capacitación en salud a los padres y madres de familia en general.

---

10 A partir del 2001, cuatro son los componentes del proyecto: 1) Desarrollo Curricular, 2) Gestión participativa, 3) Servicios complementarios para el aprendizaje (Programa de Salud Escolar, Servicio de Psicopedagogía y Centro de Recursos para el Aprendizaje "Centro PIEDI"), 4) Fortalecimiento de la organización de los padres de familia.

11 El Segundo Encuentro Folklórico se desarrolló en el Gran Parque de Lima, congregó a más de 4 mil personas de la comunidad educativa de Independencia: directivos, docentes, niños y niñas, padres y madres. Participaron 21 escuelas primarias y un centro de educación inicial.

12 La Primera Expociencia convocó a las 24 escuelas primarias del distrito para que presenten proyectos que planteen soluciones a problemas que aquejan a su comunidad y tengan relación con el cuidado y preservación del medio ambiente. En ella se presentaron 45 proyectos, previa selección en cada centro educativo, elaborados por más de 280 niños y niñas de 5to y 6to grado, asesorados por 57 docentes de 19 escuelas del distrito. 27 proyectos concursaron y 18 se expusieron a los visitantes de la Feria. El público asistente sobrepasó las 2,200 personas.

El trabajo desarrollado este año recoge, potencia y fortalece la labor que realizan las escuelas a nivel de la dirección y de los docentes en el aula. Asimismo, busca comprometer más a los padres y madres de familia en la gestión escolar, en el apoyo efectivo al aprendizaje de sus hijos e hijas y en la creación de recursos propios para asumir con otros agentes de la comunidad educativa el Programa de Salud Escolar a partir del 2002.

## ■ ESTRATEGIAS VALIDADAS

Nos interesa retomar las estrategias utilizadas en el proyecto porque pueden ser utilizadas de manera creativa por otras escuelas públicas en nuestro país y convertir a los centros educativos en "organizaciones que aprenden y se desarrollan":

### Mesa de directores y trabajo en red

La Mesa es un espacio de concertación e intercambio de experiencias, así como un lugar de interaprendizaje entre los directivos. Participan directores y subdirectores de las cuatro escuelas que hoy integran el proyecto, la Coordinación General del PIEDI y el responsable de la gestión escolar del proyecto. Durante más de cinco años ha tenido un funcionamiento regular como red. En ella se toman acuerdos referentes a las actividades a desarrollar y se reflexiona acerca de temas educativos relevantes que dan sentido a la experiencia<sup>13</sup>.

Los directivos que la integran opinan que "estar organizados en la Mesa de trabajo multiplica la capacidad de gestión de nuestras escuelas porque amplía nuestros horizontes y nos permite concertar esfuerzos y voluntades". Los directores y subdirectores de Independencia afirman que "la Mesa de directores es el eje de la experiencia (del PIEDI) y resulta el aspecto **más innovador** de la misma". También dicen que "el trabajo en equipo y en red permite el intercambio de experiencias potenciando la gestión"<sup>14</sup>.

### Comisiones de gestión

En 1996 se creó la Comisión de Gestión donde participaban los miembros de la Mesa de trabajo y docentes delegados de ambos turnos y de las tres escuelas. Su

---

13 Henríquez, Sonia y Javier Malpartida. Una Nueva Gestión para una Nueva Escuela y Lineamientos estratégicos para una Nueva Gestión escolar. Lima: PIEDI, 1996. 7 y 11 pág. respectivamente.

14 Arana, José. Informe evaluativo del Encuentro "Una Nueva Gestión para una Nueva Escuela", organizado por TAREA, PIEDI, Proceso Social y la ADI. Lima, 1998., pág. 16 y 18. A partir de este evento, los directores y subdirectores toman la decisión de constituir nuevas redes en Independencia. Durante el periodo 1999-2000 se han formado dos nuevas redes cada año, bajo la conducción de TAREA y en coordinación con la ADI.

trabajo el primer año consistió en evaluar la gestión escolar y, a través de una encuesta, recoger las expectativas e intereses de docentes, padres de familia y alumnos acerca de "la escuela de sus sueños". En base a ella, se crearon en 1997 las Comisiones de Gestión en cada escuela, las cuales han sido el motor para la construcción del PEI en cada centro educativo.

Desde 1998 a la fecha, se ha buscado articular el PEI con el Plan Operativo Anual a través de los Proyectos Concretos de Innovación (PCI) para responder de manera creativa a problemas específicos de la escuela. Al inicio de cada año -en la planificación de marzo- en Asamblea de docentes y por consenso, se acuerdan éstos y se nombran las Comisiones *ad-hoc* que asumen aspectos claves de la gestión escolar<sup>15</sup>. Esta estrategia ha permitido que todos los docentes -sin excepción- estén involucrados en la gestión del centro educativo y asuman mayor responsabilidad en el proyecto de la escuela.

### Trabajo en equipo

Esta estrategia es una fortaleza en el proyecto porque ha logrado convocar a los diferentes agentes de la comunidad educativa en la búsqueda de consensos y objetivos comunes, así como sentirse parte de un colectivo con sentido de identidad y pertenencia. Ha supuesto un trabajo persistente, altos y bajos en su desarrollo; pero ha sido incorporado como una forma de participación en la escuela que democratiza la gestión y la fortalece. Los equipos se convierten así en los espacios organizativos que posibilitan el aprendizaje entre pares, el establecimiento de metas y objetivos comunes, el intercambio de experiencias, el desarrollo de liderazgos intermedios y el aprendizaje institucional.

Se ha señalado que la rotación de personal docente durante los seis años del proyecto ha sido muy alta, sin embargo. Sin embargo, al ser el trabajo en equipo una fortaleza en las escuelas del PIEDI, éstas logran incorporar a los nuevos docentes en un proceso de aprendizaje institucional y colectivo. En este proceso juegan un papel muy importante los docentes líderes que estimulan y favorecen el trabajo cooperativo.

En estos años se han ido creando los siguientes equipos que funcionan regularmente: la Mesa de trabajo con directivos, las Comisiones de Gestión, las Comisiones de los Proyectos Concretos de Innovación, los Equipos docentes por ciclos, las Coordinadoras de Salud, los Equipos del Personal de mantenimiento. A

---

15 En los CE 2056 y 3052 participan en las Comisiones de los PCI docentes de primaria y secundaria.

nivel de padres de familia, los Comités de aula se organizan en diversos equipos, los cuales asumen diferentes responsabilidades en relación con el aprendizaje de sus hijos.

### Capacitación entre pares

Ligada a la anterior, esta estrategia se sustenta en la idea fuerza de reconocer que el aprendizaje en grupos de iguales enriquece a las personas, fortalece la autoestima y promueve el desarrollo de liderazgos. El estilo de capacitación del PIEDI en los talleres permite que los maestros compartan su saber pedagógico a partir de la reflexión de su propia práctica, estrategias metodológicas y nuevos aprendizajes y que planifiquen colectivamente sus unidades de experiencias por ciclos<sup>16</sup>.

La asesoría y acompañamiento permanente de los docentes en el aula, las visitas que contribuyen a su formación personal y profesional, el fortalecimiento de los equipos de docentes constituidos en las escuelas y la observación entre pares son parte consustancial de la capacitación que ofrece el PIEDI<sup>17</sup>. Todo ello favorece el desarrollo de competencias docentes, al crecimiento como profesionales y el logro de mejores aprendizajes en los niños y niñas. Asimismo, sustentan la necesidad de un sistema de capacitación permanente en las escuelas, más allá de la ejecución del PIEDI. Por ello, los planes operativos de las escuelas incluyen entre sus proyectos concretos de innovación los de autocapacitación docente organizados y conducidos por los mismos maestros.

La capacitación entre pares en estos cinco años ha supuesto para directivos y docentes el compartir sus experiencias -a nivel de la propuesta curricular, de gestión y de servicios- en eventos dentro y fuera del distrito. En octubre de este año, 19 docentes y 2 directivos han efectuado una pasantía a Ayacucho para intercambiar experiencias con sus colegas ayacuchanos; tener contacto con las fuentes de la cultura Huari; hacer observación entre pares en zonas urbana y rural; compartir experiencias en torno a estrategias exitosas utilizadas para la lectoescritura, la matematización de

---

16 Después de tres años de capacitación permanente y ante el avance significativo del equipo de docentes del Primer Ciclo, desde 1999, el Programa de Capacitación se aprueba por el conjunto de maestros, al inicio de la planificación anual. En él se consideran como competencias docentes básicas a desarrollar las siguientes: diversifica el currículo escolar por competencias con un enfoque globalizado; facilita procesos de aprendizajes significativos; evalúa los procesos de aprendizaje de los niños para retroalimentar sus aprendizajes y reflexionar sobre su desempeño docente; investiga y sistematiza sus experiencias. Cada una de estas competencias tiene indicadores que permiten evaluar el desempeño docente e incluye criterios para la obtención de la certificación. Al respecto, ver el Boletín Recreando N° 2, Lima: PIEDI, 1999., pág. 10-13.

17 Henríquez, Sonia y Javier Malpartida. Hacia una Estrategia de Capacitación en Gestión Escolar para la Escuela Pública. Lima: PIEDI, 1996. 18 pág.

situaciones, las asambleas de aula, la gestión escolar, la salud en la escuela y el trabajo con padres de familia<sup>18</sup>.

### Motivación permanente

Esta estrategia es sumamente importante para el desarrollo de procesos innovadores y su apropiación por parte de los agentes. Para mantenerla son necesarias la comunicación oportuna y la obtención de resultados de corto plazo que retroalimentan los procesos y la motivación misma. Cuando los docentes no visualizan en su trabajo cotidiano que existen avances, por muy pequeños que sean, tienden al desánimo y caen en la tentación de volver a lo anterior porque es lo que conocen y les resulta más fácil en su tarea diaria.

La "asesoría en el puesto" es un proceso de motivación constante porque acompaña cotidianamente al docente y recupera su práctica pedagógica como el espacio más importante, permanente y efectivo de formación docente. Permite reflexionar con cada docente sobre lo que se hace, para comprender y aprender de lo que se hace. Sólo un docente en permanente proceso de aprender es capaz de "aprender a aprender" y "aprender a enseñar". Partir de las motivaciones y saberes de los docentes como aprendices significa no sólo partir de sus carencias, sino de sus fortalezas y potencialidades que posibilitan nuevos aprendizajes y que contribuyen a una mejor comprensión de sus necesidades de aprendizaje, en la perspectiva de formar docentes más profesionales y autónomos.

Sostener una experiencia que demanda mucho esfuerzo, dedicación y tiempo, supone alimentar constantemente la convicción de ser maestro como profesional que debe brindar un servicio de calidad a los niños y niñas de su escuela<sup>19</sup>. Asimismo, la motivación se retroalimenta con el intercambio de experiencias con docentes de otras escuelas. En este compartir experiencias, los maestros del PIEDI perciben que han avanzado estos años no sólo como profesionales sino como un colectivo que ha recreado su práctica pedagógica mediante la capacitación entre pares.

---

18 Los criterios utilizados para el acceso de docentes a la pasantía fueron: 1) Asistencia a talleres, 2) participación en las reuniones de ciclo, 3) observación entre pares, 4) recuperación de clases y 5) trabajo monográfico. En el caso de los directivos: 1) Asistencia a la Mesa de Trabajo, 2) participación en la Mesa, 3) visitas a docentes en aula y 4) trabajo monográfico. Es importante destacar que directivos y docentes han accedido a la pasantía, previa sistematización de su práctica pedagógica en el aula, en la gestión escolar, en el programa de salud, en el trabajo con padres de familia.

19 Para directivos y docentes es muy significativo el reconocimiento que la USE O2 hace al Programa de Capacitación del PIEDI firmando cada año los certificados. Sin embargo, directivos y docentes esperaban que el Ministerio de Educación reconociera oficialmente la capacitación que reciben los maestros en el proyecto, como lo estipulaba el Convenio firmado en abril de 1996.

## ■ LECCIONES APRENDIDAS

Algunas pistas y lecciones aprendidas son las siguientes:

- Actualmente, las tres escuelas funcionan como una **red articulada en la que se ensayan propuestas curriculares**, de gestión y de atención a la salud de los niños y niñas. Este proceso de articulación en red supone la existencia de colectivos de maestros que efectivamente funcionan y directivos con un claro liderazgo, cuya tarea se va centrando cada vez más en lo pedagógico. Sin embargo, cada escuela como organización es portadora de una cultura escolar propia que le da identidad y sentido de pertenencia y la hace diferente, aunque comparta con otras un proyecto común. Esta experiencia de organización de los centros educativos en red y comprometidos con su comunidad debería ser el centro de la política educativa nacional. La organización en redes es uno de los múltiples caminos hacia una efectiva descentralización educativa, que otorga una mayor y real autonomía a los colectivos de escuelas. Nos referimos a redes capaces de conducir procesos educativos con solvencia y responsabilidad profesional, con iniciativa, creatividad e imaginación en la construcción de proyectos educativos institucionales, articulados a los planes de desarrollo educativo local, regional o nacional-, con amplia participación de la comunidad educativa.
- Los directores, a través del **funcionamiento regular de la Mesa de Trabajo**, se sienten mucho más comprometidos en el quehacer pedagógico; buscan comprometer al conjunto de los agentes con las metas comunes y han aprendido a compartir responsabilidades; su trato es más horizontal y flexible y se sienten más motivados a brindar un mejor servicio a los niños y sus familias. Sin embargo, al igual que existe un "currículum oculto" que no siempre observamos a simple vista, existen rasgos de una "gestión oculta" que se evidencian en momentos de conflicto y las formas en que directivos y docentes contribuyan a su solución ayudarán o no a crecer y/o democratizar las organizaciones escolares.
- **Los directivos son elementos claves para promover o impedir cambios y/o innovaciones en los centros educativos**, de modo que si los cambios e innovaciones son necesarios en nuestras escuelas, sus directivos tienen ante sí dos retos importantes: cómo promoverlos asumiéndolos como desafíos u oportunidades, y cómo disminuir las resistencias identificando cuáles son sus causas y desarrollar desde la dirección acciones oportunas y eficaces para vencerlas o debilitarlas. Los directivos cumplirán un rol eficaz si son capaces de ayudar a encontrar respuestas adecuadas al qué, por qué, cuándo, dónde, cómo, para qué y para quiénes cambiar e innovar. Por otra parte, es importante que los directivos consideren el personal del centro como el recurso más importante que

hay que motivar y desarrollar profesionalmente, creando un clima propicio al cambio. Los verdaderos cambios se gestan de manera solidaria, contando con apertura mental y la puesta en acción de la imaginación; surgen desde dentro y no se producen por decreto.

- **Los maestros y maestras aprenden en el propio proceso de innovación** a trabajar en equipo, a reflexionar sobre su práctica pedagógica y sobre sus propias experiencias como personas y como maestros, a construir una propuesta adecuada a la realidad de sus centros educativos, a mejorar su desempeño en el aula. Así, han crecido profesionalmente, se sienten revalorados y comprometidos con su trabajo, han "reencontrado la alegría de enseñar".
- **Los directivos y docentes son actores fundamentales en todo proceso de cambio e innovación si queremos que éste permanezca en el tiempo** y más allá de cualquier intervención, si buscamos, sobre todo, que el cambio se institucionalice en la cultura escolar. La aventura de mejorar la escuela no es un trabajo sencillo; es la obra de personas que reúnen todo su coraje y toda su pasión para evitar los caminos trillados. Hoy, el gran reto de directivos y docentes es pasar de un modelo tradicional de escuela, a otro abierto al entorno, ágil, flexible, creativo, capaz de aprender y renovarse constantemente. Hay que transformar la escuela y tratar de dar respuesta a las exigencias del entorno. Para que se produzca desarrollo institucional, para que las escuelas se conviertan en escuelas pensantes, capaces de regular su propio aprendizaje se requiere prestar atención a tres dimensiones fundamentales de desarrollo y mejora: el desarrollo del personal, el desarrollo del currículum y el desarrollo de la dirección. Los cambios en educación siguen un proceso lento, vinculado al desarrollo personal y profesional de los docentes y se facilitan con una mezcla equilibrada de presión y de apoyo sostenido. La institucionalización de las innovaciones requiere culturas organizativas flexibles en los centros educativos.
- **Los niños y niñas razón de ser de la escuela** y deben orientar el quehacer de la comunidad educativa en su conjunto. Sólo un docente en permanente proceso de aprender es capaz de "aprender a aprender" y, por consiguiente, lograr que sus alumnos sientan gozo y satisfacción al aprender, que descubran de manera personal y colectiva la "alegría de aprender". Las expectativas y la motivación del maestro con respecto a todos y cada uno de sus alumnos tienen un peso muy importante en los aprendizajes porque si los maestros creen de verdad que todos los niños y niñas en su aula pueden y deben aprender, efectivamente aprenderán y desarrollarán sus potencialidades.
- El Programa de Salud escolar en el Proyecto nos ha permitido experimentar que

**la salud convoca a la comunidad educativa y permite a la escuela tener una mayor apertura en la búsqueda de oportunidades para el cuidado de los niños y niñas.** En estos años, la salud se ha ido incorporando como parte de la cultura escolar y se ha convertido en una preocupación de los diversos agentes de la comunidad educativa. En este proceso, ha sido importante comprometer al conjunto de docentes y miembros de la comunidad educativa, así como en el cuarto año de ejecución del Proyecto, articular las diversas acciones de salud con la planificación curricular.

- **Los centros educativos inmersos en procesos de cambio e innovación tienen una mayor responsabilidad como instituciones en el desarrollo educativo local.** El compromiso de la escuela respecto a los procesos y resultados educativos debe ser mayor, lo cual implica rendir cuentas de la efectividad de las acciones pedagógicas ante la comunidad y no sólo ante las autoridades intermedias del sector educación. Por ello, las escuelas del PIEDI a partir del 2002 deberán asumir los siguientes desafíos: sostener con autonomía el trabajo en red desde la Mesa de Directores y los equipos docentes; ser referentes para otros centros educativos de la localidad en actividades promocionales de la salud que incluyan a los diversos agentes de la comunidad educativa; distinguirse por la calidad de los aprendizajes de sus estudiantes y su modelo participativo de gestión.
- La educación como tarea de todos exige que la **escuela redescubra su sentido como institución educativa y abra sus puertas a la comunidad** en búsqueda de alternativas y consensos para mejorar la educación en su localidad. Corresponde a las escuelas del PIEDI, después de seis años, **aportar estrategias de concertación** entre instituciones de la sociedad civil **para la construcción de un proyecto educativo local**, donde participen directivos y maestros, padres y madres de familia, niños, niñas y jóvenes, organizaciones comunales, el Municipio, la USE 02, ONGs, universidades, iglesias. La Mesa Educativa recientemente constituida, si desarrolla en su construcción un verdadero proceso educativo, puede llegar a ser el espacio donde se gestó una nueva educación para todo el distrito de Independencia y que elabore una propuesta educativa local, acorde con las necesidades, intereses y expectativas de su población, propuesta educativa distrital que sin duda aportará al proceso de descentralización educativa en nuestro país.

Finalmente, queremos destacar que los avances logrados en estos años en el PIEDI no habrían sido posibles sin el compromiso de directivos y docentes, y la actitud de apertura de la gran mayoría de profesores, quienes con su ejemplo demuestran el enorme potencial del maestro peruano.





# apoyo a la gestión pedagógica: concertando para el desarrollo educativo regional

---

Oscar W. Infante <sup>1</sup>  
Mesa Educativa Regional de Piura

Piura es un departamento que presenta grandes contrastes geográficos: tiene zonas de costa, sierra y ceja de selva, así como una frontera con Ecuador. Está ubicada al nor-oeste del Perú y comprende ocho provincias: Ayabaca, Huancabamba, Morropón, Paita, Piura, Sechura, Sullana y Talara. Tierras generosas como el Valle de San Lorenzo le dan vida a este pueblo con su agricultura y sus cultivos: el arroz, el mango, el limón, el algodón y el maíz y nuevos cultivos como el marigold y el espárrago, así como el ganado vacuno, caprino y ovino, riquezas productivas que son fundamentales para el desarrollo de la región y del país.

## ■ ANTECEDENTES

En 1990, gracias al aporte del Instituto de Pedagogía Popular con el libro "Mapa de la Pobreza Educativa de la Región Grau" y a la reflexión de un grupo de maestros, se pudo tomar conciencia de la problemática educativa en la región.

- Gran parte de los niños de la Región Grau estaban en situación de miseria, debido al extendido desempleo de los padres de familia, el déficit en los servicios sociales, etc.
- En una muestra de 200 niños se encontró que un 27% de ellos se iba a dormir sin comer, especialmente en zonas urbano-marginales y zonas rurales como Huancabamba, Huarmaca, Ayabaca. Esta situación ponía en riesgo el ingreso y la permanencia de los niños, niñas y adolescentes en el sistema escolar, puesto que las cifras eran alarmantes.

---

<sup>1</sup> Profesor con estudios en la Universidad Nacional de Piura, y diplomado en Administración Educativa. Es maestro-promotor de la Diaconía para la Justicia y la Paz en Piura y Tumbes, miembro de la Mesa Educativa Regional de Piura y docente en el marco del diseño Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Rural. Actualmente trabaja en la Oficina Educativa del distrito de Lomas, órgano descentralizado de la Dirección Regional de Educación de Piura.

- En aquellos años sólo asistían las madres a las reuniones; había poca participación de los padres en las actividades escolares, probablemente porque los padres estaban trabajando, buscando trabajo o eran indiferentes a la situación de sus hijos.
- En estos años el número de docentes en la Región aumentó en un 74%. Sin embargo, la mayoría carecía de título profesional. Dado el escaso atractivo por la carrera docente, la oferta de maestros titulados era menor que la demanda; se ingresaba a la carrera magisterial más por necesidad de tener un trabajo que por vocación.
- Los docentes no tenían recursos para comprar libros o asistir a cursos, según señalaban ellos mismos.
- Para poder subsistir muchos docentes se dedicaban a la chacra, a la tienda, y en las zonas urbanas eran taxistas o ambulantes.

Frente a estos problemas era necesario hacer algo y enfrentar la realidad desde la perspectiva del propio maestro. Era necesario tener un espacio de apertura donde a través de la experiencia concreta, con un trato distinto, con participación, dinamismo, empezar nuevos tiempos, generar cambios. Era hora de un encuentro de maestros para reflexionar y asumir compromisos concertados y empezar a asumir su rol en la sociedad y con ello mejorar la propia práctica docente y los valores.

De esta forma, en el año 1994 se constituye un grupo promotor para la conformación de una Mesa de trabajo por la educación, que reunió a la Facultad de Ciencias Sociales y Educación de la Universidad Nacional de Piura, al SUTEP, a la Diaconía para la Justicia y la Paz del Arzobispado de Piura y Tumbes, a Propuesta Regional, a Foro Educativo, al Instituto Superior Pedagógico de Piura, a la Municipalidad Distrital de Bellavista y por supuesto a la Dirección Regional de Educación.

Esta primera convocatoria no tuvo éxito. Sin embargo, entre el 17 y el 19 de febrero de 1994 se llevó a cabo el "Primer Encuentro Regional por la Educación: Educación y Desarrollo" donde participaron 420 maestros de los diferentes lugares del departamento, gracias al esfuerzo del grupo promotor que organizó el evento junto con Foro Educativo e IPAE.

Posteriormente, en 1995, después de hacer un inventario de lo que se venía haciendo en educación en la región, el grupo promotor convocó a diversas instituciones a participar de un Encuentro Regional y exponer sus experiencias y sistematizaciones. Dicho evento se tituló "¿Qué venimos haciendo por la Educación en la Región Grau?", y en él participaron instituciones como Ñari Walac con su propuesta sobre Diversificación Curricular, el colegio San Ignacio de Loyola con su propuesta sobre Educación Personalizada y la Diaconía por la Justicia y la Paz y los maestros promotores-capacitadores con la propuesta "El reto de educar en derechos

humanos y en democracia". En dicho evento se invitó a representantes de maestros y padres de familia de la región.

#### ■ MESA EDUCATIVA REGIONAL: UN SUEÑO, UNA REALIDAD

A partir del último evento señalado, se convocó a nuevos miembros y se consolidó la Mesa Educativa con la participación de personas interesadas en la educación de la Región. El primer coordinador fue el Dr. Manuel Peralta, en ese entonces decano de la Facultad de Ciencias Sociales y Educación de la Universidad Nacional de Piura, y Luz Gallo, representante de Propuesta Regional fue la secretaria ejecutiva. Es así como surge la Mesa Educativa Regional de Piura o Mesa de Trabajo por la Educación, como un esfuerzo de concertación de instituciones de la región vinculadas al quehacer educativo, con la finalidad de analizar su problemática y levantar propuestas que contribuyan a solucionarla.

Desde entonces los miembros de la Mesa venimos propiciando canales adecuados de reflexión, expresión, espacio, debate y concertación que afiancen la sociedad civil mediante la puesta en práctica de alternativas orientadas a promover el desarrollo de la comunidad según sus propias características, necesidades y recursos; esto es vital en un país como el nuestro donde se han acentuado dramáticamente los índices de deterioro económico y social y el que la baja calidad de la educación es una de sus más claras expresiones. En este sentido la Mesa Educativa Regional se convirtió en un espacio de apertura para aquellos maestros interesados en cambiar tanto como profesionales como en cuanto seres humanos, por el bienestar de los niños, niñas, adolescentes y población en general. Estamos llamados a construir una propuesta educativa que contribuya a la promoción del poblador de la región y a la transformación de la realidad social desde la sociedad civil en estrecha coordinación y conjunción de esfuerzos con sectores del Estado tales como la Dirección Regional de Educación, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales.

#### Objetivos de la Mesa Educativa Regional

##### *Objetivo General:*

Construir una propuesta educativa para la región basada en sus procesos culturales, sociales y productivos, desde una interacción de experiencias y debates con entidades y agentes ligados al quehacer educativo.

##### *Objetivos Específicos:*

1. Propiciar eventos a nivel departamental o provincial para el análisis y discusión de los problemas educativos en forma amplia y democrática.
2. Organizar y conformar equipos de trabajo con los docentes de los diferentes

lugares y departamentos, al interior de Mesa para la reflexión y estudio de temas educativos específicos especialmente pedagógicos, análisis de la legislación vigente y temas de actualidad.

3. Establecer vínculos de coordinación y trabajo con el Ministerio de Educación a nivel regional y nacional.
4. Buscar mecanismos y articulación entre instituciones que aportan a la educación en el departamento, a fin de ir creando las bases para la construcción de una propuesta educativa en la región.
5. Promover el intercambio de experiencias educativas que proponen y vienen ejecutando docentes de los diferentes centros educativos para que sean recogidas y socializadas.
6. Preparar equipos de docentes en diferentes campos del quehacer educativo para proyectarse y hacer un trabajo de acompañamiento a otros docentes de zonas alejadas del departamento, especialmente del medio rural.

#### ■ MESA EDUCATIVA REGIONAL: INTERVINIENDO EN LA REGIÓN

Gracias al impulso permanente de muchas personas y a instituciones como CIPCA, Ñari Walac, CEPESER, la Universidad Nacional de Piura y a la participación de un significativo número de maestros de diferentes lugares del departamento -siempre inquietos por mejorar- en estos últimos años hemos realizado diversos eventos.

#### Eventos a nivel departamental

- Corrientes pedagógicas contemporáneas.
- Diseño, evaluación y estrategias de aprendizaje.
- Seminario: Modelos Pedagógicos y Propuestas Metodológicas.
- Diálogos educativos.
- Bases para un Proyecto Educativo Nacional.

Cabe la pena resaltar el taller realizado en setiembre del 2000 denominado "Propuesta de Elementos e Indicadores para mejorar la calidad educativa en Piura". El documento final incluye los aportes de todos. Los indicadores que se proponen están enmarcados en las potencialidades fundamentales de los protagonistas de la educación que, a modo de decálogo, ha asumido Foro Educativo sobre la base de la propuesta del economista chileno Manfred Max Neef y que hace referencia a aspectos claves de la vida humana.

#### Talleres de Autoformación Permanente

Al interior de Mesa Educativa se han realizado varios talleres para la autocapacitación permanente de los docentes de los diferentes lugares del

departamento, los cuales por propia iniciativa y voluntad fijan fechas adecuadas para reunirse un día por mes para tratar diversos temas. En el 2000 se ha tocado temas como el Constructivismo, Currículo, Evaluación, Descentralización Educativa, Economía y Educación, Proyecto de Desarrollo Institucional, Propuesta Curricular de Centro y Planificación Estratégica. Estos talleres son presentados previamente mediante proyecto a la Dirección Regional de Educación de Piura, la cual al final de año, mediante informe emitido por la Mesa, certifica el aprendizaje de los maestros.

Lo interesante es que para el desarrollo de estos talleres se aprovechan las fortalezas reflejadas en el potencial humano, dando oportunidad para que un determinado tema sea dirigido en la fecha programada por los propios maestros participantes. Una o dos semanas antes del evento cada participante recoge su material bibliográfico para leerlo, analizarlo y poder aportar durante el taller. Durante el taller un responsable sistematiza y recoge las conclusiones para luego ser socializadas a través de un documento.

De esta forma, el maestro reflexiona, debate y concerta, manteniéndose siempre informado y preparado para aportar en el Centro Educativo donde labora. Cabe señalar que los materiales que el maestro recibe forman parte del Proyecto de Formación de Maestros para el Cambio, que promueve el Instituto de Pedagogía Popular. Son igualmente valiosos los boletines Contacto Foro que nos brinda la Red Recrea y Foro Educativo. De esta forma los docentes de Piura, Castilla, Catacaos, Sechura, La Unión, Morropón, Chulucanas, Las Lomas, tienen la gran oportunidad de autocapacitarse permanentemente para fortalecer el quehacer educativo en su centro de trabajo.

En este año, preocupados por la realidad educativa actual, hemos venido desarrollando temas de interés de los docentes tales como Estrategias Metodológicas para el Aprendizaje de la Lectura y Escritura, Descentralización, Equidad de Género, Globalización y Evaluación.

Nuestra gran preocupación: las escuelas del medio rural

Hoy la Mesa Educativa Regional cree que la realidad social y educativa continúa siendo crítica. Nuestra preocupación central son las zonas rurales y urbano-marginales. Los niños y las niñas que estudian en las escuelas del ámbito rural no están logrando, hacia el final de los estudios primarios, el aprendizaje adecuado de la lectura y escritura, ni las competencias básicas de la matemática. Las razones son múltiples: el problema de accesibilidad, la extraedad, la incompatibilidad entre el calendario escolar y el calendario productivo, docentes poco calificados o preparados para trabajar en zona rural, el aislamiento del docente a la información, la presencia

masiva de escuelas unidocentes. Los docentes tienen dificultades metodológicas para el trabajo en aula; la infraestructura y mobiliario también son insuficientes e inadecuados al igual que la poca participación de la comunidad en el sector educativo. Todo ello contribuye a que los alumnos y alumnas de escuelas rurales no logren competencias curriculares mínimas.

Frente a esta realidad, la Mesa Educativa propone, a partir de los maestros, proyectos innovadores que permitan solucionar la problemática al interior de las escuelas llegando a los lugares más críticos para mejorar la realidad educativa. Por tanto, habrá que hacer un trabajo a nivel de equipos de docentes organizados en los centros educativos, con la participación de alumnos, padres de familia y comunidad para encontrar puntos de coincidencia, iniciar los cambios y fortalecer la institucionalidad.

Estamos convencidos que la Consulta Nacional por la Educación ha sido un gran paso para involucrar a la sociedad civil de todo el país para hacer conocer sus opiniones y apreciaciones con respecto al sistema educativo general, y para que el Estado conozca y asuma el rol que le compete. Desde la Mesa Educativa Regional valoramos los esfuerzos que el Ministerio de Educación viene haciendo por intentar mejorar la calidad educativa en las zonas rurales. Conocemos de cerca propuestas y proyectos que ya se vienen aplicando en diversos lugares del país, entre los cuales consideramos importantes el Proyecto de Fronteras, el Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Rural - PMCER y el Programa de Redes Educativas Rurales, así como los programas que viene impulsando la Dirección Regional de Educación de Piura tales como el Plan Regional de Capacitación Docente PLANRECAD y los intentos por medir la calidad educativa a través de la Medición del Rendimiento Escolar MEDERE, en la cual miembros de la Mesa Educativa estamos participando desde la matriz de evaluación.

Es también importante reconocer el trabajo realizado por las ONGs como CEPESER (el Proyecto Educación Interculturalidad y Desarrollo), MIRHAS PERU (Proyecto Escuelas Promotoras de Desarrollo Comunal), la Diaconía para la Justicia y la Paz y los maestros promotores capacitadores (Proyecto Educar en Derechos Humanos y Democracia), por citar algunas de ellas.

## ■ NUESTRO GRAN SUEÑO: EL PROYECTO EDUCATIVO REGIONAL

En este caminar seguimos reflexionando y estamos abocados a contar con un Proyecto Educativo Regional, porque hoy más que nunca es importante articular esfuerzos concertando nuestras apuestas y nuestras propuestas para hacer de la educación una herramienta efectiva que dé respuesta a las actuales exigencias de desarrollo humano y de la región.

Se trata, entonces, de impulsar un movimiento orientado a la construcción y gestión de un Proyecto Educativo Regional en el marco de las características económicas, culturales de la región, sustentado en los esfuerzos que ya se han realizado en las décadas pasadas, en las experiencias educativas que se vienen aplicando en distintas zonas del departamento y del país, en los enfoques psicológicos, sociológicos y pedagógicos y en las experiencias cotidianas que viven los maestros, las familias y la comunidad.

En abril de este año se conformó una Comisión Interinstitucional integrada por representantes de la Dirección Regional de Educación de Piura, la Mesa Educativa Regional, el Centro Ñari Walac, CIPCA, Diaconía para la Justicia y la Paz, y se realizó el primer taller denominado "Calidad Educativa, Punto de Partida", que estuvo orientado a definir, en términos operacionales, nuestra concepción de calidad educativa. El evento contó con la participación de instituciones públicas y privadas que desarrollan diversos tipos de proyectos tanto en el campo de la educación formal y no formal.

Dicho taller y otro más reciente denominado "Los Desafíos de la Educación de la Región" son los primeros esfuerzos de concertación con los principales actores socio-educativos de la región para la construcción del Proyecto Educativo Regional. Este Proyecto se centrará en el desarrollo integral de los sujetos y se articulará a las necesidades de desarrollo de la región (Proyecto Piura 2010). Dado que se espera que se articule con un Proyecto Educativo Nacional, se ha definido la estrategia general en tres etapas: ¿Qué tipos de sujetos y actores sociales queremos? ¿Cuál es la situación actual de la Región? y ¿Qué camino seguir? Lo saludable es que existe mucho interés por sacar adelante este Proyecto habiéndose incorporado recientemente instituciones como MIRHAS Perú, CARE Perú, CEPESER y el Centro Encinas.

Luego de ocho años estamos convencidos que, como Mesa Educativa, hemos aportado al desarrollo social y educativo de la Región, especialmente en el campo pedagógico manteniendo paralelamente dos líneas de encuentro: la sensibilización permanente, tendiente al desarrollo humano y el incesante camino hacia la capacitación y actualización docente.

Los maestros que proceden de Morropón, Chulucanas, Sechura, La Unión, Catacaos, Las Lomas son testigos de todo ello y eso los anima en su firme convicción de revalorar la carrera docente, teniendo clara la visión del desarrollo humano en sus tres dimensiones -cognitiva, afectiva-valorativa y volitiva- con el propósito de promover la capacidad de tomar decisiones, innovar y proponer con una orientación hacia la propia autonomía, la institucionalidad de los centros de estudios como base para una descentralización sostenible.

## quinto panel / comentarios

Daniel Filmus

Hay problemas comunes en toda América Latina y es importante sacar lecciones útiles para nuestros países. Es necesario, por tanto, articular las políticas del Estado. En nuestros países existen Ministerios, Secretarías o Programas que están muy desarticulados: es imprescindible que podamos trabajar conjuntamente sumando las energías de los distintos sectores estatales con el apoyo de la comunidad. Esto parece algo de sentido común, pero no se cumple en todas partes pues cada uno de los organismos del Estado está preocupado por sus problemáticas particulares y hay pocas capacidades para articularse.

La participación, más que algo que se concede debe ser algo que se conquista, que se logra desde abajo. En el campo educativo la concertación es fundamental por varias razones.

En primer lugar, por los tiempos: los tiempos pedagógicos no tienen nada que ver con los calendarios políticos. Los docentes muchas veces no saben si asumir los cambios porque después viene otra administración y hay que empezar de nuevo. Es como quien está en el trapecio y le tiran otro trapecio, y cuando está por agarrarse se lo quitan; a la segunda y tercera vez que cae, con o sin red, no va a confiar más y no soltará su trapecio porque no tiene ninguna garantía de continuidad.

En segundo lugar, la crisis educativa es tan grande y los recursos educativos son tan pocos desde el punto de vista material que hay que sumar energías, involucrar a los padres, a las organizaciones de la comunidad, a los distintos sectores del gobierno.

En tercer lugar, no tenemos los recursos para salir del desánimo y el abandono; las experiencias de hoy muestran que, aunque no haya mejores salarios ni mejores condiciones de trabajo, si se llega con materiales, con ideas, con iniciativa, los docentes se enganchan y "se ponen las pilas" y aportan a los cambios. El problema persiste cuando el Estado no aporta nada. Es fundamental, por tanto, generar un cambio de actitud en los docentes.

En cuarto lugar, hay que generar políticas que permitan la reflexión en las escuelas; eso hace la diferencia entre el trabajo técnico y el trabajo profesional. Los profesionales reflexionan en conjunto, aprenden unos de otros, definen problemas que son comunes y generan iniciativas.



Urge generar proyectos más vinculados a la realidad regional; esto es clave para la descentralización. En Buenos Aires se dio un proceso de descentralización sin participación. La participación en el proceso de adquirir nuevas competencias es lo que genera confianza. No hay descentralización sin confianza; generar confianza para mejorar la calidad pedagógica. No se trata sólo de un cambio institucional, sino que hay que adaptarse a la realidad de cada una de las comunidades. En Argentina primero se transfirieron competencias, pero las provincias, las escuelas no estaban en condiciones de asumirlas, por lo que al principio supuso un golpe tremendo.

Finalmente, la evaluación de las experiencias permitirá la retroalimentación. Es semejante al momento en que nuestro hijo cruza la calle solo, por primera vez; al principio hay riesgo, pero es imposible que lo podamos acompañar toda la vida. Es necesario dejar que las escuelas se equivoquen, y tengan errores; lo que se necesita es acompañarlas y retroalimentarlas en un clima de confianza y participación.

### Sonia Lavín

Un gran reto es articular los servicios complementarios, los servicios sociales, la salud particularmente con el servicio educativo e involucrar a toda la comunidad en torno a la salud de los niños y su calidad de vida. El PIEDI ha hecho un intento muy importante de convocar a las empresas privadas en función de la educación. Es una fortaleza, pues supone reconocer que dentro de la sociedad civil no solamente existen las organizaciones sociales y las organizaciones voluntarias, sino que las empresas también tienen que ser sensibilizadas con respecto a su responsabilidad social.

Entre las estrategias utilizadas me parece importante la Mesa de Trabajo con los padres y, en el caso de Piura, la Mesa Educativa regional. Se reconoce aquí que la educación es dialogo, que se requiere tender puentes, puentes entre las personas y en esta medida tendremos la capacidad de crecer. Estas experiencias de concertación revelan que lo importante no es la reforma curricular o la reforma de gestión que viene desde arriba, sino el protagonismo de cada uno de los actores y la valoración de los saberes fruto de la innovación.

La sistematización de las experiencias abre la posibilidad de la sostenibilidad, para poder extender las innovaciones hacia otras organizaciones. Esto no siempre es posible porque es difícil estar en la acción y al mismo tiempo monitorear, reflexionar y sacar lecciones; además, las tareas de sistematización pocas veces están financiadas y cada vez se nos hace más difícil poder conseguir recursos para ello. Sin embargo, es necesario no solamente sistematizar sino también investigar, desde diferentes ámbitos, para poder aportar evidencias. No basta que estemos contentos; se necesita evidencias, garantizar el resultado de los aprendizajes y no sólo los conocimientos

sino los aprendizajes sociales. En el Perú se acaba de lanzar un proyecto- Huascarán - para democratizar el uso de las nuevas tecnologías. Cuando esto comenzó en Chile en el año 1996 también pensábamos que era algo ajeno a la realidad de nuestro país. Sin embargo, hoy, el 100% de los liceos cuenta con una red de tecnología de la comunicación ya implantada. En las zonas urbanas ha sido más fácil; en el ámbito rural ha habido más resistencias porque los profesores se sienten fuertemente amenazados; sienten que tienen que competir con los medios de comunicación, con el Internet. Pero tenemos que empezar a prepararnos para el lenguaje digital y lo tenemos que hacer sin miedo y con mucha modestia, sabiendo que vamos a tener dificultades con nuestros alumnos pero lo fundamental es que podamos ayudarlos para que puedan aprovechar este mundo y lo que se pone a su alcance.

Oscar Infantes (Mesa Pedagógica de Piura)

La Mesa se inició haciendo un diagnóstico de la situación educativa de Piura; ahora trabajamos para que cada zona haga un diagnóstico propio, de manera tal que los maestros promuevan proyectos educativos locales. Cada escuela tiene identidad propia y lo que hemos elaborado como maestros debe tener sustento en el contexto local, el caserío, la comunidad o el centro poblado. Estamos convencidos de que no son suficientes los diagnósticos generales, por departamento o distrito, sino los diagnósticos locales, que es donde se educa a los niños. La educación debe estar conectada a los sectores de desarrollo productivo, económico, social y cultural. Creemos que es importante recoger las fortalezas que tenemos en la región para desarrollar un proyecto educativo sostenible.

Sonia Henríquez (PIEDI)

La replicabilidad es un asunto importante. Creo que hay muchas cosas del PIEDI que pueden replicarse, quizás no todas en su conjunto, pero sí varios aspectos. En primer lugar, la posibilidad de la salud a bajo costo en las escuelas urbano-marginales. En segundo lugar, la manera de articular la gestión a otros aspectos de la vida escolar. En tercer lugar, la forma de construir un sistema de capacitación interna a partir del centro educativo. Finalmente, el modo como se forman equipos docentes, reafirmando la necesidad de que la educación convoque y logre que se articulen diferentes agentes de una comunidad para poder responder a las necesidades de desarrollo local.

Oscar Infante

La cultura evaluativa es una necesidad y es algo que debe ser parte de la vida cotidiana en la escuela. En la Mesa Educativa Regional de Piura creemos que, cuando

el maestro participa en los talleres, mejora sus apreciaciones y desarrolla capacidad para la evaluación. La planificación es muy importante; hemos insistido en que el maestro debe dejar de improvisar.

### Daniel Filmus

Si bien no podemos incentivar materialmente al docente que se queda en el lugar donde está, es muy importante que el docente que empieza en una zona marginal o rural, permanezca allí.

Respecto de la capacitación hay que olvidarse que la unidad de capacitación es el docente. La unidad de capacitación es la escuela. Es la escuela la que tiene problemas: problemas de matemática, de socialización, de violencia, de imaginación. Es necesario un sistema de capacitación a demanda. No puede ser en función de cada docente porque capacitar a un docente no garantiza que vaya a cambiar cuando vuelva a su escuela. Por ello, es mejor que la escuela determine sus necesidades porque es el espacio más adecuado para discutir lo que necesita.

### Sonia Lavín

Algo que necesitamos hacer desde la escuela, aunque también desde las instancias de política nacional, es abandonar la idea de que la gestión pedagógica es una cosa y la gestión administrativa otra. La gestión administrativa está al servicio de la gestión pedagógica y es así como debemos entenderlas para poder realmente garantizar que los recursos que van a las escuelas se puedan aplicar y se puedan enfocar a la mejora del aprendizaje.

Hay dos aspectos de replicabilidad que no mencionó Sonia Henríquez pero que son muy potentes. En primer lugar, el Centro de Recursos, porque permite un aprovechamiento óptimo de los recursos que el Estado está poniendo a disposición de los distritos o departamentos; puede constituirse también en un centro de encuentros y es donde la capacitación puede estar centrada. Al potenciar estos Centros de Recursos con equipos, con personas entrenadas, se puede mejorar sustantivamente la capacitación.

En segundo lugar, otra posibilidad de transferencia son las pasantías. Creo que no hay mejor capacitador, que el propio docente. Al partir de las experiencias, "cómo lo hiciste tú", es posible mejorar las formas de interaprendizaje y ahondar la transformación de la escuela.





## sexto panel: escuelas y formación inicial docente

*En este panel, Leonor Romero y Nelly Cáceres presentan la experiencia de 35 años de las escuelas de Fe y Alegría, mientras que Moisés Bustamante expone sobre la forma de hacer investigación en el ISP Túpac Amaru de Tinta (Cusco), particularmente en los últimos años. Patricia Oliart, Álvaro Sáenz y Barbara Hunt comentan dichas ponencias, poniendo énfasis en la formación de los docentes como clave para el desarrollo de escuelas que aprenden y se fortalecen.*





# Fe y Alegría: una alternativa educativa de calidad para los empobrecidos

---

Leonor Romero y Nelly Cáceres <sup>1</sup>  
Fe y Alegría Perú

En 35 años de trabajo en el Perú, Fe y Alegría se ha consolidado como experiencia educativa de éxito, no sólo por los logros pedagógicos alcanzados, sino fundamentalmente por el valor agregado de los mismos. Esto se debe, en gran medida, a las características de la acción educativa desplegada. Una reflexión retrospectiva sobre nuestra labor nos permite percibir los factores que hacen posible este éxito y los retos y desafíos que debemos afrontar, nos invita a fortalecer aquellas políticas y estrategias que aportan a hacer realidad nuestros objetivos institucionales, a modificar aquellas que lo requieran y a plantearnos nuevos retos para continuar contribuyendo con una educación de calidad para los niños y niñas de nuestro país.

Somos conscientes que este éxito es todavía parcial, puesto que nos encontramos aún lejos de alcanzar nuestro sueño: que todos los niños, niñas y adolescentes peruanos reciban una educación integral de calidad que les garantice empoderarse, ser constructores y protagonistas del sentido y orientación de sus propias vidas, como ciudadanos y ciudadanas concientes de sus derechos; que no sufran discriminación de ningún tipo; que no necesiten buscar fuera de nuestras fronteras el trabajo y el hogar que su propio país hoy les niega; que es en síntesis, hacer realidad el Evangelio, nuestro compromiso cristiano.

Tres aspectos son necesarios para comprender la tarea educativa que despliega la red nacional de colegios Fe y Alegría del Perú. Ellos son:

---

1 Leonor Romero es licenciada en Educación por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), con postgrado en Administración Educativa (Universidad Ricardo Palma) y Educación Pre-escolar en Madrid. Ha sido directora del Colegio Isabel Flores de Oliva (CIFO) así como del Colegio Fe y Alegría N° 17. Actualmente es directora del Departamento de Pedagogía de Fe y Alegría a nivel nacional.

Nelly Cáceres es profesora de Educación Primaria por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), con postgrados en terapia del lenguaje y problemas de aprendizaje, tecnología educativa (PUCP) y gerencia educativa (UNMSM). Ha sido profesora de aula en el CEP Maristas San José, capacitadora del PLANCAD, y actualmente, miembro del equipo de capacitación del Departamento de Pedagogía de Fe y Alegría del Perú.

1. La identidad de Fe y Alegría.
2. Los lineamientos de la propuesta de gestión de los centros.
3. Los Lineamientos de la propuesta pedagógica.

## ■ LA IDENTIDAD FE Y ALEGRÍA

Fe y Alegría es un Movimiento de educación popular integral y de promoción social. Es un movimiento internacional latinoamericano conformado por catorce países cuya acción se dirige a los sectores menos favorecidos y a los excluidos mediante una red de colegios y programas educativos que brindan educación gratuita de calidad. Es también un movimiento articulado, con identidad propia, cohesionado a partir de su sentido de pertenencia y corresponsabilidad en la misión común: construir un proyecto de transformación social, basado en los valores de justicia, participación y solidaridad.

En nuestro país, Fe y Alegría está presente en la costa sierra y selva con 70,000 alumnos, 3,200 profesores, 53 colegios, 4 proyectos rurales con 95 escuelas y diversos programas educativos de formación técnica (CEOs, programas de generación empleo, escuela empresa) y educación especial.

Fe y Alegría: movimiento con trayectoria y perspectiva histórica

Fe y Alegría es un Movimiento porque responde y se adecua a las exigencias y retos que plantean las necesidades humanas y los retos sociales en cada momento histórico. Va al compás del caminar de los pueblos hacia su liberación y búsqueda de un mundo más humano, desde la construcción de sujetos, como afirmaba Freire. Su compromiso es con la vida, con el devenir de la historia de los pueblos

La realidad de ser movimiento requiere desestabilización de nuestros esquemas, lectura continua de la realidad con actitud crítica y búsqueda para superar las incoherencias y adecuar nuestras prácticas educativas a los retos cambiantes de la realidad. Requiere que los laicos y religiosos que lo conforman se distingan por su trabajo en equipo, actitud de crecimiento, búsqueda y autocrítica constante. La insatisfacción que nace de confrontar lo que hacemos con las urgencias de la realidad empobrecida y exclusión creciente de las mayorías, impulsa a Fe y Alegría a no permanecer estática, a renovarse continuamente con visión optimista de futuro.

Fe y Alegría: propuesta educativa de Educación Popular Integral y de promoción social

Fe y Alegría es una propuesta de **educación** porque busca la formación de hombres y mujeres concientes de sus potencialidades y su realidad, abiertos a la trascendencia. Líderes proactivos, solidarios y comprometidos en el **servicio para y con los demás**.



- Es **popular** porque opta por los más desfavorecidos para asociarse con ellos en el proyecto de transformación social. Por eso, asume la educación como propuesta educativa y política de transformación de la sociedad, desde la formación de personas con fuerte identidad personal y cultural, que sean protagonistas de su crecimiento personal, ciudadanos democráticos, agentes de cambio de su realidad social, capaces de construir y mejorar la calidad de su vida y la de los demás.
- Es **integral** porque concibe el desarrollo de la persona en todas sus dimensiones: personal y social así como el desarrollo sustentable de los países, regiones o zonas de América Latina. Se orienta el trabajo desde el presente hacia la incorporación futura de los educandos en la sociedad.
- Se define de **promoción social** porque ante la injusticia y las necesidades de los sujetos sociales, se compromete en la búsqueda de estrategias para la auto-sostenibilidad y desarrollo de las comunidades locales para colaborar en la construcción de una sociedad más equitativa, participativa y solidaria.

#### Fe y Alegría: direccionalidad común

Fe y Alegría no es sólo una red de escuelas y programas educativos; es la puesta en marcha de un conjunto de ideales, principios y orientaciones que señalan el norte y las características comunes del quehacer educativo. Es el camino conjunto que realizamos todos los equipos de trabajo de los centros y programas desde una visión y misión comunes y desde los objetivos estratégicos definidos y asumidos por todos.

#### Fe y Alegría: parte integrante de la educación pública

La gestión de los colegios de Fe y Alegría, que algunos llaman de gestión privada, no se contrapone con el carácter de "educación pública" que la acción educativa de Fe y Alegría tiene, debido a la población a quien está dirigida, a su gratuidad y a su financiación que proviene en gran parte del erario público. **La acción educativa de Fe y Alegría es pública** porque persigue el bien común de todos los ciudadanos y da preferencia a los sectores marginados de los beneficios sociales básicos de nuestra sociedad.

El convenio firmado con el Ministerio de Educación señala las características de los colegios de Fe y Alegría: derecho a elegir los equipos directivos y profesores, gratuidad en las mismas condiciones de los colegios estatales, colaboración de los padres de familia e integralidad de la propuesta educativa. Desde este primer convenio se resaltan los tres protagonistas de los colegios: dirección -propuesta por Fe y Alegría a religiosos o laicos identificadas con la filosofía de la institución-, los

padres de familia y el Ministerio de Educación. En un primer momento se definieron los centros de Fe y Alegría como "Colegios Parroquiales" y después como "Centros de acción conjunta Iglesia-Estado".

Fe y Alegría: comunidad educativa.

Esta voluntad común de **ser comunidad educativa** se construye paso a paso, con dirección, liderazgo, autoridad, acompañamiento de los equipos de trabajo, coparticipación en el logro de metas y solución de dificultades, confianza mutua, acogida, respeto y cercanía.

Anhelamos convertirnos en una comunidad que sea signo referencial de la sociedad que deseamos: saber aprender, convivir, crecer y trabajar juntos por un Perú ético y solidario, aportando cada uno lo mejor de sí y aprendiendo unos de otros.

Fe y Alegría dedica tiempo y esfuerzo a esta tarea: tiempo para la investigación, reflexión, formación y actualización de los educadores; tiempo para animar y orientar a los equipos de dirección, administración y padres de familia. El hecho de que cada centro se constituya como un equipo de trabajo no es casualidad sino una voluntad corporativa definida y vivida.

El binomio escuela-comunidad, característico de Fe y Alegría, promueve la integración de los centros con las fuerzas vivas de la localidad. De este modo cada centro se puede constituir un núcleo donde las necesidades, búsquedas y cultura local resulta parte importante del proceso educativo. Este binomio es posible porque es producto del esfuerzo compartido de los educadores y la comunidad y también porque en la mayoría de las escuelas los equipos directivos de cada centro son vecinos de los asentamientos humanos donde Fe y Alegría concreta su acción educativa.

Fe y Alegría se abre, integra y proyecta a la comunidad e invita a los padres y madres a participar en la misión educativa, no sólo como colaboradores, sino como actores. Estos procesos transforman a la escuela en un centro promotor de desarrollo social y un centro de producción y recreación cultural, participación, organización, trabajo cooperativo y desarrollo de habilidades. Este centro se constituye así en un espacio para enfrentar y resolver con solidaridad problemas que afectan a las comunidades locales.

Fe y Alegría: nueva forma de ser educador

Una educación de calidad requiere **maestros formados y actualizados, con vocación**, que vivan los valores y sean capaces de transformar y adecuar su práctica

educativa en función de las necesidades de los educandos y los retos de la sociedad. Por eso la formación de la personalidad y del pensamiento autónomo, crítico y creativo del docente, así como el desarrollo de su capacidad de "aprender a enseñar" son fundamentales en los programas de formación docente de Fe y Alegría.

La idea es ir construyendo, en cada maestro, una nueva subjetividad abierta al cuestionamiento y al crecimiento personal, a la crítica reflexiva, al diálogo y al desarrollo de las propias habilidades. Se estimula también la adquisición de una cultura profesional que le posibilite ser un buen formador de personas, sabiendo qué hacer, cómo hacerlo, por qué y para qué hacerlo. Un profesional dignificado y reconocido por su comunidad, que se constituya en agente de cambio personal y de transformación de su práctica docente.

Reconocemos que la formación de educadores es una tarea difícil y compleja que exige la identificación de las necesidades y expectativas educativas de los docentes, las necesidades de aprendizaje de los alumnos y de los requerimientos socio-económicos-laborales. Requiere también la identificación de las dificultades en la aplicación de los lineamientos de la propuesta pedagógica y un análisis profundo y honesto de las oportunidades y amenazas que se encuentran en el contexto.

En Fe y Alegría, **formar para transformar el quehacer educativo** implica un proceso de desaprendizaje, de crítica profunda de concepciones y prácticas, de deconstrucción o desmontaje de algunas rutinas del mundo de la escuela, de algunos aspectos de la cultura escolar y la revisión crítica de algunas propuestas de formación ya implementadas. Por eso, nos preocupamos por formar, capacitar y monitorear el trabajo pedagógico en las aulas, proveer herramientas didácticas, promover la innovación educativa y la elaboración de materiales adecuados, así como de mantener actualizada la bibliografía especializada.

Fe y Alegría para seguir colaborando con la **dignificación de la carrera y tarea docente**, ha hecho realidad, hace dos años, un nuevo sueño: una **Casa del Maestro** que provee espacios de reflexión y diálogo, círculos de estudio, conversatorios, clubes de diversas áreas, eventos de promoción cultural, biblioteca con salas de estudio, acceso a Internet y préstamo de libros, videos y discos compactos, además del asesoramiento profesional permanente del equipo pedagógico.

Fe y Alegría: propuesta de gestión descentralizada y compartida

Como respuesta a la búsqueda de calidad educativa, Fe y Alegría experimenta una propuesta de gestión adecuada a la realidad geográfica, pluricultural y/o bilingüe. Nos referimos al funcionamiento de **redes de escuelas cercanas**, con el acompañamiento

de un educador del Departamento de Pedagogía. Estas redes están formadas por grupos de directivos y docentes que intercambian experiencias, participan en círculos de estudio, organizan eventos de capacitación, pasacalles, expo-ferias de experiencias docentes innovadoras. Esta experiencia contribuye al real empoderamiento de sus participantes, que piensan, proponen y deciden qué actividades realizar y cómo organizarse para elevar la calidad educativa de su zona.

El reto vale la pena por las ventajas logradas: desarrollo en los educadores de habilidades socioafectivas y cognitivas; planificación, organización y trabajo en equipo; solución de problemas diversos; capacidad de dialogar y concertar; buscar el bien común a través de la trascendencia de la actividad y compartir la alegría de los aciertos. Estas iniciativas participativas contribuyen a la construcción de ciudadanía y democracia con educadores y alumnos y son un referente para la comunidad. Esto ayudará a formular y realizar proyectos de envergadura de mayor impacto local y regional.

En las zonas rurales se está experimentando la formación de **redes rurales** de escuelas y colegios cercanos con un centro piloto que emana direccionalidad, estimula, capacita y acompaña el trabajo educativo. Las redes de escuelas en Malingas (Piura), Carretera Iquitos-Nauta (Loreto), en Moro y en Quispicanchis (Cusco) permite a los directores, docentes, alumnos y padres de familia sentirse como una comunidad educativa virtual, partes de un todo, de un programa cercano, comprometidos con unas metas, desde una direccionalidad compartida para el bien común. Estas redes ofrecen también apoyo a la formación de líderes comunales, el acceso a materiales educativos, mejoras en la infraestructura escolar y en la vivienda del maestro.

Con esta experiencia Fe y Alegría está probando un sistema educativo de gestión eficiente y adecuada a la realidad rural. Las ventajas no se han dejado esperar: aumento de matrícula, especialmente de las niñas; disminución de la extra - edad y deserción escolar y, lo más importante, acompañamiento, entusiasmo y dedicación de los maestros en su tarea educativa.

Actualmente estamos en un proceso de transición desde una gestión centralizada funcional hacia una etapa de constitución de redes regionales que abarquen tanto las redes rurales como los colegios y proyectos ubicados en las zonas urbano marginales de las ciudades.

Los directivos nacionales y los directivos de los centros y programas desarrollan una **gestión compartida** porque la responsabilidad de conducir Fe y Alegría es de todos. Por ello, la oficina central no es una instancia burocrática, sino un órgano que orienta la direccionalidad construida por todos, que apoya, asesora, acompaña,

coordina desde la visión y misión común que nos convoca. Se delegan funciones y se promueve un estilo participativo de información y consulta permanente. Esta gestión compartida genera cadenas sinérgicas de logros y promueve, además, una cultura de producción en los integrantes porque todas las personas pueden producir ideas, encontrar soluciones a problemas, crear elementos y situaciones originales y todos pueden aprender de los otros.

Fe y Alegría: alternativa de coordinación de fuerzas

El trabajo, participación y colaboración de muchos hace posible la **globalización de la esperanza**, de la solidaridad y la lucha al concretar alianzas heterogéneas con diferentes grupos e instituciones. Esta coordinación de fuerzas favorece la sensibilización y toma de conciencia de la realidad de injusticia imperante en nuestros países, favorece el compromiso con una educación pública de calidad, una mayor incidencia en la política educativa nacional y contribuir al desarrollo y transformación del Perú.

Fe y Alegría: apuesta por el trabajo cooperativo

Esta estrategia no sólo es un instrumento de aprendizaje, para llegar a acuerdos, tomar decisiones y trabajar juntos por objetivos comunes, sino también un elemento clave para realizar procesos de construcción colectiva, de creación y negociación cultural entre iguales y heterogéneos. Fe y Alegría ve necesario promover una relación entre pares y entre distintos, basada en el respeto, complementariedad y en el diálogo de saberes que respeta y valora la riqueza cultural y los códigos simbólicos de los otros.

Fe y Alegría: promotora de una educación en y para el trabajo, desde una cultura tecnológica

Como respuesta a la desocupación de enormes contingentes de pobladores, especialmente jóvenes, Fe y Alegría incluye en su propuesta educativa la promoción de la **cultura en y para el trabajo**, desde un enfoque tecnológico. La propuesta citada ofrece a los jóvenes y adolescentes oportunidades de capacitación y realización integral: crear, producir, transformar y participar de la riqueza generada.

En la formación técnica se logra la conjunción de dos facetas:

- El desarrollo de habilidades cognitivas, motrices y sociales al poner a los alumnos en contacto con lo productivo y posibilitarles que transformen las cosas como rica experiencia de realización personal.
- Favorecer la adquisición de una tecnología concreta que permitirá a los egresados de secundaria acceder al mercado laboral o a estudios superiores.

El reto de una educación **en y para el trabajo** exige promover una cultura tecnológica en todas las áreas del currículo, para que los educandos puedan comprender y utilizar el conjunto de procesos y medios que se aplican en la transformación de los recursos diversos (tangibles e intangibles, como tiempo, espacios, habilidades de las personas, materia prima, etc.) y aprendan a ser útiles.

## ■ LINEAMIENTOS DE LA PROPUESTA DE GESTIÓN DE LOS CENTROS

### Una gestión de unidad en la diversidad

La organización de Fe y Alegría es un **sistema autónomo e interdependiente** desde la Visión - Misión y objetivos estratégicos comunes. Esta organización permite a los equipos de los centros desplegar su capacidad de liderazgo y creatividad para responder a los retos de las comunidades locales.

Nuestra identidad como movimiento de educación popular se manifiesta en lineamientos comunes para los centros. Cada centro diseña su modelo de organización y de gestión a la medida de sus necesidades y características. Por ello, las comunidades educativas funcionan de manera particular y diferente una de otra, con respuestas innovadoras propias, aun cuando la planta física es similar en todos.

Cada colegio construye su propio **proyecto educativo comunitario**, orientado a brindar educación de calidad y a construir un orden social de justicia, solidaridad y ética. En el proceso de construcción colectiva se toma como referente básico la visión, objetivos y lineamientos comunes institucionales y se adecuan a las necesidades y expectativas de los educadores, alumnos y padres de familia y a los retos y características del contexto donde se ubica.

A este modelo de gestión lo podemos llamar sistémico y participativo caracterizado por ser un microsistema autónomo, articulado, abierto que defiende y promueve las autonomías funcionales, fomenta el protagonismo de todos los integrantes y promueve el trabajo cooperativo, la negociación y el respeto a las diferencias desde los objetivos comunes.

Se entiende la organización como un espacio de aprendizaje y de formación de directivos, docentes, padres de familia y alumnos, **espacio donde todos enseñan y todos aprenden.**

### La estructura organizacional de Fe y Alegría

La estructura organizativa de los centros es jerárquica y participativa, con una línea de

autoridad que orienta la direccionalidad y promueve la participación de todos los miembros de la comunidad educativa. Esta estructura canaliza la participación, el consenso y la creatividad, pero no encasilla. Los directivos de los colegios son educadores elegidos por su carácter emprendedor y liderazgo, capaces de promover nuevos liderazgos, profesionales preparados e identificados con la propuesta de Fe y Alegría.

Cada centro cuenta con:

- Un equipo directivo, integrado por el director, coordinadores pedagógicos y de OBE, si se tiene, que toma las decisiones últimas. La dirección es asumida generalmente por un religioso o religiosa que tiene el soporte de su comunidad que respalda su gestión. Esta presencia ayuda a que la gestión esté impregnada de valores y trascendencia.
- Una comunidad de educadores, integrada por los maestros, directivos y personal administrativo, que toma algunas decisiones, construye el proyecto educativo institucional, evalúa su proceso, lo reorienta, planifica, ejecuta y evalúa el plan anual.
- Equipos o comisiones de participación de educadores que toman parte en la gestión del centro y las actividades a nivel de planificación, ejecución y evaluación.
- Comités de padres, consejos estudiantiles o municipios escolares.

Algunos colegios cuentan además, con un **consejo directivo ampliado** donde participan, además de los directivos, un representante de los maestros, de alumnos y de los padres de familia.

Políticas de gestión que utilizan los centros de Fe y Alegría

- *Motivación y estímulo.* Reconocimiento y elogio a los esfuerzos y logros obtenidos.
- *Delegación de funciones* para garantizar los logros esperados se delega autoridad y responsabilidad a las personas adecuadas.
- *Comunicación y coordinación.* Se establece con claridad los cauces de comunicación y coordinación para que todos contribuyan a los objetivos propuestos. La comunicación fluye vertical, horizontal y diagonalmente.
- *Trabajo cooperativo.* El trabajo en equipo con distribución de funciones y objetivos comunes es fundamental para aprender, construir, deconstruir, planificar, evaluar e innovar.
- *La realidad aceptada como punto de partida* implica conocer, valorar, aprovechar sin malgastar ni depredar los recursos disponibles.
- *Unidad en la diversidad.* El modelo de gestión de cada centro fomenta la diversidad, que es entendida y atendida por la Dirección Central. Se fomenta una cultura que reconozca, respete y recree la cultura organizacional (hábitos y costumbres).

## La cultura organizacional

Es el conjunto de conductas, creencias compartidas y valores que los miembros de un colegio tienen en común. Constituye el repertorio de concepciones y costumbres que influye en las decisiones cotidianas. Esta forma de pensar o actuar se manifiesta en todo el proceso educativo ya sea en los hábitos de trabajo, la exigencia de orden y limpieza, la puntualidad, el uso racional de recursos, la forma de gratificar, cohesionar, celebrar acontecimientos, el estilo de evaluar, la disciplina y las interacciones entre los miembros.

Muchas veces los directores o líderes, motivados y orientados por los valores, sirven como referentes y establecen los estándares de desempeño, motivan a los miembros, confieren un carácter especial y constituyen un símbolo para todos.

Para que la axiología y las nuevas concepciones educativas y el enfoque de la educación popular impregnen el quehacer pedagógico, es necesario tomar en cuenta todos los aspectos de la gestión de un centro (la organización, procesos y procedimientos, interacciones, clima educativo, Manual de Funciones) Los equipos directivos deben detectar los elementos de la cultura organizacional que no responden a la propuesta y generar espacios de reflexión que ayuden a profundizar y descubrir lo que implica los nuevos paradigmas educativos, hacer educación popular y las exigencias de los contenidos transversales elegidos.

## El Clima educativo

Un ambiente de acogida, respeto, participación, trabajo responsable y alegre, donde todos se sientan acogidos, valorados y partícipes del proceso educativo y de la gestión es fundamental en la propuesta de Fe y Alegría. El clima educativo se manifiesta en el ambiente de trabajo, de aprendizaje y en las relaciones entre sus miembros. Favorece la realización de las funciones, el aprender juntos, dar lo mejor de sí y el logro de las metas comunes.

## El monitoreo y acompañamiento

El monitoreo y acompañamiento son una labor importante que realiza el Departamento de Pedagogía en todos los centros. Los directivos, coordinadores pedagógicos y de comisiones de los colegios también cumplen esta tarea con cariño y exigencia, utilizando indicadores e instrumentos. Esta función implica animar, felicitar y estimular los logros, reforzar aspectos fundamentales de la propuesta de gestión o pedagógica, ayudar a descubrir debilidades, dificultades y planificar en reflexión conjunta, nuevas alternativas para seguir creciendo como personas y profesionales.



Una profesora de Fe y Alegría señalaba: "El acompañamiento que recibo y he recibido en mis años de trabajo como docente me ha ayudado a crecer como persona, a identificarme, a hacer mía la propuesta de Fe y Alegría, a estar dispuesta a dar siempre lo mejor de mí; me ha ayudado a transformar y recrear mi práctica educativa."

## ■ LINEAMIENTOS DE LA PROPUESTA PEDAGÓGICA

Los colegios Fe y Alegría poseen una larga y variada experiencia pedagógica, cuyos resultados constatamos en el desempeño de egresados en los diversos campos de la actividad humana. En una encuesta aplicada a exalumnos para investigar lo que reconocían como valioso de su experiencia escolar, las respuestas se orientaron mayoritariamente al reconocimiento de la formación de actitudes y valores. Algunas razones de esta preferencia fueron: que esas actitudes y valores desarrollados les habían ayudado a entender y dar sentido a su actuar en el mundo; a soportar con entereza las duras pruebas a que se enfrentan los jóvenes al culminar su etapa escolar; a afrontar con creatividad e innovación las escasas o inexistentes posibilidades de "hacerse un espacio" en la dinámica económica y de producción.

Por eso, cada centro educativo requiere contar con un PDI cuyo eje vertebral sea una propuesta pedagógica propia. Los colegios Fe y Alegría no parten de cero, sino que su proceso de construcción es una excelente oportunidad para reflexionar y sistematizar experiencias propias, de acuerdo a los requerimientos actuales.

Nuestro país requiere superar y dejar atrás las lamentables experiencias que casi hicieron olvidar la importancia de la ética en la construcción de relaciones humanas dignas. Necesitamos reavivar la fe en nosotros mismos, en nuestros hermanos, en nuestra capacidad para enfrentar con creatividad, innovación y sobre todo con solidaridad, los grandes problemas locales y nacionales. Necesitamos fortalecer la **esperanza**, reconstruir la confianza en nosotros, en las instituciones. Necesitamos recuperar la **ilusión** para emprender experiencias y proyectos en los que despleguemos todas nuestras potencialidades. Necesitamos recibir y dar **amor** para ligarnos afectivamente y sentirnos responsables del otro. En suma, una cultura ética, que lograremos sólo si nos aceptamos unos a otros con nuestras potencialidades y diferencias, reconociendo que todos somos capaces de aprender en un entorno favorable.

Pocas veces somos concientes de la enorme riqueza humana latente en los peruanos que es la reserva moral del país. Como sostiene J.J. Wicht, valores como la solidaridad, el respeto, la honestidad, la laboriosidad y muchos más son parte de nuestra ancestral herencia cultural y esperan la oportunidad para hacerse nuevamente presentes. En Fe y Alegría tenemos fe en el ser humano y en el pueblo peruano; por

eso estamos convencidos que la educación es mucho más que formar técnicos o profesionales, es formar personas.

En coherencia con lo que sostenemos, nuestro compromiso es brindar una educación para el mejoramiento de la calidad de vida, que nos exige la formación de niños, adolescentes, mujeres y hombres como personas de **vida digna y ciudadanía responsable**, con capacidad de comprender y actuar en su realidad, de ser actores y gestores de su historia y de la historia de su comunidad, de su país. Estas razones fundamentan la opción de Fe y Alegría de orientar la construcción de la propuesta pedagógica de los colegios teniendo como raíz fundamental la ética.

### Elementos de la Propuesta Pedagógica de Fe y Alegría

La Propuesta Pedagógica es la columna vertebral del PDI y la que da coherencia y unidad a la tarea educativa de cada colegio; es su marco de referencia que fundamenta y explicita el quehacer educativo, organiza el modelo de intervención pedagógica específico en los procesos de formación de alumnas y alumnos, con sus características particulares, sus necesidades, sus aspiraciones y expectativas.

La Propuesta Pedagógica surge de la reflexión de cada comunidad docente, como respuesta a la visión compartida del hombre y mujer que aspira lograr, para construir una sociedad democrática justa y solidaria. Cada colegio posee un carisma, que se evidencia en la gestión y organización autónomos, pero a la vez están ligados por una misma identidad, por lo cual la propuesta pedagógica de cada colegio se fundamenta en tres pilares: educación popular, educación en valores y educación en y para el trabajo.

#### *Educación popular*

Fe y Alegría hace Educación Popular con y desde los sectores desposeídos para que sean agentes protagónicos de su desarrollo personal y la transformación social; para que la educación llegue a aquellos a quienes no llega usualmente y enfrenten con éxito las situaciones que se les presenten; para que los maestros valoren y asuman el lenguaje y la cultura del pueblo; para que la escuela sea un lugar para provocar la felicidad, la creatividad. Es lo que llamamos discriminación positiva.

Hacer educación popular en el contexto nacional y mundial implica apostar hoy por la globalización de la solidaridad para enfrentar la exclusión, mantener opciones claras respecto a las diversas manifestaciones del poder, educar para lograr personas de vida digna y ciudadanía responsable, que actúen con autonomía y convicción. Hacer educación popular rebasa lo puramente pedagógico y requiere desarrollarse desde cuatro dimensiones:

- La dimensión **política** está relacionada con la necesidad de construir lo público como bien común y la participación política desde la vivencia de la democracia como un estilo de vida.
- La dimensión **espiritual** atiende el desarrollo de la capacidad de relacionarse con los otros descubriendo la dignidad de ser hijos de Dios, de ser hermanos y poner en práctica una discriminación positiva, que es la opción preferencial por los más necesitados. Responde a la visión cristiana de la participación.
- La dimensión **ética** se refiere al compromiso de transformar la situación de injusticia y lograr una vida digna para todos; al reconocimiento de la responsabilidad personal del cuidado del otro, del hermano y del entorno natural. Es la verdadera manifestación de la solidaridad.
- La dimensión **pedagógica** atiende a la construcción de procesos que otorguen empoderamiento, la formación de personas capaces con autonomía e interdependencia, de manejar sus dependencias e inseguridades, con habilidades y actitudes para el logro de metas personales, para seguir aprendiendo y construir democracia.

#### *Educación en valores*

La Propuesta Pedagógica de Fe y Alegría es una respuesta al Perú que sufre violencia, marginación, pobreza, individualismo, corrupción, discriminación. Es una respuesta esperanzadora que parte del reconocimiento de la enorme riqueza humana propia de nuestra cultura y latente en los peruanos: los valores que es necesario revivir para que su vivencia sea la norma moral aceptada y acatada por todos.

Una de las estrategias que ponemos en práctica para el desarrollo de valores y su manifestación en actitudes cotidianas es el tratamiento integral de los contenidos transversales, que fortalece y facilita la formación de ciudadanos éticos, con identidad y comprometidos con la justicia, para buscar respuestas realistas y coherentes a la problemática del país. Fe y Alegría del Perú, desde sus inicios en 1966 priorizó la formación en valores, que sigue siendo uno de sus pilares fundamentales.

#### *Educación en y para el trabajo*

Para los jóvenes, el trabajo adquiere trascendencia en tanto que está en estrecha relación con su sentido total de la vida. Todos los colegios han implementado talleres de diversas especialidades técnicas en los que se busca no solamente el aprendizaje de una técnica específica, sino fundamentalmente el desarrollo de habilidades cognitivas, motrices, socioafectivas que fortalezcan procesos de interacción social y formación de actitudes necesarias para trascender de una cultura técnica a una cultura tecnológica.

Teniendo como líneas directrices estos tres pilares cada colegio inicia la construcción de su propuesta pedagógica, la que debe poner de manifiesto en todo momento la perspectiva de educación que orienta el trabajo educativo en Fe y Alegría: un proceso orientado al desarrollo integral que promueva el desarrollo de habilidades, capacidades, actitudes y destrezas que permitan a alumnos y alumnas construir una vida digna.

La Propuesta Pedagógica se concretiza en el Proyecto curricular que tiene las siguientes características:

- Desarrollar habilidades y actitudes, antes que conocimientos aislados.
- Enlazar permanentemente lo que van aprendiendo los alumnos con su realidad cotidiana.
- Promover la formación de ciudadanas y ciudadanos éticos, capaces de comprometerse con la transformación social del país, viviendo en democracia para aprender a construir democracia, como resultado de una auténtica educación popular.
- Promover el desarrollo humano sustentable que demuestre solidaridad con las generaciones futuras.
- Fortalecer nuestra identidad nacional valorando la riqueza y variedad cultural peruanas.
- Hacer realidad la participación activa y responsable de maestras y maestros en su formulación para que se comprometan con su ejecución.

Como red nacional de colegios hemos tomado el acuerdo de que todos los colegios Fe y Alegría enfaticen en su Propuesta Pedagógica algunos elementos que caracterizan su acción educativa. Nos referimos a los aprendizajes necesarios, el tratamiento integral de los contenidos transversales, el estilo pedagógico Fe y Alegría, la evaluación y la aplicación y elaboración de materiales educativos de apoyo a los aprendizajes.

Elementos distintivos de la Propuesta Pedagógica de los colegios de Fe y Alegría

#### *Aprendizajes Necesarios*

Al hablar de **aprendizajes necesarios** nos referimos a todo aquello (contenidos, habilidades, valores y actitudes) que el niño, niña o adolescente necesita aprender para desenvolverse con eficiencia, eficacia y satisfacción en la vida. En Fe y Alegría, hablar de aprendizajes necesarios es hablar de la calidad de la educación, mostrar resultados concretos con lo que hacemos, hacer educación popular. Esto significa centrar nuestro quehacer pedagógico en la persona del alumno, partir de sus

necesidades e intereses haciendo de sus experiencias de vida, experiencias de aprendizaje. Es llevarlos a desarrollarse como ciudadanos de derecho conscientes de la problemática social, capaces de tomar una posición activa de transformación frente a la situación de dominación, explotación, marginación y exclusión y, sobre todo, capaces de plantear y ejecutar alternativas que nos lleven a crear una cultura solidaria, justa, democrática y tecnológica. Estos son:

- Identificación y valoración de su ser personal.
- Reconocimiento e identificación con la realidad histórico-socio-cultural local, regional y nacional.
- Relación positiva con su medio natural utilizando racionalmente los recursos y la tecnología disponible.
- Expresión oral y escrita.
- Capacidad crítica.
- Pensamiento divergente.
- Matematización de situaciones de la vida cotidiana.
- Habilidades sociales y afectivas.
- Reconocimiento y valoración del amor de Dios Padre demostrado en actitudes concretas de respeto a la vida, defensa de los Derechos Humanos y conservación de la naturaleza. Es decir vivencia de los valores humanos y cristianos para construir ciudadanía y democracia y lograr que libertad, solidaridad, honestidad, creatividad y búsqueda de la verdad sean una realidad.

Estos aprendizajes necesarios los va construyendo cada alumno, cada alumna a través del desarrollo de habilidades y actitudes que son fundamentales para un desempeño eficiente en todas las facetas de la vida, estas habilidades y actitudes adecuadamente integradas en el desempeño personal garantizarán continuar aprendiendo siempre.

#### *Tratamiento integral de los contenidos transversales*

Los **contenidos transversales** establecen el nexo integrador entre ética y educación para hacer posible una vida armoniosa consigo mismo y con los demás, mediante el desarrollo de capacidades afectivas, cognitivas, de relación con los otros y de compromiso por el bien común. Hacen referencia a diversos aspectos de la formación integral de los educandos así como a realidades o necesidades relevantes para la vida de las personas (problemática social) por lo que una de sus características es su potencialidad integradora en todos los escenarios de la vida.

Teniendo en cuenta el Ideario, la educación en valores, el diagnóstico de las tendencias o problemas de las zonas urbano marginales y rurales en las que se ubican

los colegios, la permanencia de alumnos y alumnas a lo largo de toda su escolaridad constituyendo comunidades educativas estables con variaciones poco significativas, hemos seleccionado los siguientes contenidos transversales para ser abordados en todos los niveles educativos. Compete a cada comunidad educativa seleccionar uno o dos contenidos transversales para darles tratamiento durante el año y proyectarlos a la comunidad.

- Derechos del niño y del adolescente.
- Conciencia ambiental y calidad de vida.
- Interculturalidad peruana.
- Identidad personal y relaciones de género.
- Trabajo, tecnología y productividad.
- Ética y cultura de paz.
- Ciudadanía y democracia.
- Fe y justicia.

Los contenidos transversales elegidos por cada colegio requieren ser abordados desde tres ámbitos: curricular, institucional y social, para garantizar que se integren realmente en la vida misma de la comunidad educativa, puesto que su componente valorativo, para hacerse evidente, necesita que se manifieste en todas las situaciones y espacios de lo cotidiano. El trabajo pedagógico alrededor de los contenidos transversales es para nosotros primordial puesto que permite abordar sistemáticamente la educación en valores que es uno de los pilares fundamentales de la propuesta.

#### *El Estilo Pedagógico de Fe y Alegría*

Estamos convencidos que para formar personas, los centros y programas de la red nacional requieren ser entornos estimulantes en los que alumnas y alumnos se sientan valorados y respetados; en los que existan condiciones necesarias para canalizar su participación activa y donde se apliquen estrategias metodológicas que favorezcan su protagonismo en los aprendizajes.

Este estilo pedagógico implica tomar en cuenta aspectos didácticos típicos y otros, que no siéndolo específicamente, contribuyen a generar mejores condiciones para los aprendizajes, como el clima educativo estimulante, estrategias organizativas (de alumnos, de espacios educativos y del tiempo), así como estrategias metodológicas en las que la creatividad esté siempre presente y la evaluación sea pertinente a los aprendizajes propuestos. Hemos comprobado que alumnos y alumnas logran mejores aprendizajes cuando los profesores les brindan comprensión y cariño para fortalecer su autoestima, cuando confían y depositan en ellos altas expectativas, cuando ejercen una exigencia positiva para que chicos y chicas descubran que necesitan aprender.

### *La evaluación*

Fe y Alegría, fiel desde sus inicios ha optado siempre por una evaluación estimuladora, que fortalece el deseo, la necesidad de aprender y evite ser discriminadora. La evaluación que compara desempeños sirve al docente como mecanismo de poder, lo que es contradictorio con nuestra opción por la educación popular; por lo tanto la evaluación que aplicamos carece de carácter sancionador.

La evaluación regula la interacción entre los procesos de enseñanza y aprendizaje, forma parte de ambos, evidencia si se están produciendo aprendizajes, qué aspectos se lograron y cuáles deben reforzarse. Por consiguiente informa si las estrategias empleadas por el profesor están dando los resultados esperados o deben reajustarse. En Fe y Alegría la evaluación es el proceso permanente y sistemático de análisis, reflexión y valoración de la información obtenida en las diversas instancias de su aplicación, para tomar decisiones que permitan complementar, modificar o reajustar las condiciones y elementos necesarios para optimizar el proceso de conducción y logro de aprendizajes.

Un aspecto de la evaluación actual es la metacognición, proceso al que Fe y Alegría da mucha importancia, pues permite a la persona que aprende, identificar, conocer y reflexionar sobre las estrategias que emplea al aprender, para sistematizarlas, perfeccionarlas, aprovecharlas mejor y desarrollar creativamente sus propios recursos metodológicos de aprendizaje. La autoevaluación debe orientarse a ella. La evaluación pretende fundamentalmente la comprobación del desarrollo de capacidades, habilidades, destrezas y actitudes, no tanto al logro de contenidos que son un medio para conseguir este desarrollo y no un fin en sí mismos.

Por eso Fe y Alegría aplica anual o bianualmente una prueba nacional para la constatación de habilidades, cuya finalidad es brindar a los colegios espacios de reflexión para reorientar el trabajo y garantizar aprendizajes. Con esta prueba no se compara desempeños entre alumnos de diferentes colegios ni el desempeño de los docentes, por cuanto cada colegio es único y su realidad también. Un aspecto muy satisfactorio de la aplicación de esta prueba es que todos los colegios la reciben con tranquilidad y esperan las sugerencias que se hace al finalizar la aplicación nacional. Además varios centros elaboran pruebas similares y las aplican en todos los grados que no formaron parte de la evaluación nacional.

### *Materiales educativos*

Para apoyar la labor en los colegios, el Departamento de Pedagogía viene elaborando diversos materiales educativos para ser empleados por alumnos (juegos, canciones), por profesores (módulos y fascículos varios), por padres y madres de

familia (trípticos, fascículos). Uno de los objetivos de la producción de estos materiales es motivar a los docentes a que sean ellos mismos quienes elaboren productos similares empleando los recursos disponibles en su medio, pues estamos seguros que en cada colegio pueden diseñar y producir materiales más específicos que respondan verdaderamente a sus necesidades. Es política de la institución validar estos materiales en los colegios, con opinión de maestros y docentes quienes serán los que los empleen directamente.

### ■ FACTORES DE ÉXITO EN LOS COLEGIOS DE FE Y ALEGRÍA

Podemos resumir los factores de éxito de la propuesta de Fe y Alegría en el cuadro 1.

**CUADRO 1**

ASPECTOS DEL ÉXITO EDUCATIVO DE LOS COLEGIOS DE FE Y ALEGRÍA	
<b>Direccionalidad, visión y misión compartidas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propuesta educativa base común en todos los colegios.</li> <li>• Unidad de propósitos u objetivos.</li> </ul>
<b>Estilo de gestión de los colegios, centros y programas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunidad educativa.</li> <li>• Colegios públicos.</li> <li>• Estructura organizacional que prevé delegación de responsabilidades.</li> <li>• Clima organizacional democrático, de aceptación y afecto, de respeto y estímulo de las diferencias.</li> <li>• Trabajo en equipos.</li> <li>• Uso óptimo y austero de recursos.</li> </ul>
<b>Identidad y sentimiento de pertenencia al movimiento de directivos, docentes, alumnos y padres de familia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compromiso de equipos directivos y docentes.</li> <li>• Participación voluntaria y responsable de docentes en horarios que exceden su obligación laboral.</li> <li>• Participación de padres y madres de familia organizados en APAFA, Comités de aula en tareas y faenas específicas.</li> <li>• Participación de alumnos organizados para lograr aprendizajes, para la gestión del aula y para su proyección a la comunidad.</li> </ul>
<b>Liderazgo personal y profesional de los equipos directivos.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Madurez humana.</li> <li>• Autoestima.</li> <li>• Habilidades sociales.</li> <li>• Aceptación de la realidad social y optimismo para transformarla.</li> <li>• Formación profesional adecuada.</li> </ul>
<b>Perfil del alumno</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adecuado nivel de logro de aprendizaje necesarios (valor agregado)</li> <li>• Autoestima y seguridad en sí mismo.</li> <li>• Altas expectativas y proyecto de vida futura.</li> <li>• Autodisciplina.</li> </ul>



ASPECTOS DEL ÉXITO EDUCATIVO DE LOS COLEGIOS DE FE Y ALEGRÍA	
<b>Propuesta educativa de educación popular</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Responde a expectativas y necesidades de las comunidades locales con visión de país.</li> <li>• Integra lo académico con lo cotidiano.</li> <li>• Clima educativo de valoración y respeto.</li> <li>• Intencionalidad política de la propuesta pedagógica Fe y Alegría.</li> <li>• Propuestas técnica y rural.</li> <li>• Proyecto curricular de red para los colegios rurales.</li> </ul>
<b>Centralidad de la propuesta educativa en la persona</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Énfasis en el reconocimiento de la dignidad de las personas.</li> <li>• Acompañamiento y promoción del desarrollo de la persona de educandos, educadores y padres de familia.</li> </ul>
<b>Direccionalidad promovida desde la oficina central</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Órgano de apoyo, coordinación y acompañamiento, no burocrático.</li> <li>• Comunicación constante con los colegios.</li> <li>• Apoyo en la formación y actualización permanente de docentes, directivos y personal administrativo.</li> <li>• Monitoreo constante con empleo de instrumentos adecuados.</li> </ul>
<b>Establecimiento de redes y alianzas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Con el Ministerio de Educación (diálogo y negociación), que financia íntegramente sueldos de docentes.</li> <li>• Con las congregaciones religiosas.</li> <li>• Con la comunidad local y diversas instituciones educativas.</li> <li>• Con agencias internacionales.</li> <li>• Con el movimiento nacional y latinoamericano de Fe y Alegría; presencia en foros y diferentes espacios.</li> <li>• Fortalecimiento de la sociedad civil desde lo local.</li> </ul>
<b>Calidad personal y profesional de docentes y equipos directivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Espíritu de superación.</li> <li>• Capacidad creativa e innovadora.</li> <li>• Altas expectativas personales y de logros de aprendizajes de alumnos.</li> <li>• Preocupación constante por su formación profesional.</li> <li>• Permanente desarrollo de materiales educativos con empleo de recursos reciclables.</li> <li>• Innovación de técnicas y metodologías.</li> </ul>

## ■ ALGUNOS DESAFÍOS QUE FE Y ALEGRÍA DEL PERÚ TIENE QUE AFRONTAR

En la situación actual de crisis social y económica por la que atraviesa nuestro país y que golpea con más fuerza a los sectores menos favorecidos; de necesidad de fortalecer la democracia con participación de la sociedad civil; de urgencia de humanizar la sociedad peruana y, de cara al milenio que empieza, Fe y Alegría quiere responder creativa y solidariamente a los siguientes desafíos:

- Asegurar una descentralización que favorezca el desarrollo de proyectos educativos propios a tono con los desafíos de las regiones, y acordes con los lineamientos y prácticas de la propuesta de Fe y Alegría.
- Desarrollar una propuesta pedagógica que articule más la educación básica con la formación técnica, que estimule el valor de la producción y el trabajo como medios para transformar y crear para el desarrollo sostenible.
- Asumir la formación de futuros directivos que estén preparados eficientemente para asumir la gestión institucional, administrativa y pedagógica de los centros, desde la visión de Fe y Alegría con un claro compromiso con la transformación de la sociedad.
- Atender a la educación superior como un continuo educativo al que pueden acceder nuestros jóvenes para formarlos como personas capaces de aportar y producir al desarrollo económico productivo de nuestro país.
- Buscar nuevas modalidades educativas no formales que den cabida a grupos de adolescentes o jóvenes que hayan sido rechazados del sistema educativo o no hayan podido acceder a la educación formal.

Con el P. Vélaz, fundador de Fe y Alegría y el maestro Paulo Freire expresamos nuestro deseo de seguir soñando juntos, de compartir nuestros ideales de promover una cultura de paz, solidaridad, convivencia y participación ciudadana, desde la fe y la justicia.

*"¿Hasta dónde podrán volar el ingenio, la ilusión y los anhelos? Quisiera encontrar un heredero de las grandes esperanzas, que detenga las barreras de la muerte..."*

*"... la utopía implica ese anuncio y esa denuncia pero no debe agotarse la tensión entre ambas cuando en la producción de futuro se vislumbra un nuevo presente..."*

## ■ BIBLIOGRAFÍA

- Freire, Paulo. Pedagogía del oprimido. Buenos Aires: Siglo XXI, 1999.
- Freire, Paulo. Pedagogía de la esperanza. México D.F.: Siglo XXI, 1993.
- Mejía, Marco Raúl. Educación y escuela en el fin de siglo. Bogotá: CINEducación Popular, 1995.
- Jara, Oscar. "El reto de teorizar sobre la práctica para transformarla", en: Isabel Hernández y otros. Saber popular y educación en América Latina. pág. 48-
- Pérez Esclarín, Antonio. La educación popular en tiempos de globalización. Caracas, 2001.
- Romero, Leonor y Nelly Cáceres. "Una propuesta para el tratamiento integral de los contenidos transversales" Lima: Fe y Alegría, 2001.



# "me lo enseñó... la experiencia"

## INVESTIGACIÓN Y EL INSTITUTO SUPERIOR PEDAGÓGICO PÚBLICO "TÚPAC AMARU" DE TINTA (CUSCO)

Moisés Bustamante Gamarra <sup>1</sup>  
ISP TINTA

*Hatun maskayta llank'aspa hatun thaskiykunata qusun*

*Ancha munasqa wayqi panaykuna allin punchaw kachun qankunapaq, ñuqaqa hamuchkani Tinta llaqtamanta, chay hatun maskaymanta rimaparinakunchispaq.*

Tinta es una localidad que se encuentra ubicada en la provincia de Canchis, departamento de Cusco, y cuenta aproximadamente con 5,000 habitantes. Es una zona mayoritariamente rural, y un pueblo de muy rica expresión cultural que se manifiesta en sus formas de vida y las aspiraciones que tienen sus habitantes. Sus formas de vida y de entendimiento del mundo están marcadas por las relaciones de reciprocidad y por su deseo de querer siempre salir adelante pese a las múltiples limitaciones que se puedan presentar. En este pueblo, con orgullo podemos manifestar, la cultura ancestral tiene aún vigencia y el **ayni** y la **minka** siguen presentes en la vida diaria de las personas.

El Instituto Superior Pedagógico Público "Túpac Amaru" de Tinta tiene 56 años de vida al servicio de la formación de maestros. En su historia ha habido numerosas experiencias y, en los últimos años ha sido marcado por la presencia de las Religiosas del Sagrado Corazón de Jesús, quienes desde hace 6 años regentan dicha institución. El ISP tiene varias especialidades: Educación Inicial, Primaria y Secundaria - Ciencias Naturales, Ciencias Sociales, Comunicación Integral y Educación Física. En educación primaria existe una sección con la modalidad de Bilingüe Intercultural y, a

---

<sup>1</sup> Profesor de Educación Primaria, Bachiller de La Universidad San Antonio Abad del Cusco, Profesor del ISP "Túpac Amaru" de Tinta, coordinador del Equipo de Investigación. Participó como capacitador del Ministerio de Educación - DINFOCAD en Investigación Educativa; actual capacitador del ente ejecutor CEPROSI en Planificación, organización y ejecución curricular de Educación Primaria. Se desarrolló como profesor de aula en el Centro Educativo N° 56167 "El Porvenir" Langui (Canas) donde fue director durante dos años.

partir del rediseño curricular de formación docente, las promociones actuales y futuras asumen también dicha modalidad como justa respuesta a las demandas de un contexto bilingüe. En el pueblo y en el ISP se tiene como antecedente las luchas de Túpac Amaru y por ello mantienen un perfil de escucha y convicción de lucha por sus derechos y por su superación.

## ■ LA INVESTIGACIÓN EN EL ISP TUPAC AMARU DE TINTA

Toda institución o grupo humano lleva dentro de sí una historia; esa historia se hace cuando existen cambios y esos cambios suponen una evolución. El ISP de Tinta ha pasado por cuatro grandes períodos, cada cual con sus peculiaridades y características propias.

### *Primer Período (1945 -1957)*

Comienza con la creación del ISP, con el nombre de Escuela Normal y dura hasta su primer cierre por razones de presupuesto. Es una etapa caracterizada porque la investigación no aparece en la currícula de formación aunque se realizaban trabajos de corte monográfico. Para optar al título profesional se debía aprobar el dictado de una sesión de clase denominada "modelo".

### *Segundo Período (1964 -1970)*

No existen muchos datos sobre este período, aunque la investigación ya aparece en la currícula de formación. Los profesores de la Escuela Normal no realizaban investigación aunque sí asesoraban y colaboraban en el desarrollo de las investigaciones de los alumnos. Los dictámenes los daba el asesor del trabajo y la Dirección de la institución. La Escuela Normal se cierra por segunda vez en tiempo del gobierno militar de Velasco Alvarado.

### *Tercer Período (1981 - 1994)*

Se cambia la denominación de Escuela Normal por la de ISP. En el año 1984, en medio de una situación sociopolítica convulsionada, se confía por convenio la administración del ISP a la congregación religiosa de las Dominicas. En este tiempo la titulación se obtenía en base a proyectos llamados de "desarrollo institucional". Se creó la Subdirección de Investigación, cuya misión era acompañar los trabajos de investigación. Sin embargo, en vez de promover la investigación, algunos docentes inducían a los estudiantes a seguir presentando proyectos, ya que ello les daba la posibilidad de lucrar económicamente. En este período se trabajó con un enfoque positivista teniendo como producto investigaciones cuantitativas.

No existía un real desarrollo de la investigación y tampoco se vinculaba con la currícula ni la práctica, ya que sólo se hacían informes de sustentación de los gastos

del proyecto. En este período lamentablemente se transmitían mensajes como: "No puedes hacerlo", "sólo una persona con experiencia puede", etc.

En esta etapa, un diálogo como el siguiente era frecuente:

"Alumno: Profe, me gustaría hacer tesis y no proyecto.

Profesor: Eso es bastante difícil, no creo que puedas hacerlo.

A: ¿Tan difícil es, profe?

P: Claro, para mí que tengo tantos años de servicio a veces se me hace difícil, pero depende...

A: ¿Depende de qué profesor?

P: Depende de quién sea tu asesor.

A: Para eso le buscaba profe, quiero que usted me asesore.

P: Eso es difícil, imagínate, es mi tiempo, mis libros, y... bueno tú sabes...

A: Profe, yo voy a saber corresponderle, no se preocupe: su tiempo y esfuerzo lo sabré asumir.

P: Está bien, ya conversaremos con más calma, pero creo que vas a tardar mucho haciéndolo, salvo que yo te lo trabaje".

Este diálogo muestra la corrupción que se había instalado. Se lucraba con los deseos de los alumnos y se vulneraba su autoestima. Se dejaba pasar las copias o "planchados" de tesis. Era usual que se trajeran trabajos de otros lugares y, cambiando algunos datos tales como la población y muestra de estudio, se adecuaban los demás contenidos, para luego de ello cobrar altas cantidades de dinero. Resulta evidente que las "investigaciones" del ISP no estaban ligadas a problemas del aula ni a la práctica pedagógica. Esta etapa concluyó con una grave crisis institucional, el abandono por parte de las dominicas e incluso la presencia de una comisión interventora que decidió cerrar el ISP por un semestre. La división y pérdida de relaciones humanas tanto como de calidad profesional eran alarmantes.

#### *Cuarto Periodo (1995 - hasta el presente)*

Por reclamo de los estudiantes e insistencia de la Dirección Regional de Educación se entregó la conducción del ISPTA a la congregación de las religiosas del Sagrado Corazón de Jesús, y se dio inicio al Plan Piloto de Formación Magisterial, impulsado por la Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente (DINFOCAD) del Ministerio de Educación. El ISP Túpac Amaru de Tinta fue considerado entre los 15 primeros ISPs piloto en virtud a haber ganado el concurso "Hacia la Excelencia en Educación" (febrero 96) con su Proyecto Educativo Institucional Innovador.

## ■ EL CAMBIO DE PRÁCTICAS EN INVESTIGACIÓN EN EL ISP DE TINTA

Durante los primeros años de la nueva propuesta, persistieron fuertes pugnas entre grupos de profesores por la cuestión de los "esquemas de investigación", ya que cada uno quería que se trabajara con su esquema. Esto se fue superando con el esfuerzo de todos.

Se mantuvieron los cobros a los estudiantes con el pretexto de asesorarlos, cuando en realidad se "fabricaban" trabajos de investigación. Algunos "especialistas en investigación" tenían montadas empresas de fabricación de tesis, que les permitía contar con mejores recursos y herramientas prácticas pero que no beneficiaban a la institución.

No se corrigió la realización de "planchados" o copias de trabajos de otros lugares. Se hablaba de "investigación pura", pero en realidad era "pura copia."

Esta situación ha cambiado radicalmente. La transformación fue posible gracias a la decisión firme de la administración para arrancar de raíz el mal. Para lograr esto, reemplazó a todo el equipo de investigación por un grupo de personas que sí creía en impulsar la investigación temprana. Asimismo, se logró el compromiso de un grupo de docentes por prepararse y efectuar cambios pertinentes relacionados a la investigación, que tomaran como base lo que el Ministerio de Educación pedía para efectuar tales cambios (Cuadro 1).

## ■ LOS RESULTADOS

Conforme a las estrategias señaladas se logran los siguientes resultados:

A nivel de los estudiantes

- Existe un cambio de actitud frente a la investigación por parte de los estudiantes. Pierden el miedo a la investigación y se atreven a investigar, de tal forma que pasan de un "hacer investigación" a "ser investigadores". Existe una nueva noción de decir "yo quiero y puedo hacerlo".
- Se asumen nuevos paradigmas y enfoques de investigación, por cuanto ya no sólo se habla de investigaciones cuantitativas, sino más bien de investigación-acción, investigación etnográfica y el estudio de casos, tímidamente al inicio y luego con mayor profundidad.
- Adelantándose incluso a las sugerencias de los profesores, los estudiantes comienzan a realizar investigaciones por cuenta propia, de tal forma que la cultura en investigación se amplía y cada vez más en áreas novedosas.

- Mejora la autoestima porque los estudiantes se dan cuenta que sí pueden investigar y lo hacen con gusto.

#### A nivel de los profesores

- La investigación deja de ser un negocio de lucro económico para los antes denominados "especialistas". La reacción de la mayoría de los profesores es entrar al nuevo enfoque, entrar en la corriente de renovación; los que no entran se han ido.
- Se asume la investigación como inherente a la práctica pedagógica y por tanto se realiza investigación como tarea común y con mayor entusiasmo.
- Se opera una transformación ética porque se dejan de oír los clásicos cobros que antes se denunciaban no porque se consideraba malo el sistema, sino más bien porque había incumplimientos en la entrega de "trabajos encargados".
- Se implementa el Programa de Investigación e Innovación Educativa ofrecido a profesores del ISP y del Sur Andino. Consiste en talleres presenciales un sábado cada mes y estudio a distancia con módulos sobre temas tales como el profesor investigador, paradigmas en investigación, investigaciones cuantitativas, aplicaciones prácticas, investigación etnográfica, investigación-acción y enseñar investigando. En el 2000 se contó con 80 matriculados. En el presente año se complementa con la ejecución del programa denominado "El Educador Integral", contando con las especificaciones de Investigación, Tutoría, Derechos Humanos y Democracia (proyecto ganador de un concurso promovido por el Ministerio de Educación).

#### A nivel institucional

- El ISP logra proyectarse a nivel local y regional brindando capacitación en eventos de investigación.
- Se recupera la confianza en el ISP y por lo tanto se retoma la imagen de casa formadora de maestros, lo cual se ve claramente en la capacidad de convocatoria que hoy posee. Los profesores de investigación del ISP realizan la capacitación en Investigación Educativa a docentes de 52 ISPs del país en el mes de junio, esfuerzo compartido con la DINFOCAD.
- Actualmente, la institución brinda capacitación en investigación a los ISPs por invitación. Tal es el caso de Huancavelica, Cerro de Pasco, Cenaise (Ecuador).
- Existe un programa de Tutoría con un año de duración en el que participan maestros del Sur Andino, en continuidad con el programa de investigación realizado en el 2000.
- Los módulos de trabajo desarrollados durante el año pasado son utilizados actualmente por el Ministerio de Educación para la capacitación de los docentes a

nivel nacional, y próximamente serán publicados.

- Se están realizando investigaciones con cinco centros educativos asociados de la provincia de Canchis y la consiguiente capacitación a sus profesores.
- La práctica de la investigación se está convirtiendo en tarea cotidiana, en un estilo de trabajo en el ISP y no sólo para cumplir un requisito. Por ejemplo, ya no se trata sólo de presentar danzas "llamativas" para un concurso, sino más bien se investiga el origen, la forma, coreografía, vestuario de la misma y luego recién se la da a conocer como producto de un largo proceso, teniendo clara idea de lo que se está danzando. La formación del grupo teatral "Mascaritas", los estudios de música que se hicieron y otros que actualmente se realizan son parte de este nuevo enfoque.
- Existen nuevas experiencias que los alumnos de los primeros semestres realizan: creación de canciones escolares, plantas ornamentales, práctica de valores, todo ello en base a investigación-acción.
- Hoy existe gente capacitada en investigación en la región. Se han formado entes multiplicadores.
- Es importante el apoyo a la especialidad de primaria Educación Bilingüe Intercultural (EBI) para ampliar sus conocimientos de la lengua y de la cultura propia.

## ■ SOSTENIBILIDAD Y RETOS PARA EL FUTURO

Para lograr hacer sostenible esta experiencia se requiere lo siguiente:

- Un equipo de investigación que siga preparándose y estudiando, dentro del marco de la formación continua.
- La realización de Investigación-Acción Cooperativa con centros educativos asociados.
- La búsqueda de temáticas comunes en ISPs de la región que permitan la realización de estudios que puedan servir para la proposición y toma de decisiones a nivel de política educativa.
- Deseo permanente de seguir sembrando y creciendo en aspectos de investigación, buscando responder a los retos de los tiempos y a las exigencias de nuestro pueblo.
- Promoción de la realización de investigaciones desde el aula, por parte de los profesores de las escuelas, porque en ello son expertos.
- Convenio con la institución TAREA para profundizar el trabajo en la zona.

Entre los retos tenemos lo siguientes:

- Que todos los profesores se conviertan en investigadores de su práctica y sean capaces de reconocer que sus alumnos son investigadores del tiempo, de la vida, de las fantasías, etc.



- Formar una red de investigación a nivel regional y nacional, capaz de proponer innovaciones y leyes.
- Compartir de forma permanente y fluida experiencias de innovación con instituciones interesadas en la investigación.
- Lograr proyectos permanentes de capacitación en servicio en investigación educativa.
- Articular investigaciones sobre temática local que den origen a investigaciones nacionales.

## sexto panel / comentarios

Álvaro Sáenz

La mayor parte de presentaciones han insistido en los procesos que se llevan a cabo, en las mejoras de la enseñanza y en los avances con los profesores. Sin embargo, es necesario pasar de los procesos a los resultados, de la enseñanza al aprendizaje, de los maestros a los niños y niñas. Muchos de los factores de éxito educativo que se han señalado son procesos, y hay muy poca referencia a los resultados educativos.

Barbara Hunt

Fe y Alegría es un ejemplo de que escuelas en contextos difíciles pueden ser escuelas efectivas. Una de las características de las escuelas efectivas es que cuentan con un liderazgo fuerte; Fe y Alegría cuenta con la posibilidad de seleccionar al director o directora. Además cuenta con una visión compartida y la participación de los padres. Es muy importante la capacitación continua de los docentes.

Hay estudios en el Perú que demuestran que los docentes no leen, no tienen la costumbre de leer; he visitado cientos de aulas en el país y solamente dos veces he visto un niño leyendo libros para hacer tareas: sólo dos veces en varios años. Los docentes tienen que leer y dar también oportunidades a los niños.

Patricia Oliart

En una investigación reciente en colegios, hicimos una prueba de conocimientos y de opiniones con alrededor de 700 estudiantes de 5to de secundaria en todo el país. Los estudiantes del colegio Fe y Alegría de un barrio marginal de Piura tenían el tercer puntaje más alto de todos los estudiantes que encuestamos. Este colegio está en un lugar muy peligroso en Piura y cada vez que algo se perdía en una casa, la gente iba donde la religiosa del colegio, a quien llamaban cariñosamente la "madre Gamboa" -en referencia al detective Gamboa, de una serie de televisión - y ella recuperaba las licuadoras, las planchas y las cosas que se robaban, por su buena relación con la comunidad del barrio. El trabajo de Fe y Alegría no cuenta siempre con el respaldo del Ministerio. Siempre me he preguntado por qué es así, cómo puede ser que el Ministerio no considere suficientemente a un aliado tan importante, tan valioso; en algunos casos pareciera que existe rivalidad entre Fe y Alegría y el Ministerio.

Respecto de la ponencia de Moisés Bustamante, tengo algunas opiniones pues he trabajado bastante con estudiantes de educación. Los cobros por asesoría, fuera de la formalidad académica, son tema corriente. Hay profesores que escriben tesis y las venden a los estudiantes por 200 dólares o más, según sea el caso. Por otro lado, no se incentiva la lectura ni el estudio: los profesores les dan fotocopias como textos misteriosos; no se promueve el desarrollo de las capacidades ni la curiosidad entre los estudiantes. Todo esto expresa lo mucho que falta todavía para que la educación sea efectivamente un canal democratizador en nuestra sociedad.

Por otro lado, hay una enorme dificultad entre los docentes para incorporar contenidos locales porque no hay capacidad de reconocer que los aportes culturales valiosos deben estar en la currícula. Lo que hacen muchos profesores, para salvar este asunto de la diversificación, es hablar de los productos locales y hacer bailar a los niños con coreografías inventadas por ellos mismos. He visto en una escuela rural cómo las niñas y niños bailaban su danza con la música de siempre y los profesores les enseñaban sus pasos para el concurso; los niños bailaban según lo que conocían mientras los profesores les enseñaban pasos que podían ayudarles a ganar en el concurso. Hay una gran distorsión respecto a lo que se entiende por diversificación curricular; ese tercio termina siendo algo vacío por la dificultad de aceptar a los alumnos y su contexto como cultura, como contenidos que deben ser integrados como tales en la currícula para un mejor conocimiento del país y de su propia zona.

### Nelly Cáceres (Fe y Alegría)

Voy a contarles algunos casos muy concretos que pueden ilustrar lo que hace Fe y Alegría, y que pueden dar cuenta sobre el tema de resultados. En el colegio Fe y Alegría de Ayacucho, que está en la parte alta del pueblo San Juan Bautista, se acaba de hacer una investigación sobre la situación de los niños en tiempos de la guerra (la época de Sendero Luminoso). Hace dos años, cuando se abrió el colegio, sólo había dos o tres aulas y todo era muy precario. Allí llegó una niña linda, una niña de nueve años que vino por casualidad, porque en realidad llegó acompañando a un niño que ella cuidaba, porque era una niña muy pobre, vivía "arrimadita" - es la palabra en un sector muy pobre de la población - cuidaba los chanchos de la familia y además cuidaba al niño. Llevó al niño para que fuera matriculado en el colegio y la directora, una mujer de gran sensibilidad social, viendo que Tina sólo pedía matrícula para el niño y no para ella, exigió que se matricularan los dos. La madre del niño dijo que no, pero aceptó finalmente. Tina era una niña que, al llegar al colegio, hablaba apenas con monosílabos, y era muy agresiva. Pero poco a poco fue cambiando. El seguimiento que hemos hecho a ese colegio no es por la niña, pero este año, para sorpresa nuestra, llegamos al colegio y una de las primeras personas salió a recibirnos fue Tina. "Hola, profesorita". No la reconocí porque la niña que yo había visto era una niña desgreñada

cubierta con costras de suciedad y vestida con jirones de ropa; no usaba zapatos porque sus pies no estaban acostumbrados a ellos. En cambio, la niña que se acercó era una niña alegre, comunicativa, que además se había convertido en una lideresa de sus compañeritos de juego. Era una niña que conversa, cuenta lo que está haciendo y hasta defiende a sus compañeros pues se ha convertido en la defensora de los derechos de los demás niños y de los profesores.

En otra ocasión, Dina, una profesora a la que no salía su resolución de contrato, se había despedido de sus alumnos; se había despedido porque no podía volver; necesitaba un ingreso económico para seguir trabajando y se iba muy triste. Tina creyó que la directora no la quería, y se hizo cargo de su defensa. Fue donde Dina, aprovechando nuestra presencia, y le dijo, a boca de jarro: "¿Por qué no quieres ser mi profesora en el colegio?" La directora tuvo que explicarle las razones.

Estos casos muestran lo que estamos haciendo en los colegios de Fe y Alegría. Ésta es nuestra idea de resultados y de impacto y lo tenemos establecido en diversos instrumentos con que comprobamos esto.

### Moisés Bustamante (ISP Tinta)

Existe una desarticulación entre la formación inicial y los que sucede en los centros educativos. En el ISP de Tinta hemos incentivado que se hagan prácticas en todos los centros educativos de la zona incluso en lugares donde nunca antes había llegado un practicante.

En cuanto al impacto que tiene la institución en la comunidad, creo que se ha recuperado la confianza. Esto se nota, por ejemplo, en la gran demanda que tiene hoy en día para capacitar a los centros educativos, en temas como planificación, programación, organización y evaluación. Se apoya con libros a los centros educativos asociados y, si se puede, consiguiendo algo de inmobiliario.

### Álvaro Sáenz

Creo que si pensamos en las necesidades de nuestra gente, y las que tienen los profesores, quizás sea necesario revisar la existencia de los institutos pedagógicos como formadores de profesores. Hay zonas, sobre todo en la parte rural, donde son la única opción de educación después de la secundaria, y por lo tanto, la gente sólo puede aspirar a ser profesor. No todo el mundo, sin embargo, debe ser profesor. Por otro lado, hay zonas donde no hay profesores y entonces viene gente de la ciudad que está pensado irse lo más pronto posible. Creo que hay que pensar en otras alternativas: tal vez sea necesario que los colegios den opciones, que los institutos pedagógicos se

conviertan en colegios que den otras opciones, no sólo para ser profesores. Puede ser que los profesores de los colegios busquen y preparen entre sus alumnos más motivados a aquellos que pueden ser profesores locales.

Barbara Hunt

La formación inicial docente es la clave para mejorar la educación; hay que mirar con mucho cuidado la reforma que se está implementando y establecer estándares de docentes para mejorar la formación en los institutos pedagógicos.





## séptimo panel: innovación y trabajo en redes

*En este panel Virna Vera presenta la experiencia de Kallpa sobre escuelas promotoras de salud y Trinidad Ortiz muestra las propuestas del Programa de Cooperación Perú UNICEF, centradas en el enfoque de derechos, dos experiencias que suponen procesos de innovación, cooperación entre escuelas y desarrollo de propuestas educativas. Ambas experiencias innovadoras son comentadas por Viola Espínola, Rosa Ávila y Luis Salazar (Ministerio de Educación), especialmente sobre los retos que supone la sostenibilidad y el aporte a las políticas educativas nacionales.*







# el caso de las escuelas promotoras de salud en el Perú: la experiencia de Kallpa

## PROMOVRIENDO LA SALUD E HIGIENE A TRAVÉS DE LA ESCUELA

---

Asociación Kallpa

### ■ ANTECEDENTES

La Educación en Salud e Higiene con la población residente en comunidades rurales y de los Asentamientos Humanos en áreas marginales, es un tema de vivo interés, especialmente en la concepción y diseño de las políticas públicas orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población. En ese sentido, los actores directamente involucrados desde el Estado son los Ministerios de Salud y Educación.

En las dos últimas décadas el país ha vivido sucesivas reformas del sector Educación y de Salud, en el contexto de adecuar la estructura y objetivos del Estado a los planes de ajuste estructural.

Históricamente, en el Perú las políticas públicas de salud se han caracterizado por su centralismo en la toma de decisiones y en su cientificismo en la aplicación (Cáceres y colaboradores, 1990; Cueto, 1995) con lo cual los resultados obtenidos son muy precarios, comparados con la gran inversión de recursos humanos y financieros destinados desde el Estado. Algunos autores coinciden en mencionar que uno de los principales problemas es la conceptualización que sustenta el diseño de las políticas, con un divorcio marcado entre el saber científico y los conocimientos y cultura de la población. En efecto se afirma que:

"...las políticas sanitarias oficiales están enmarcadas dentro de la racionalidad occidental y los paradigmas del cientificismo. Esto lleva a privilegiar los criterios emitidos por el rigor técnico, despreciando aquellos que emergen de la realidad social y política, pues supuestamente no tienen asidero científico. De igual manera al responder a una visión etnocéntrica excluyente y persecutoria de toda cosmovisión alternativa, el mundo andino y popular y sus dimensiones de sentir, pensar y hacer salud, son vistos como ajenos..." (Cáceres y colaboradores, 1990).

La concepción de las políticas sanitarias con tales criterios se ha hecho evidente en coyunturas y etapas claves de la historia de la salud en la sociedad peruana, como lo fue por ejemplo en los años veinte, durante la lucha contra la epidemia de la malaria y la fiebre amarilla (Cueto, 1995), enfermedades que diezmaban a la población debido, entre otros factores, a prácticas inadecuadas de salud e higiene; o el caso más reciente, la epidemia del cólera, a comienzos de los años noventa, años en los que hubo una situación de emergencia sanitaria, y en la cual nuevamente hubo una gran discusión sobre las prácticas de educación en salud e higiene de la población (Fukumoto y Yeager 1996).

El marco conceptual para promover la Educación en la Salud e Higiene se ubica en una perspectiva amplia, involucrando la convergencia de factores que garanticen las condiciones físicas, mentales y sociales para el bienestar de las personas. En esa óptica la salud no se refiere únicamente a la ausencia de enfermedad sino al bienestar de los individuos en sociedad.

Desde ese punto de vista, el marco conceptual se identifica con el enfoque multicausal planteado desde fines de los años cincuenta (Leavell y Clark, 1953; MacMahan, 1975, Rodman- Gurney, 1965), el mismo que es desarrollado a comienzos de los setenta (Blum, 1971) Según este enfoque, la relación salud-enfermedad es un **proceso social** (Quevedo, 1993), en tanto expresa la síntesis de los diversos enfoques que proponen ampliar el concepto etiológico.

A partir de los años sesenta cuando comienzan a difundirse los enfoques multicausales, se define a la enfermedad como un desequilibrio en la interacción de tres grupos de factores: **el agente, el huésped y el medio ambiente**. Los tres factores también son conocidos como la "tríada ecológica".

Los factores etiológicos son de tipo micro-orgánico (bacteriano, viral, parasitario, etc.), alimentario (excesos y deficiencias de sustancias nutritivas), químicos (tóxicos y alérgenos) y físicos (radiaciones y efectos mecánicos). Los factores del huésped son la estructura genética, edad, sexo, condición fisiológica, experiencia inmunológica, enfermedad pre-existente y comportamiento; son complementados en el análisis con los factores del medio ambiente, tales como el entorno climático y geográfico, biológico (población, fauna, flora) y los socioeconómicos (ocupación, vivienda, salario, vestido, desarrollo, etc.)

Desde esta perspectiva, los problemas de la salud que afectan a las comunidades rurales y la población de áreas urbano-marginales encuentran nuevos espacios para su tratamiento, en donde además de los tres factores mencionados se agrega un cuarto factor: el ejercicio de la medicina, entendida no sólo desde un enfoque clínico, sino

como una relación más amplia, entre una institución que brinda los servicios de salud y el paciente, como miembro de una determinada comunidad. De otro lado, en lo referente a los sistemas de provisión de salud se observa en la última década una tendencia a promover la expansión privada de tales servicios, aspecto que ha sido incorporado como un componente en las políticas de los organismos de cooperación y en las políticas del Estado. Según ese enfoque, ello contribuiría a una mayor eficiencia y eficacia de los servicios ofrecidos a la población.

En términos generales se puede decir que actualmente en el Perú, el Ministerio de Salud (MINSA) asume el marco teórico multicausal cuando indica que

"...nuestra situación de salud se caracteriza por la superposición y la heterogeneidad, como a la sociedad que corresponde. Y esta acumulación va cambiando con el tiempo: la heterogeneidad de hace veinte años no es la de hace diez años, ni la de hoy. Transición y acumulación, por tanto, van juntas en nuestro país y nuestra evolución epidemiológica no responde a la transición clásica de los países desarrollados.."

En ese marco general, el MINSA se define a sí mismo como el organismo encargado de establecer el marco regulatorio para el accionar de los prestadores y demás agentes de la salud, con el fin de aumentar progresivamente la equidad en la prestación de los servicios. El MINSA, en los últimos años, ha enfatizado su relación con la comunidad local<sup>1</sup>. En sus Lineamientos de Política establece que "la sociedad y el Estado no deben ser- no son- compartimentos estancos. La nueva eficiencia no es tecnocrática, es básicamente social y participativa".

Este enfoque supera el tradicional análisis "sectorial" y reconoce la diversidad de actores sociales que se involucran en la salud de la población; con ello abre el espacio a distintas relaciones y convergencias para buscar nuevas soluciones a los problemas que enfrenta la salud. Entre estas nuevas relaciones esta el vínculo que se puede establecer con las políticas educativas, en convergencia con el Ministerio de Educación, a fin de incorporar en la currícula escolar, los conceptos básicos de la Educación en Salud e Higiene.

Por ello, debemos advertir que la oposición entre el cientificismo y el saber popular tiene matices, pues también existen experiencias en las que se producen encuentros

---

1 Estudios realizados por el MINSA en San Juan de Lurigancho indicaban que los pobladores se sentían maltratados por la mala atención que recibían en la Posta o Centro de Salud (CAP, 1995; Ponce Del Castillo, 1996).

entre las políticas públicas y las demandas de la población beneficiaria. En este caso, el problema es que las políticas funcionan mientras dura el ejercicio de un gobierno y no son asumidas como políticas de Estado, con lo cual la "inestabilidad institucional" se constituye en un factor limitante<sup>2</sup>.

En tal sentido, interesa examinar casos en los que las políticas públicas nacionales orientadas a la salud y a mejorar la calidad de vida, se relacionan con estrategias de difusión de los hábitos de higiene. El caso más representativo es la epidemia del cólera y las distintas respuestas que hubo de parte de la población. En tal sentido, las conclusiones del estudio de Fukumoto-Yeager (1996) son relevantes: encontraron que el conocimiento del mensaje sobre el tratamiento y prevención de la enfermedad era bastante alto, como resultado de las intensas campañas por radio y televisión. Pero dicho conocimiento no necesariamente implicaba una convicción de su veracidad. Es decir, la población "sabía" porque había escuchado el mensaje, pero no se había producido un "salto" en la opinión de los pobladores para asociar el mensaje recibido con sus prácticas cotidianas de higiene:

"Cuando a las personas entrevistadas se les preguntaba sobre las causas del cólera tenían como respuesta **oficial** que se debía a la suciedad. Sin embargo, esta suciedad era localmente interpretada. En Iquitos y Chimbote al hablar de suciedad no se referían a la propia higiene doméstica y personal (no creían que se enfermarían por no lavarse las manos, por ejemplo) sino a la suciedad del medio ambiente (basura, contaminación, etc.). En el caso de los pueblos jóvenes de Lima y en el pueblo joven de Cajamarca, respondían que el cólera se debía a la suciedad y sí parecía referirse a la higiene doméstica y personal. Pero ésta parece ser una respuesta sin mucho convencimiento. En las áreas rurales de Cajamarca no creían que la suciedad personal o el ambiente fueran causa del cólera." (Ibíd.)

El impacto de las prácticas de higiene sobre la salud ha sido documentado y estudiado de manera amplia (Heller, 1997). En forma específica la higiene personal y domiciliaria, incluida una variedad de medidas, ha sido investigada como un factor que reduce el riesgo de enfermedades provocadas por la ausencia de saneamiento. Feacher (1984) es uno de los científicos que ha realizado los mayores estudios sobre la relación entre los hábitos de higiene y la salud, entre ellos "el lavado de manos". Estudios realizados en los Estados Unidos, Bangladesh y Guatemala le permiten concluir que

---

2 "Si bien las orientaciones de política en lo formal se mantienen por largos periodos en la ejecución de medidas concretas, hay una notoria discontinuidad, donde cada periodo gubernamental- y aun cada gestión sectorial-imprime una dinámica diferente y en muchos casos totalmente antagónica, con la anterior, esto crea un clima de incertidumbre e inconsistencia muy grande que termina por neutralizar el efecto resultante.." (Cáceres y colaboradores).

una adecuada práctica de hábitos de higiene puede reducir las enfermedades por diarrea de 14% hasta un 48% y que dicha mejora puede lograrse "mediante programas de educación sanitaria". Otros autores han llegado a conclusiones similares<sup>3</sup>.

El componente de Educación en Salud e Higiene en los proyectos orientados a mejorar la calidad de la salud de la población recibe una especial atención desde la Conferencia de Alma Ata realizada en 1977, en la cual se enuncia el concepto de Atención Primaria de Salud. Antes de dicha conferencia predominaban dos paradigmas en la concepción de la salud, resumidos en lo que se conoce como el "Modelo Flexeriano" y el "Modelo de Dawson" (González 1993).

- **El Modelo Flexeriano** toma su nombre de Abraham Flexner (1866-1959) educador norteamericano quien a comienzos de siglo elaboró un informe sobre la educación médica en Estados Unidos y Canadá. Sus conclusiones enfatizaban la necesidad de formar a los médicos como una élite científica, influenciando con tales conceptos a la mayoría de universidades del mundo desarrollado y por extensión de su influencia a las principales facultades de Medicina en América Latina, por ejemplo en Colombia. La concepción de Flexner enfatiza una formación sólida en ciencias básicas y excelencia teórica en las especialidades clínicas, orientadas hacia el individuo y centrada en el aprendizaje intrahospitalario. Su resultado fue un enfoque cientificista de la medicina que marcó la formación de los médicos colombianos en la primera mitad del presente siglo. Dicho en otros términos, Flexner negaba la idea de la causalidad social de la enfermedad, y las consecuencias prácticas fueron que los médicos y los profesionales de la salud se formaban con una concepción clínica de la salud, eminentemente curativa y altamente especializada.
- También en la segunda década del siglo pasado surge un enfoque distinto, propuesto por Bertran Dawson, médico inglés, quien en 1920 hizo un estudio para reorganizar los servicios de salud en Inglaterra. Sus conclusiones permitieron establecer las bases de lo que se denominó la medicina preventiva y curativa, enfocada hacia el individuo y la sociedad. Adicionalmente, Dawson propuso un modelo de regionalización en la dotación de los servicios de salud, tomando como base el Centro Primario de Salud. La idea era dotar de servicios de medicina preventiva y curativa a un área rural o urbana específica, con los recursos humanos (un médico y una enfermera) y materiales básicos, los que a su vez debían tener

---

3 Esrey y colaboradores evaluaron seis estudios de caso relacionados con la mejora de la higiene, concluidas entre otras medidas, el lavado de manos, la disposición de residuos y el lugar usado para defecar. Concluyeron que mediante las prácticas de higiene se esperaba una reducción del 33% en la morbilidad por diarrea. Citado por Heller, 1990.

como referencia un Centro de Salud secundario y finalmente un Hospital. **El modelo de Dawson** fue retomado en la mayoría de países de América latina, en los años setenta, para reorganizar los sistemas de salud y mejorar la atención a las comunidades urbanas y rurales. (Ibíd.)

## ■ LA INSTITUCIÓN KALLPA

La Institución Kallpa<sup>4</sup> es una Organización No Gubernamental denominada "Asociación para la Promoción Integral de la Salud y el Desarrollo", con sede en Lima. Sus orígenes se remontan a 1988, cuando se hizo un diagnóstico de la salud y las condiciones de vida de 1,700 alumnos de un colegio del Asentamiento Humano Pamplona Alta, en el Cono Sur de Lima. Este estudio permitió extraer tres conclusiones importantes: que no existía relación entre el sector salud y la escuela; que el currículo educativo no respondía a la realidad de salud de los alumnos; y que las enfermedades más frecuentes eran prevenibles y podían ser atendidas en la escuela con un promotor de salud capacitado. A partir de ello se inició una experiencia de trabajo intensiva en ese colegio que, posteriormente, fue ampliada a tres centros educativos de la zona, logrando una cobertura de 5 mil alumnos. De esta etapa surgen nuevas conclusiones:

- Con una persona capacitada es factible atender el 80% de las enfermedades de los alumnos.
- Es posible transferir el modelo al Estado a través de una plaza de coordinador de salud en las escuelas. El modelo de atención se puede sistematizar en un tópico escolar.
- Es necesario incorporar contenidos de salud al currículo educativo oficial y dotar a las escuelas con materiales educativos adecuados para tratar el tema.

Desde entonces, Kallpa ha venido mejorando su propuesta, tomando como eje los sectores de Salud y Educación. En 1990, la institución se formaliza como asociación civil sin fines de lucro siendo reconocida por el Ministerio de Salud para el trabajo de salud en la escuela y convocada como asesora al Ministerio de Educación. En ese entonces, condiciones favorables contribuyen a que la experiencia sea recogida y convertida en política estatal al crearse el Programa de Salud Escolar que relaciona los Ministerios de Salud y Educación.

Esta nueva situación permitió combinar la continuidad y ampliación de su trabajo directo en las escuelas con la labor de asesores de la política estatal en la perspectiva de la relación entre los sectores de salud y educación.

---

4 Kallpa significa en quechua "fuerza" o "vigor".

Kallpa ha trabajado en escuelas del Cono Sur de Lima y ha extendido su acción a ciudades como Iquitos, Cusco y Ayacucho, en un total de 152 escuelas, en las que se ha validado una estrategia o enfoque sobre la Promoción de la Educación en Salud e Higiene. Según Marie Françoise Sprungli, una de las fundadoras de Kallpa, la institución ha venido mejorando su estrategia a partir de la práctica:

"...una de las fortalezas que tenemos, es que **nuestra experiencia sale de la práctica**. Nosotros nacimos en un colegio, trabajamos como tres años en un colegio y entonces realmente la vida del colegio no tenía para nosotros mucha sorpresa. Tú vivías con el director, con sus problemas. Nos habían dado una oficina chica y estábamos allí más o menos dieciocho de Kallpa, adentro del colegio, en la vida del colegio. Entonces eso sí creo que fue una cosa muy positiva y tal vez algo que ha marcado la forma de ser de Kallpa. Hemos empezado de lo micro hacia lo macro; hemos tenido una primera fase donde trabajamos en un solo colegio, luego pasamos a tres colegios, después vino el cólera<sup>5</sup> y tenemos que entrar en todo el distrito y ya empiezan entonces a cambiar las estrategias. Ahora tenemos que empezar a pensar en lo que podríamos llamar ahora la política social, es decir a coberturas mayores...".

A lo largo de sus años de intervención, el equipo Kallpa fue llevando a cabo diversas investigaciones relacionadas con su área temática y con su experiencia directa en el campo. Asimismo, implementó un centro de documentación especializado.

## ■ LA FORMULACIÓN DEL PROYECTO DE ESCUELAS MODELO

Estrategia y lineamientos básicos:

Desde su experiencia inicial en 1988, Kallpa ha venido desarrollando su propuesta, en estrecha relación con la comunidad educativa y el marco institucional del entorno. Ello le permitió, en pocos años de trabajo, proponer y luego introducir gran parte de sus experiencias en el diseño de las políticas públicas sectoriales, especialmente en el Ministerio de Educación. Como ya hemos señalado, en julio de 1990 Kallpa fue convocada como asesora del Ministerio de Educación, en el Programa de Emergencia, con lo cual pudo validar su experiencia anterior y lograr la

---

5 En 1991 la epidemia del cólera aparece por primera vez en América Latina. Los primeros casos se presentaron en la costa norte del Perú y Lima fue una de las ciudades más afectadas. En el año y medio que duró la emergencia fueron afectadas más de 500 mil personas, pero con una tasa de mortalidad muy baja, debido a la oportuna y eficiente respuesta de las autoridades, instituciones y población en general, para prevenir la enfermedad, entre otras medidas, con campañas de higiene y consumo de agua potable segura.

creación del **Programa de Salud Escolar** en los Ministerios de Salud y Educación. Los puntos más saltantes de ese proceso fueron:

- La creación del marco legal para esa actividad.
- La creación de la plaza de coordinador de salud en las escuelas.
- El diseño de la propuesta de diversificación curricular en salud.
- El desarrollo del curso de Educación en Salud para Institutos de formación pedagógica.

Kallpa considera que ha tenido cuatro etapas en la formulación y validación de su modelo:

**CUADRO 1**  
Etapas de desarrollo del trabajo de Kallpa

Etapa	Características
<b>Primera etapa:</b> <b>1989-1990</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se inicia el trabajo en tres colegios del Cono Sur de Lima, con la estrategia o modelo de <b>Coordinadores de Salud</b>.</li> <li>• El trabajo se coordina con el Ministerio de Salud.</li> </ul>
<b>Segunda etapa:</b> <b>1990-1992</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se amplía la estrategia de Coordinadores de Salud a todo el distrito de San Juan de Miraflores.</li> <li>• Se articula el trabajo con el Programa de Salud Escolar del Ministerio de Educación (1990).</li> <li>• El Ministerio de Educación oficializa la plaza de Coordinador de Salud en las escuelas.</li> </ul>
<b>Tercera Etapa:</b> <b>1993- 1995</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se valida el modelo de Coordinadores de Salud.</li> <li>• Se amplía el trabajo a las escuelas del Cusco, Iquitos y Ayacucho.</li> </ul>
<b>Cuarta Etapa</b> <b>1997- 1999</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se diseña la propuesta de <b>Escuela Modelo</b>.</li> <li>• Cambia la estrategia de trabajo con Coordinadores de Salud por la de <b>Comité de Salud</b>.</li> <li>• Se promueve mayor liderazgo y autonomía de los Centros Educativos.</li> <li>• Kallpa pasa a cumplir un rol animador y facilitador de procesos.</li> <li>• La estrategia de implementación de la Escuela Modelo se realiza en seis etapas: convocatoria, inserción, estudio o diagnóstico, plan de trabajo, seguimiento y evaluación.</li> <li>• La evaluación se hace dos veces al año por un representante del MINSA y del Ministerio de Educación y un representante de la sociedad local, mediante un estándar de calidad, acordado previamente, asignando una bandera de un determinado color según el puntaje por cada colegio.</li> </ul>



Los arreglos institucionales:

Desde sus orígenes el proyecto Kallpa se implementa en coordinación muy estrecha con los Ministerios que se relacionan directamente con los objetivos del Proyecto: el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud, lo cual fue determinante para poder insertar sus acciones como parte de las políticas en ambos ministerios:

**CUADRO 2**  
Marco Institucional del proyecto Escuelas Modelo

Documentos	Participantes	Compromisos/Descripción
1. Resoluciones Ministeriales	<ul style="list-style-type: none"><li>Ministerio de Educación.</li><li>Unidad de Servicios Educativos distritales.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Reconocimiento oficial de la Asociación Kallpa.</li><li>Aprobación de convenios.</li></ul>
2. Convenios 3. Cartas de Compromiso	<ul style="list-style-type: none"><li>Direcciones Regionales sectoriales, Salud y Educación.</li><li>Kallpa.</li><li>Municipios locales.</li><li>Unidades de Servicios Básicos de Salud y Educación a nivel local.</li><li>ONGs.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Kallpa y las Direcciones Regionales coordinan acciones.</li><li>Kallpa promueve estrategia de Atención Primaria de Salud en la población escolar.</li><li>Kallpa promueve participación de la comunidad educativa: docentes, padres de familia, coordinadores de salud, escolares.</li><li>Kallpa se compromete a dotar a los centros educativos de un fondo de salud para las acciones del Comité.</li><li>Kallpa produce y distribuye el material educativo.</li><li>El MINSA se compromete a convocar la participación de los establecimientos y designar directores de las UBAS como contrapartes.</li><li>El municipio reconoce a Kallpa en su labor distrital y apoya las acciones y hace el seguimiento.</li><li>Con las UBAS se acuerdan las metas específicas en cada zona.</li><li>Las UBAS certifican la participación de los docentes, como un estímulo.</li><li>Con la ONG Pro-Vida se provee medicinas para el botiquín Escolar</li></ul>
	<ul style="list-style-type: none"><li>Directores de los centros educativos.</li><li>Kallpa.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>El centro educativo se compromete a participar en el proyecto, apoyar el recojo de información y Kallpa a capacitar y premiar a los centros educativos.</li></ul>

Desde esos años, se establecieron distintos acuerdos y arreglos institucionales con las instituciones que se relacionaban directamente con la ejecución del proyecto, desde el nivel más alto, mediante resoluciones ministeriales, hasta los niveles de base, con los convenios y cartas de compromiso adoptados con las escuelas y centros educativos participantes del proyecto.

En lo que se refiere a los aspectos de la estructura institucional, Kallpa fue variando en función a las necesidades surgidas de la práctica. Uno de los cambios fue la división del trabajo entre un Equipo de Dirección y un Equipo de Producción. El primero está compuesto por personal técnico profesional de carácter multidisciplinario que pertenece a las áreas: en primer lugar de importancia por su amplitud, el Área de Escuelas Promotoras de Salud, luego el Área de Salud Sexual y Reproductiva que trabaja centralmente la prevención del embarazo adolescente y la prevención del contagio de ETS y SIDA, la que está impulsando una experiencia comunicacional que se llama Discosida (la discoteca del SIDA) y el Área de Proyectos Piloto que ensaya nuevas experiencias de trabajo, abre pistas aún no transitadas.

Los integrantes de Kallpa se definen a sí mismos como personas que combinan lo técnico con lo artístico y consideran que ello es uno de los factores de éxito. "La creatividad es el valor agregado de Kallpa. Somos una institución en la que quien no canta baila, quien no baila, interpreta. Acá las enfermeras son pintoras. El cargador es actor de carrera", señala la actual directora Virna Vera. Hace un año se generó la idea de la analogía de Kallpa con una compañía teatral que tiene "obras en cartelera" y en ellas crean también sus personajes: "Pepo" es el personaje de las Escuelas Promotoras de Salud, mientras "Supercondón" es el programa de Discosida. La flexibilidad es muy importante. La ven como la actitud abierta a los cambios y la posibilidad de ser críticos consigo mismos. Señalan que su aprendizaje es a partir de la práctica y ensayar, validar y ser capaces de reformular; destacando lo importante del trato afectivo entre ellos y la gente con la que trabajan.

En relación a la escuela, Kallpa ha pasado por un difícil aprendizaje. Provieniendo de las experiencias de educación popular desarrolladas en un marco comunitario, ha ido asimilando los valores propios al mundo de la escuela que es mucho más formalizado y que ha implicado incorporar una ritualidad en su esquema de trabajo, tales como las banderas, los gallardetes y las ceremonias. Al respecto, esta capacidad de adaptarse al sistema escolar introduciendo cambios pero sin amenazarlo, es otro de sus factores de éxito.

### Financiamiento y Costos

Para financiar el Programa de Escuelas Promotoras de Salud se acude a diversas

fuentes donantes las que se distribuyen por ámbito de intervención:

**CUADRO 3**  
Fuentes de financiamiento

Ámbito de Intervención	Fuente Cooperante	País
Lima Lima Escuelas PIEDI Lima	INTERMON Medicus Mundi Navarra Universidad Cayetano Heredia	España España Perú
Cusco	Asociación Kallpa G MEMISA ICCO	Suiza Holanda Holanda
Ayacucho e Iquitos	Terre des Hommes	Holanda

En cuanto a los costos, veamos el ejemplo de un proyecto de tres años financiado por ICCO que se inicia en la zona urbana del Cusco en nueve escuelas y luego se amplía a otras nueve escuelas de la zona rural de Canchis y que llega a 18,252 beneficiarios directo. El monto anual aprobado es de 57,200 US dólares, lo cual significa que el costo anual por beneficiario es de tres dólares.

**CUADRO 4**  
Costos de 20 escuelas en Cusco, Kallpa

Actividad	Participantes/Componentes	Tiempo	Tiempo
1. Talleres de capacitación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comités de Salud</li> <li>• Coordinadores de salud</li> <li>• Diversificadores de salud</li> <li>• Vigías de salud</li> <li>• Personal de mantenimiento</li> </ul>	2 días 2 días 2 días 1 día 1 día	US\$ 225 dólares en promedio por colegio
2. Fondo autónomo para el centro educativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comité de Salud</li> </ul>	Anual	De US\$ 150 a 1,000 dólares en función del número de alumnos
3. Materiales educativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 02 juegos de rotafolios</li> <li>• Un Manual de Salud</li> <li>• Juegos educativos</li> <li>• Folletos</li> </ul>	Anual	US\$ 100 dólares
4. Evaluación y premiación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación y movilidad</li> <li>• Ceremonia de entrega de las banderas a los centros educativos</li> </ul>	Una vez	US\$ 535 dólares

Según los cálculos realizados por el equipo Kallpa del Cusco, a partir de la ejecución del trabajo coordinado con veinte escuelas, el costo total de actividades de capacitación es de US\$ 4,500. La asesoría por parte de Kallpa supone una dedicación regular durante ocho meses, con una reunión mensual de tres horas por cada colegio.

## ■ LA EVOLUCIÓN DEL PROYECTO

Características de las líneas del proyecto:

Las líneas de acción del Proyecto Escuelas Modelo son:

- Gestión
- Educación en Salud
- Servicios de Salud
- Comunicación en Salud<sup>6</sup>

**La línea de Gestión:** está orientada a promover y fortalecer la capacidad de manejo autónomo de la Escuela Modelo por parte del centro educativo. Para ello se crea el Comité de Salud como espacio que permite un proceso colectivo de toma de decisiones y desarrollo de actividades de los diferentes actores de la comunidad educativa. El Comité recibe como donación un fondo autónomo cuyo uso se destina para las prioridades determinadas en su Plan de Trabajo.

**La línea de Educación en Salud:** está orientada a facilitar el aprendizaje en salud de los niños y niñas y del conjunto de actores que inciden en las condiciones de salud de éstos y que pertenecen a la comunidad educativa o se vinculan con ella. En primer lugar, se capacita a los docentes en el tema de salud y también en el manejo de una metodología participativa. Cuando se trata de escuelas con mucho alumnado y por consiguiente con un número mayor de docentes, la capacitación se realiza con un docente por cada grado, los que asumen el rol de "diversificadores en salud" y se comprometen a su vez a capacitar a los demás docentes y luego a los alumnos y alumnos. Se apoya a los maestros para que ellos elaboren sus materiales didácticos para la enseñanza y el aprendizaje, desarrollando sus capacidades creativas y pedagógicas. En algunos casos se llega a los padres y madres de familia a través de la Escuela de Padres. Asimismo, se capacita a los niños y niñas que van a cumplir el rol de "vigías de salud", como parte de la estrategia "niño a niño".

**La línea de Servicios de Salud:** se orienta a prestar atención a las necesidades

---

6 Documento "Escuelas Modelo" Un espacio saludable para Niños y Niñas. Asociación Kallpa.

básicas de salud de los niños. La persona responsable de esta atención directa es coordinador de salud. Los trabajadores de limpieza y mantenimiento del centro educativo son capacitados también para un manejo adecuado y salubre de los servicios. Para implementar esta línea se proporcionan recursos al centro educativo cuyo Comité de Salud, de acuerdo al diagnóstico realizado, establece las prioridades. La escuela asume compromisos que forman parte del convenio con la ONG: contar con un botiquín adecuadamente implementado, acceso al agua clorada por parte de todo el alumnado, mejoramiento e higiene de los servicios sanitarios, supervisión sobre la higiene y valor nutritivo de los alimentos servidos al interior y exterior del centro educativo (desayunos, kioskos, venta ambulatoria) y garantizar la limpieza e higiene de aulas y patios.

La línea de Comunicación en Salud: busca que la comunidad en general acceda a información útil en temas de salud a través de estrategias y métodos innovadores de difusión masiva y materiales educativos apropiados. Para ello se impulsan eventos masivos tales como la Semana de la Salud, la Feria del SIDA, el Match de la TBC. La Semana de la Salud es el evento más generalizado que incluye campañas específicas acompañadas con frecuencia de desfiles de escolares con pancartas referidas a la salud, el saneamiento y la higiene. La línea incluye la elaboración permanente de materiales educativos de diversa índole: manuales, rotafolios, guías de autoaprendizaje, juegos, sesiones de clase para el docente. Asimismo, se oferta documentación actualizada y asesoría permanente sobre salud del niño y el adolescente y capacitación en temas de salud.

## Metodología

La propuesta de Escuelas Modelo, como sistema validado y perfeccionado a lo largo de los años incluye las siguientes etapas de intervención:

- Convocatoria y selección
- Inserción
- Diagnóstico
- Plan de Trabajo
- Seguimiento
- Evaluación externa

**Convocatoria y Selección:** existen dos modalidades de convocatoria: una, por licitación a través de cartas a los colegios de una zona o mediante un aviso en el periódico. La otra, a través de un contacto directo con las escuelas de una zona. Para la selección se descartan los colegios que no reúnen los requisitos mínimos, uno de los cuales es la existencia de una organización los actores de la comunidad educativa:

"Nosotros vamos a conversar con el director, pero aparte de eso hacemos entrevistas (...) lo que pedimos es que el director tenga un reconocimiento por parte de los profesores y de la APAFA; tiene que haber, en primer lugar, organización en la escuela y que sean profesores dispuestos a enfrentar retos, a aceptar cambios y abiertos a un trabajo grupal. También tomamos en cuenta ciertas condiciones de infraestructura de la escuela, particularmente en la ciudad"<sup>7</sup>.

En esta etapa un componente previo es la presentación del modelo a las instancias competentes de los Ministerios de Educación y Salud de la región y provincia. Con ellos se comparte el proceso de selección según los criterios preestablecidos. Es importante señalar que la realización del concurso para participar en la Escuelas Modelo se ha ido diseñando en la estrategia en base a la creatividad.

"El concurso como invitación a la **competitividad**, genera en los participantes una energía. Los centros educativos se inscriben voluntariamente para participar en la licitación. El concurso también lo entendemos como una **carrera de obstáculos** en la que se tiene que pasar por diferentes vallas. Esta es una experiencia que nosotros como asesores técnicos no podemos sustituir: ellos son las que las pasan"<sup>8</sup>.

**La inserción:** Una vez que el centro educativo ha sido seleccionado, se realiza una presentación amplia del modelo a la comunidad educativa explicándoles sus objetivos, lineamientos, estrategia, acciones, y se impulsa la formación del Comité de Salud.

El Comité de Salud se convierte en el "motor" de la estrategia en cada colegio, siendo responsable de la gestión, monitoreo y supervisión de las acciones de salud al interior del centro educativo. Está formado por el director, un coordinador de salud (encargado del tópico o botiquín escolar), un representante de salud escolar de primaria (docente elegido), un representante de salud escolar de secundaria (docente elegido), un representante de los diversificadores de salud (docente elegido), un representante de los alumnos de secundaria, un representante de los alumnos de primaria, un representante de la APAFA, un representante del personal de servicio y un representante del responsable del Programa de Salud Escolar y del Adolescente del establecimiento de Salud de la jurisdicción a la cual pertenece el colegio.

---

<sup>7</sup> Entrevista con Violeta Cuenca, Responsable del Área de Escuelas Modelo de Kallpa, el 15-02-2000.

<sup>8</sup> Entrevista a Virna Vera, 14-02-2000.

De acuerdo a la realidad de cada centro educativo y de las zonas en la que éstos se ubican, se dan variaciones en los integrantes, pero siempre el Comité se caracteriza por reunir a los diferentes actores de la comunidad educativa. Una vez elegido el Comité de Salud, se realiza la juramentación del mismo y la firma del Convenio en una ceremonia pública. En ese momento se hace también la entrega del fondo autónomo para ser administrado por el Comité.

**El Fondo Autónomo:** el fondo autónomo constituye uno de los mecanismos que permite desarrollar la capacidad de gestión del Comité de Salud y lograr mejoras inmediatas en las condiciones de salud y saneamiento del centro educativo. Consiste en un monto variable entre 150 a 1,000 dólares que la institución Kallpa transfiere a la escuela y cuya entrega forma parte del Convenio suscrito entre ambas. De acuerdo a cada caso, se decide entregarlo en una sola vez o en dos partes, dejando la segunda para el segundo semestre del año, luego que la escuela ha pasado la primera evaluación de su trabajo. En tanto el dinero otorgado pasa a constituir patrimonio del colegio, se exigen justificaciones contables sujetas a auditoría del sector Educación.

Las experiencias de uso de los recursos del Fondo arrojan resultados exitosos. En primer lugar, se desarrolla la capacidad de gestión de la comunidad educativa mediante el aprendizaje en el manejo de cantidades relativamente pequeñas en función a las prioridades establecidas en el Plan de Trabajo del Comité de Salud. Cabe anotar que éste determina el destino del dinero por decisión de la mayoría de sus integrantes y con el visto bueno del director. En segundo lugar, se producen mejoras tangibles en las condiciones de salud y saneamiento del colegio, lo que unido a lo anterior estimula favorablemente el proceso de la Escuela Promotora. Y en tercer lugar, a partir de este ejercicio inicial realizado de manera eficiente, se toman diversas iniciativas de gestión para obtener nuevos recursos. Cabe indicar que en promedio el Fondo provee un 30% de lo que se invierte en el plan operativo del Comité. En algunos casos se ha logrado canalizar fondos de programas del Estado o de instituciones privadas. Y en otros, se han inventado formas ingeniosas de generación de recursos propios.

**El estudio/diagnóstico:** Se realiza luego de la formación del Comité de Salud y de la firma del convenio. Es la primera actividad que conduce el Comité y se lleva a cabo en forma participativa. Busca reconocer y analizar los problemas y necesidades de cada colegio y es la base para la posterior elaboración del Plan de Trabajo. Se acuerdo a la cantidad de alumnos del colegio se suele optar por hacerlo con la totalidad de niños y niñas o con una muestra de los mismos. Pero en todos los casos, ellos y ellas son los principales actores del diagnóstico, identificando las situaciones concretas que deben ser cambiadas.

Kallpa presta asesoría proporcionando a los docentes y al Comité de Salud las pautas e instrumentos que les permitan llevar a cabo el diagnóstico así como también su respectivo procesamiento. Se ha ido acumulando experiencia en construir metodologías y técnicas útiles y sencillas. Por ejemplo, una de las preguntas infaltables que se hace a los niños y niñas es: "¿Qué cosas no te gustan del colegio?" Dentro de las respuestas más frecuentes, señalan a los servicios higiénicos. Para recoger mejor los sentimientos de los alumnos se recurre también los dibujos, en los cuales grafican las situaciones que quieren cambiar y expresan también sus aspiraciones en torno a estos temas.

El Plan de Trabajo: A partir del diagnóstico, el Comité de Salud programa sus acciones para el plazo de un año organizando a la comunidad educativa para su cumplimiento. Se establecen diversos tipos de actividades relacionadas con las cuatro líneas de acción, con énfasis durante el primer semestre en el mejoramiento de los servicios y en la capacitación. Las experiencias, tanto en el diagnóstico como en el Plan de Trabajo, muestran un incremento significativo de la capacidad de gestión e integración de la comunidad educativa. Todos sus miembros se unen para lograr objetivos y metas muy concretas, planificadas en términos viables y cuya implementación exitosa refuerza su disposición a tomar nuevas iniciativas en lo que ya forma parte de un proceso que va hacia su consolidación.

Ana Quiroz, directora de la Escuela 7059 "José Antonio Encinas" de la zona de Pamplona Alta, describe el Plan de Trabajo desarrollado en su Centro Educativo:<sup>9</sup>

"En higiene y saneamiento lo más importante fueron los servicios higiénicos que eran deplorables. La gente de la zona usa silo. Una de las primeras acciones consistió en volver a construir los baños y en dotar de agua clorada al colegio. En cuanto a lo educativo, se preparó un esquema de clases para los niños sobre cómo usar los servicios higiénicos. Los maestros colaboran, aunque al comienzo algunos decían que esto era un problema de los padres. Nosotros hicimos un trabajo de cambio de actitud quebrando el prejuicio de la ecuación pobreza = suciedad."

El esquema tenía una parte teórica y una parte práctica aplicable desde primero de primaria y en forma ascendente hasta toda la secundaria: un grado por día. Ana Quiroz añade:

---

9 Entrevista realizada el 14-02-2000.



"La maestra los llevaba de la mano a explicarles cómo se usan y mantienen los baños, por ejemplo, que no mojen el piso al hacer sus necesidades así como al trasladar el agua. Se les enseña cómo llenar y trasladar con cuidado el balde hasta el tanque. Se les explica por qué no ensuciar las mayólicas, los riesgos de enfermedades vinculadas a ello".

**El Seguimiento:** Kallpa hace el seguimiento del Plan de cada Centro Educativo. Para ello se realizan las llamadas Mesas de Trabajo que consisten en reuniones mensuales conjuntas entre el Comité de Salud y la persona responsable de Kallpa.

En las sesiones de la Mesa de Trabajo, los representantes de la comunidad educativa identifican y comparten los problemas que van surgiendo en el camino y que dificultan el adecuado cumplimiento del Plan de Trabajo. El papel de Kallpa es el de asesor que colabora con los integrantes del Comité de Salud facilitando instrumentos para resolver conflictos y enfrentar obstáculos.

**La evaluación externa:** La evaluación se realiza dos veces al año por parte de un equipo de tres personas, conformado por un representante del Ministerio de Salud (de nivel regional), un representante del Ministerio de Educación (de nivel regional), un representante de alguna institución civil. Ellos evalúan los resultados logrados por la Escuela de acuerdo a un estándar de calidad ya establecido. Según el puntaje alcanzado, el colegio se hace acreedor a determinado tipo de bandera. Las clasificaciones existentes son:

- *Bandera verde con dorado:* Excelencia. Es decir, la recibe la escuela que logró óptimos resultados y que es capaz de trabajar con total autonomía.
- *Bandera verde:* Éxito. Se otorga a los colegios que obtuvieron buenos resultados y un nivel considerable de autonomía.
- *Bandera azul:* Desempeño Correcto. Es entregada a las escuelas cuyos logros fueron aceptables pero que no cuentan con suficiente autonomía.
- *Bandera roja:* Desempeño Deficiente. Se otorga a las escuelas que han cumplido algunas acciones pero obtuvieron escasos resultados y se caracterizan por mucha dependencia.
- *Bandera negra:* Fracaso. Es el caso del centro educativo que no cumplió su Plan ni obtuvo resultados.

Como ha ocurrido con toda la propuesta de Escuelas Promotoras, esta simbología se ha ido gestando como fruto del contacto cotidiano con el mundo de la escuela, a partir del cual esta institución ha sido capaz de aprehender ciertos rituales significativos en el universo simbólico del sistema escolar:

"Este es un proyecto de ritos. Los hemos ido construyendo a lo largo de los años. Para mí, un concurso donde recibo un gallardete, no pensaría que es importante; no son mis valores. Pero hay que ver la emoción de las escuelas cuando reciben un gallardete. Realmente es fuerte, es bonito. Tiene que ver con que la gente se siente valorada..."<sup>10</sup>.

En conjunto, una característica principal de la metodología de las Escuelas Promotoras es su naturaleza participativa. Kallpa busca el empoderamiento de los actores de la comunidad educativa y limita su rol al de prestar la asesoría y capacitación necesarias para promover y fortalecer el protagonismo de los mismos. Otro aspecto importante de la metodología es que está integrada al sistema escolar induciendo cambios desde su interior. Así, docentes y alumnos sienten que son capaces de conocer mejor y transformar su realidad. Por último, el enfoque de transferencia es un elemento medular de la estrategia. El espíritu que impregna las sucesivas fases del proceso permite que las Escuelas Promotoras de Salud se proyecten para funcionar con total autonomía.

Rol de los distintos actores: los casos de Lima y el Cusco

El rol que de acuerdo al sistema de las Escuelas Promotoras se asigna a cada uno de los actores de la comunidad educativa se puede observar en el Cuadro n° 5.

Sin embargo, dado que las Escuelas Promotoras se desarrollan dentro de las particularidades de cada región, vamos a presentar las características propias encontradas en las escuelas de zonas urbano marginales de Lima y en las escuelas rurales del Cusco.

#### *Las Escuelas Promotoras de Salud en áreas urbano-marginales de Lima*

Estos colegios tienen las siguientes características:

- Suelen ser integrados, es decir, cuentan con primaria y secundaria, y tienen muchos alumnos (entre 1,000 y 1,500) y una planta amplia de docentes.
- El director se dedica exclusivamente a dicha función.
- Cuentan, por lo general, con al menos dos trabajadores de servicios de limpieza y mantenimiento.
- La infraestructura es aceptable, aunque por lo general el mobiliario y el estado de los baños son deficitarios.
- Estos centros educativos reciben, de parte de la USE, insumos para realizar la limpieza (escobas, detergente, creso, etc.), 3 veces al año en promedio, lo que resulta insuficiente.

---

<sup>10</sup> Entrevista a Marie Françoise Sprungli, 15-02-2000.

- Cuentan con las ventajas de la aglomeración urbana (accesibilidad de pistas y transporte, mayor información y cercanía de la población a los centros de salud) y también con sus desventajas (ambiente más violento y agresivo, mayor contaminación, riesgos e inseguridad ciudadana).

El rol de los actores respecto del modelo de Escuelas Promotores es el siguiente:

- El director cumple un papel decisivo como líder de la escuela y del Comité de Salud y busca concertar con diferentes instituciones para incrementar la calidad de las condiciones del centro educativo. Así por ejemplo, el Convenio suscrito por la directora del C.E. de Pamplona con la Universidad Cayetano Heredia para el funcionamiento de una clínica dental en la escuela.

**CUADRO 5**  
Rol de los actores

Instituciones	Actores	Roles
Kallpa	Kallpa	Contribuir a mejorar las condiciones de salud del escolar. Promueve, apoya y asesora la formación de los Comités de Salud en las Escuelas.
Centro educativo	Director	Lidera, supervisa, organiza, planifica, coordina y evalúa las actividades del Comité.
Centro educativo	Coordinador de Salud	Organiza, planifica, ejecuta, y elabora consolidados. Evalúa campañas. Coordina con Centros de Salud y con los docentes del centro educativo. Atiende y administra botiquín.
Centro educativo	Profesores	Ejecuta las actividades significativas. Realiza pruebas de entrada y salida, campañas de salud e informa de los consolidados.
Centro educativo	Alumnos	Capta e internaliza los nuevos hábitos de salud e higiene. Adopta roles de control en la escuela a través del vigía de salud.
Comunidad	Padres de Familia	Participa en las campañas de salud, colabora y aporta económicamente en el mantenimiento de botiquín.
Centro educativo	Personal de limpieza y mantenimiento	Realiza tareas básicas de higiene.
USE	Personal designado	Coordina, supervisa y evalúa.
UTES	Personal designado	Coordina, supervisa y evalúa.
Centro de Salud	Personal designado	Coordina, apoya campañas de salud e iniciativas.

- Los profesores tienen ciertas resistencias en un inicio y prejuicios para implementar las acciones, pero luego se produce un cambio favorable. Muestran una alta motivación por aprender nuevos contenidos y metodologías. La mayoría se involucra en la estrategia aunque algunos sienten que ello implica un recargo en sus tareas
- Los niños y niñas vigías de salud toman muy en serio sus funciones. Sin embargo, pareciera predominar un sesgo un tanto "controlista" respecto a sus compañeros, que explicamos por la mayor concentración de alumnado.
- Los trabajadores de la limpieza asumen su papel con mayor conciencia que antes y expresan considerable identificación con la estrategia por la salud e higiene.
- Las madres de familia están más relacionadas con la escuela que los padres de familia y colaboran con las campañas. A ellas llega también el reclamo de los niños para mejorar algunos hábitos de higiene en el hogar.

#### *Las Escuelas Promotoras de Salud en zonas rurales del Cusco*

Estas escuelas tienen las siguientes características:

- Por lo general son del nivel primario, pues los alumnos suelen estudiar la secundaria en la ciudad.
- El número de niños que a ellas asiste oscila entre 100 y 500.
- El director es al mismo tiempo responsable de ejercer la docencia.
- Tienen pocos profesores y algunas son unidocentes.
- No cuentan con personal para los servicios de limpieza y mantenimiento.
- Su infraestructura es precaria y por lo general no disponen de servicios higiénicos instalados, haciéndose uso de silos o letrinas.
- No reciben implementos para hacer la limpieza.
- Suelen ser escuelas de difícil acceso, ubicadas a cierta distancia de carreteras y medios de transporte.

En cuanto al rol de los diferentes actores podemos resaltar:

- El director es clave como líder de la escuela y del Comité de Salud. El director formula solicitudes de apoyo para lograr mejoras físicas o implementos de salud para el centro educativo. La perseverancia en los trámites ha permitido que FONCODES en unos casos, o sus municipios en otros, realicen o financien las obras de infraestructura solicitadas. Tal es el caso de la escuela de Tíño, en la provincia de Quispicanchi que consiguió que sus servicios higiénicos fueran construidos por FONCODES y que mejoró su cocina gracias al apoyo del municipio distrital de Quiquijana.
- Los profesores de los centros educativos rurales manifiestan un elevado

compromiso con la labor asumida por la escuela en torno a la salud. Se muestran afanosos por actualizarse en nuevas metodologías y asumen los logros del centro educativo con un alto nivel de identificación. Toman iniciativas para obtener apoyos de los padres de familia, de sus amistades y de diversas instituciones en vista de mantener los servicios del tópico y del botiquín escolar. Por otra parte, en estas escuelas se incorpora el uso de plantas y mates propios de la medicina tradicional andina, para la curación y prevención de la salud de los niños. Además, en los casos de mayor lejanía de los centros de salud, es frecuente que el botiquín escolar cumpla las funciones de botiquín comunal<sup>11</sup>.

- Los niños vigías de salud se sienten muy orgullosos de su cargo y responsables del cuidado de la salud de sus compañeros, hacia quienes desarrollan una actitud predominantemente "protectora".
- En estas escuelas, no habiendo personal de servicios, alumnos y profesores se hacen directamente cargo de toda la limpieza del plantel.
- Asimismo, en muchas de estas zonas las autoridades locales de la comunidad entran a formar parte del Comité de Salud; en las comunidades distantes de los centros de salud y en las cuales existen promotores de salud del Ministerio de Salud, éstos también se integran al Comité.

### Resumen de los cambios de la estrategia inicial

Un primer cambio de la estrategia inicial se refiere al coordinador de salud. En los primeros momentos de la experiencia, la persona que desempeñaba esa función era un profesional de Kallpa que se insertaba en la escuela para realizar su trabajo, permaneciendo de manera regular en ella. Posteriormente, se replantea esa figura por considerarse que no favorecía el protagonismo de la escuela y resultaba un tanto contraria a una estrategia de transferencia. Entonces, se estableció el cargo de coordinador de salud como una plaza del propio colegio, lo que significó una conquista del sistema educativo por cuanto era incorporado a la normatividad del sector Educación.

Un segundo cambio realizado fue desplazar el énfasis puesto en un inicio en el coordinador de salud hacia el Comité de Salud como espacio de gestión que involucra a toda la comunidad educativa. El criterio fundamental para esta modificación ha sido favorecer el rol del conjunto de integrantes de la escuela respecto a la salud y evitar el riesgo de que el coordinador de salud se convierta en el "depositario" de esa responsabilidad que deberían asumir todos y cada uno. En la nueva situación no se diluyen las funciones específicas del coordinador, sino que éste trabaja con mucho mayor respaldo y como parte de una estrategia común.

---

11 Entrevista a Shirley Palomino, responsable de la zona de Quispicanchi. Cusco 02-03-2000.

Un tercer cambio ha consistido en optar por reducir el protagonismo de Kallpa para incrementar el empoderamiento de los actores de la escuela. Ello implicó para el equipo humano de la institución un aprendizaje para reubicarse en el papel de "facilitadores".

Otro cambio importante es la incorporación de la ritualidad escolar al modelo de Escuelas de Salud, lo que comprende una serie de aspectos: las ceremonias públicas que se realizan cuando se suscribe el convenio o se hace entrega de la bandera, el aprovechamiento de la denominada "formación" que se realiza diariamente en el patio del colegio y en las que se canta el himno nacional, para difundir el tema de salud y contribuir a la realización de las acciones del Plan de Trabajo, la entrega de certificados a los participantes de los talleres, el uso de un cartel en la fachada del colegio que permite hacer visible la identificación de la Escuela Promotora y la entrega de las banderas según los niveles de evaluación alcanzados.

Por último, asumir la transferencia como perspectiva central que orienta la estrategia del proceso. Ello significa que cada paso del mismo debe servir para acercarse a una situación en la cual la escuela tenga la capacidad de continuar desarrollando las acciones de mejoramiento de la salud autónomamente. Ello implica que se relacione con agentes externos que le permitan potenciar su trabajo, como parte de la gestión en salud que realiza la comunidad educativa, en un enfoque de cooperación y no de dependencia.

### El seguimiento de las acciones

Durante el primer año Kallpa realiza un seguimiento intensivo. En los momentos iniciales (diagnóstico, plan de trabajo, capacitación) hay un acompañamiento mayor a la ejecución de las acciones. Luego, el acompañamiento se hace menos frecuente, limitándose por lo general a las sesiones mensuales de la Mesa de Trabajo. Posteriormente, presta asesorías o capacitación puntuales de acuerdo a demandas específicas de las escuelas.

Las evaluaciones externas asumidas por los sectores de Salud y Educación junto a otra institución civil deberán continuar ya como parte de una política estatal con participación de la sociedad civil. Se trata de supervisar semestral o anualmente la situación de las Escuelas Promotoras.

Una iniciativa relativamente reciente es la formación de la Red de Escuelas Promotoras de Salud. Esta red a la cual ya se han integrado numerosas escuelas en el país está actualmente coordinada por Ana Quiroz, directora de una de las Escuelas pioneras el Centro Educativo "José Antonio Encinas" de Pamplona, en San Juan de

Miraflores. La Red se convierte así en un nuevo actor clave que podrá potenciar a nivel nacional a las Escuelas Promotoras contribuyendo al intercambio entre ellas, y a garantizar su continuidad en el tiempo.

## Resultados obtenidos y limitaciones

Dentro de los resultados obtenidos podemos considerar:

a) Se cuenta con las Escuelas Promotoras de Salud como un modelo de intervención validado susceptible de ser replicado tanto en escuelas urbanas como rurales. Esta propuesta permite la actuación concertada a nivel local, dentro de un marco regional y nacional, de diversos actores del Estado y de la sociedad vinculados con la problemática de la Salud y la Educación

b) Se ha logrado echar a andar programas de mejoramiento de la salud, el saneamiento y la higiene en 152 escuelas tanto de la costa como de la sierra y selva del Perú, lo que significa una cobertura de más de 70 mil alumnos directamente beneficiarios y se traduce en una elevación de su calidad de vida en este rubro.

c) Se ha promovido y fortalecido la capacidad de gestión de la comunidad educativa a través de la experiencia de 152 Comités de Salud que han mostrado eficiencia en la conducción del programa y en el manejo de decisiones y recursos. Se ha logrado también una mayor integración entre los distintos actores de la comunidad educativa y a su vez con la población de la localidad.

d) Se ha promovido y fortalecido a diversos actores específicos de la comunidad educativa, lo que ha redundado favorablemente en la calidad de su aporte a los niños y niñas de las escuelas:

- Los directores se han entrenado en planificación y gestión. Han desarrollado también actitudes y comportamientos más dialogantes y participativos, al interior de un trabajo compartido en el Comité de Salud.
- Los docentes se han capacitado en el tema de salud, han superado prejuicios respecto a las características de sus alumnos y manejan metodologías participativas, habiendo también incrementado su creatividad en el ejercicio pedagógico.
- El personal de limpieza y mantenimiento se ha capacitado técnicamente para garantizar condiciones salubres en los servicios higiénicos incluyendo la reparación de los mismos. Se ha capacitado también en el tema de salud comprendiendo la relación insalubridad - enfermedad y convirtiéndose en un

actor con conciencia de formar parte de una estrategia común. Por último, la experiencia participativa en el programa ha elevado en ellos su autoestima como seres humanos.

- Los niños y niñas vigías de salud han aprendido a ejercer una responsabilidad social asumiendo el cuidado de la salud de sus compañeros y compañeras así como tareas de vigilancia respecto al mantenimiento de la higiene en la escuela. Ellos han desarrollado así sus capacidades de liderazgo.
- La mayoría de niños y niñas de las escuelas han internalizado valores y conocimientos en torno a la salud, desarrollando comportamientos más salubres y sirviendo de correa de transmisión para un cambio en la comunidad a través de lo aplicado en sus viviendas.
- Muchos padres de familia se han involucrado en los esfuerzos por sacar adelante el Plan de Trabajo del Comité de Salud verificando los cambios tangibles que se han producido en beneficio de sus hijos y asimilando nuevos hábitos de higiene en sus hogares. Su relación con el Centro Educativo se ha vuelto más fluida estableciéndose una dinámica de mutua cooperación.
- Profesionales de los Centros de Salud se han relacionado con el mundo de la Escuela, encontrando en ella y en los Comités de Salud un ámbito de actuación que les permite un servicio con logros tangibles y masivos, al mismo tiempo que potenciar la línea de trabajo preventiva y de educación sanitaria.

e) Se cuenta con paquetes educativos conformados por materiales didácticos (rotafolios, libros, folletos y juegos) validados y de alta calidad, que son susceptibles de emplearse para replicar la experiencia.

f) La currícula escolar ha incorporado el componente de salud y existen mecanismos establecidos de transmisión de sus contenidos y de capacitación docente.

g) Se genera una dinámica participativa, de trabajo en equipo a diferentes niveles(diagnostico, planificación, gestión, elaboración pedagógica, desarrollo de actividades, que sí bien se desarrolla en torno a la salud, impacta significativamente la manera de trabajar en la escuela y las formas de relacionarse entre director, profesores, alumnos y el conjunto del personal).

Entre las limitaciones y riesgos de la experiencia podemos señalar:

a) La intervención en el ámbito escolar en las zonas de extrema pobreza, aunque incide favorablemente en las familias, requeriría articularse con intervenciones de otros programas e instituciones directamente orientados al mejoramiento de las condiciones sanitarias de la comunidad.



b) La promoción de la competencia entre las escuelas puede dar lugar, en algunos casos, a una presión excesiva sobre el profesorado por las exigencias de mantener el primer puesto en la clasificación, neutralizando los componentes de libertad y creatividad en la responsabilidad.

c) En algunas escuelas urbanas se ha constatado una tendencia al "controlismo"

CUADRO 5

Resultados de la promoción de la salud e higiene desde las escuelas: Kallpa, marzo del 2000

Estrategias	Antes	Ahora	Impacto
Capacitacion	Personal de servicios de los centros educativos no valoraban su función.	Todo el personal de servicio valora su trabajo y están comprometidos con la salud escolar.	La Comunidad Educativa, Profesores, alumnos, Director y padres de familia se sienten orgullosos de disponer de centros educativos limpios e higiénicos.
	Los alumnos no tenían el cuidado en su aseo personal.	Los profesores y los alumnos "Vigias de salud" cuidan el aseo personal en la escuela.	
Gestion	La Comunidad Educativa no valoraba ni tenía conciencia de la necesidad de la educación en salud e higiene.	La Comunidad Educativa valora la salud e higiene y compite con otros centros educativos para mejorar los hábitos saludables.	El Ministerio de Educación cuenta con una metodología validada y exitosa para promover la Educación en salud e Higiene desde los centros educativos del área urbana y Rural.
	En las escuelas no había trabajo en equipo y por resultados.	Existen 152 Centros Educativos y Comités de Salud que trabajan por resultados.	
	No habían "Vigias de salud" en los centros educativos del área del proyecto.	Existen más de 5,000 "vigias escolares de salud" convencidos de la necesidad de promover la higiene para la salud.	
Mejoras en el currículum escolar	No se articulaba la Salud e Higiene en la curricula escolar.	La educación en salud e higiene es parte de la curricula en los centros educativos del área de trabajo de Kallpa.	
Salud escolar	No había un espacio para la atención de la salud(un tópico)No se consumía agua clorada en los centros educativos del proyecto.	Existen 152 tópicos de salud en los centros educativos152 centros educativos consumen agua clorada.	
	No había baños adecuados o letrinas en los centros educativos urbanos y rurales.	Se han rehabilitado 152 servicios higiénicos en los centros educativos (baños y letrinas) por iniciativa de la comunidad educativa.	

hacia los alumnos que corre el riesgo de reemplazar la motivación favorable hacia la salud y la higiene como valores con los cuales identificarse.

d) Existen Comités de Salud que aún tienen dificultad en diversificar estrategias para conseguir fondos destinados a continuar mejorando la infraestructura y los servicios de salud y saneamiento más allá del monto donado, a lo que hay que sumar las restricciones o ausencia total de presupuesto de mantenimiento asignado a las escuelas por el sector educación.

## ■ LECCIONES APRENDIDAS

La experiencia de las Escuelas Promotoras de Salud deja lecciones aprendidas como las siguientes:

**Las instituciones del Estado, Ministerio de Salud y Ministerio de Educación, pueden trabajar de manera coordinada, aprender lecciones y replicar los proyectos piloto, para promover la Educación en Salud e Higiene.**

Una etapa piloto sirve para validar las hipótesis de acción y establecer los correctivos en la estrategia, construyendo un modelo de intervención con posibilidades de replicabilidad y cambio de escala<sup>12</sup>. La vocación del proyecto por traducir las experiencias en políticas sectoriales ha llevado a considerar la necesidad de realizar una labor de influencia logrando que los sectores de Salud y Educación incorporen la propuesta, como parte de la estrategia hacia la consolidación del modelo en la política estatal.

**Los cambios de hábitos en la higiene escolar se pueden lograr en plazos cortos, con una intervención multidisciplinaria y una activa participación de la comunidad educativa.**

Para lograr estos cambios de hábitos ha sido indispensable la interlocución entre los especialistas externos (equipo de Kallpa), portadores de valores, propuestas, conocimientos y técnicas -al inicio ajenos al mundo de la escuela- y el conjunto de actores, valores y características del sistema escolar. Los elementos de cambio que supone el proyecto no pueden lograrse desde fuera, como una imposición, sino que exigen abrirse a la realidad de la escuela para que ella los haga suyos desde su propia identidad. El proyecto ha evolucionado en el sentido de incorporar elementos de la ritualidad y simbología del mundo escolar lo que ha sido un factor de éxito.

---

<sup>12</sup> Actualmente Kallpa ha formado un consorcio con IES, CARE-PERU, PATHFINDER Internacional, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación y la OPS para ejecutar el Programa en 250 nuevas escuelas con 114 mil alumnos en Lima, Piura, Puno, Iquitos y Cajamarca.

## ■ ELEMENTOS DE REPLICABILIDAD

La experiencia de las Escuelas Promotoras de Salud contiene diversos elementos que hacen viable su replicabilidad:

En primer lugar, se cuenta con una **estrategia definida** con sus pasos, sus componentes, una metodología probada y adaptada a partir de diferentes regiones y que ha logrado resultados satisfactorios. Al respecto, es conveniente resaltar la importancia del involucramiento de los sectores Salud y Educación (marco normativo, convenios, creación de plaza de coordinador de salud, selección, supervisión curricular, seguimiento y evaluación y en la medida de lo posible, asumiendo los costos de la premiación).

En segundo lugar, se dispone de diversos **instrumentos** validados para cada etapa del proceso. Se cuenta con un paquete de materiales educativos cuya reproducción masiva es de bajo costo.

En tercer lugar, la experiencia puede replicarse dentro de una variedad de alternativas para brindar a las escuelas los apoyos externos de **capacitación y asesoría** que requieran en la etapa inicial. Ello dependerá de las condiciones favorables que presente la realidad concreta de cada lugar. Así, otras ONGs podrían hacer suyo el modelo a través de la transferencia del mismo, quedando aptas para prestar este servicio. Asimismo, las instancias del Estado en Salud y Educación en el ámbito local podrían estar en capacidad de hacerse cargo de este rol. Por último, sería factible que la Red de Escuelas Promotoras de Salud asuma progresivamente estas acciones.

## ■ REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Blum. H. L. *Planning of Health*. Berkeley: University of California, 1971. Citado por: Bersh, D. *El Fenómeno de la Salud*. Bogotá: ICFES, S/F
- Camino D., Lupe. "Creencias y practicas relacionadas a la lactancia en tres sectores socioeconómicos de Lima Metropolitana", en OPS. *Investigaciones en Salud. Contribuciones del convenio OPS- CONCYTEC*. Lima: Imprenta Propaceb, 1996. pág. 1-23.
- Leavell H. R. y Clark E. G. *Textbook of preventive medicine for the doctor and his community*. New York: Mac Graw- Hill, 1965
- Mac Mahan, B. y otros. *Principios y Métodos de Epidemiología*, México DF: La Prensa Médica Mexicana, 2ª edición.
- Mendoza Pedro: "Capacidad gerencial y modelos de gestión en establecimientos de Salud de nivel primario en el Cono Norte de Lima " en: OPS. *Investigaciones en Salud, Contribuciones del Convenio OPS CONCYTEC*. Lima: Procacep, 1996.
- Eduardo Aguirre, Luis Cord y Diego González. MINSA- ASIS: *Análisis de la situación de Salud en el Perú 1995*. Lima: Programa de Fortalecimiento de Servicios de Salud (PFSS)- MINSA, enero 1996. (manuscrito)
- Ministerio de Salud. *Lineamientos de política de Salud 1995-2000. Un desafío al cambio de milenio. Un sector Salud con equidad, eficiencia y Calidad*. Lima: MINSA, 1995.
- PNUD/Banco Mundial, Programa de Agua y Saneamiento. *El Saneamiento Básico en los Barrios Marginales de Lima Metropolitana. Diagnóstico realizado por el Instituto de Desarrollo Urbano CENCA*. Lima, 1998.
- Ponce Victoria; "Un enfoque cualitativo sobre la demanda y uso de servicios de salud materno infantil. La perspectiva de las mujeres de San Juan de Lurigancho e Independencia, Lima, Perú", en OPS. *Investigaciones en Salud, Contribuciones del Convenio OPS CONCYTEC*. Lima: Procacep, 1996.
- Quevedo Emilio: "La relación salud-enfermedad: Un proceso social" en: COLCIENCIAS. *Salud para la calidad de vida. Bases para un Plan del Programa Nacional de Ciencia Tecnología de la Salud*. Colombia: Tercer Mundo, setiembre 1993. pág. 105-166
- DESCO-PAED. *Evaluación del proyecto "La Salud y la Escuela en el Cusco" de la Asociación Kallpa*. Lima: Proyecto AKG Memisa, octubre de 1998.



# educación con enfoque de derechos

---

Trinidad Ortiz Palacios <sup>1</sup>  
UNICEF Perú

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, junto con la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención por los Derechos del Niño, configuran el proyecto universal de humanidad que toda sociedad debe ayudar a construir.

Este Proyecto de Humanidad defiende un principio fundamental: la dignidad de la persona humana y su derecho a la justicia y la diversidad, principio que debe estar presente en los diferentes tipos de relaciones que se dan entre géneros, generaciones, gobernantes y gobernados, entre los diversos pueblos, y entre la humanidad y nuestro planeta.

La buena nueva de este proyecto de humanidad se resume en dos conceptos que son como la cara y sello de una moneda: Ciudadanía y Democracia. Ellas dan al proceso de globalización el horizonte de sentido de lucha por los Derechos Humanos y permiten enriquecer el concepto mismo de derechos.

## ■ LA EXCLUSIÓN

Para hablar de una educación con enfoque de derechos en el Perú de hoy es necesario tratar el concepto de exclusión, pues éste supone justamente la ausencia de derechos. El concepto de exclusión es multidimensional, pues una persona o un grupo puede participar de algunas relaciones sociales y económicas, pero estar excluida de otras o incluida en forma subordinada y parcial. En breve, la exclusión abarca un cúmulo de

---

<sup>1</sup> Educadora y socióloga por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), con estudios de Administración de Programas de Capacitación. Especialista en Capacitación del Centro de Estudios de Participación Popular y consultora de la Fundación Friedrich Naumann para el IFC en Honduras. Consultora de la Cooperación PERU-UNICEF desde 1991. Fue Coordinadora Nacional del Proyecto WawaWasi y Coordinadora Nacional del Plan de Repotenciación de los PRONOEI. Actualmente coordina el equipo del Proyecto Abriendo Puertas Docentes.

procesos que interactúan y dentro de los cuales figuran la pobreza, la desigualdad, la marginación y la desintegración social.

Actualmente, los grupos sociales con mayores niveles de exclusión son la población rural de sierra y selva, incluyendo a los indígenas; a nivel nacional los grupos étnicos de mayor riesgo son la niñez y la adolescencia.

Una de las principales dimensiones de la exclusión económica es la pobreza, que constituye un tema prioritario de la agenda social de América Latina. En el Perú la lucha contra ésta es la principal meta gubernamental, ya que representa la más grave amenaza para el desarrollo social.

La pobreza, que no permite el ejercicio de derechos por parte de las personas, afecta a la mitad de la población peruana, y a la mayor parte de las niñas y niños del país. En el Perú, la mayor parte de pobres son niños y la mayor parte de niños son pobres. Es decir, en la distribución por edades, los niños constituyen el grupo más pobre de la sociedad, con la mayor cantidad de carencias. Producto de la pobreza, de la discriminación de género y del aislamiento, miles de niños no acceden a la escuela, o si lo hacen, reciben generalmente una educación de baja calidad. Igualmente, tienen mayores riesgos de contraer enfermedades y no cuentan con servicios suficientemente buenos para atender sus necesidades básicas.

## ■ LA EDUCACIÓN COMO DERECHO

Desde este enfoque, la construcción de la ciudadanía pasa por el reconocimiento de la persona como sujeto de derechos y responsabilidades.

El derecho a la educación implica que el Estado y la sociedad civil unan esfuerzos para garantizar una educación de calidad, que incluye una escuela amiga, el apoyo al desarrollo de niñas y niños en todos sus aspectos, desde el derecho a la alimentación y atención de su salud, hasta el derecho al juego. El principio de derecho a la vida va más allá de la sobrevivencia; implica también el desarrollo no sólo físico, sino además mental, afectivo, social y cultural.

La escuela será inclusiva, constructora de vivencias democráticas, formadora de ciudadanas y ciudadanos que asumen sus derechos y deberes, cuando sea promotora del fortalecimiento de la autoestima y el autocuidado de las niñas y niños; cuando les permita ejercer alguna influencia en el programa de estudios o la gerencia del aula, gozar de la libertad de tener y expresar su propia opinión en los asuntos que les conciernen, tener derecho a que se les escuche, a que se tomen en cuenta sus ideas y sentimientos, y que sus necesidades básicas sean atendidas.

Para construir la ciudadanía y la democracia e instalarlas en la vida de la comunidad se requiere la participación activa de la comunidad educativa, entendida ésta como el conjunto de docentes, estudiantes, padres de familia, organizaciones de la comunidad, instituciones del Estado, incluyendo a los gobiernos locales, en vista de las funciones que les corresponderá asumir en el proceso de descentralización. La persistencia en el tiempo y la vigencia de los derechos dependen de procesos educativos, en los que la escuela no puede estar ajena, pero que trascienden el ámbito escolar, comprometiendo a toda la sociedad.

Los contextos para vivir y crecer en la ciudadanía son aquellos en los que se hace evidente la igualdad, la no-discriminación, y el estado de derecho. Son aquellos en que se asegura la sobrevivencia, las reglas son explícitas y rigen para todos. Cuando nuestro comportamiento y nuestras decisiones de planificadores y maestros tienen preferencias o son arbitrarios, burlamos el estado de derecho y entorpecemos la construcción de la ciudadanía.

La ciudadanía requiere condiciones objetivas básicas para construirse y manifestarse. En ese sentido, el inicio del desarrollo de la persona es el momento en que se inicia objetivamente la construcción de su ciudadanía. Por eso, la responsabilidad sobre las niñas y niños requiere trabajar con las madres desde que comienza el embarazo. Estudios recientes subrayan la relación entre el periodo prenatal y el desarrollo posterior de las personas. Niñas y niños que sufren abandono, que carecen de estímulos suficientes o padecen maltrato extremo en los primeros meses de vida pueden resultar permanentemente lesionados en su salud mental.

Hoy se da un alto valor a la calidad de la atención que brinda la pareja a la madre embarazada. Esta atención tiene que ver con la alimentación, el apoyo en las actividades rutinarias y el descanso, el soporte emocional y el interés por el desarrollo del nuevo ser humano que se gesta en el embarazo.

Nadie es activamente ciudadano si no cree que es sujeto de derechos, si no se siente capaz de asumir los deberes implicados en la convivencia. La ciudadanía subjetiva es la competencia para demandar el respeto de los derechos propios y ajenos, para decir la propia palabra en los asuntos en los que se siente concernido, para asumir los encargos y deberes sociales.

Por eso se recomienda que los docentes hagan con sus niños el ejercicio de identificar normas de convivencia, de reconocer comportamientos deseables y virtuosos. Es muy importante contar con ejemplos de virtud que orienten el comportamiento de los más pequeños.

Cuando las familias y las niñas y niños adquieren la capacidad de administrar información, de resolver problemas de la vida cotidiana y participar en organizaciones que enfrentan desafíos de interés común, y cuando toman conciencia de estas adquisiciones, es decir, de su capacidad de tomar decisiones, su participación se vuelve más apreciable y se desarrolla su ciudadanía objetiva.

#### ■ EXPERIENCIAS EN EL PROGRAMA DE COOPERACIÓN PERU - UNICEF

Los proyectos que forman parte de este programa han sido formulados con los Ministerios de Salud, Educación, Justicia, Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano, Presidencia y la Secretaría Ejecutiva de Cooperación Técnica Internacional (SECTI) a través de un proceso participativo que ha involucrado a instituciones del gobierno, ONGs, iglesias, organizaciones de mujeres de base, adolescentes, el sector privado así como otras agencias de las Naciones Unidas y organismos de cooperación multi y bilateral.

El objetivo general del Programa de Cooperación PERU - UNICEF 2001-2005 es contribuir al desarrollo de políticas públicas equitativas e inclusivas que den cumplimiento y sostenibilidad a los derechos de las niñas, niños, adolescentes y mujeres con total respeto a la diversidad. Sus metas y objetivos están orientados a apoyar y complementar los esfuerzos nacionales para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos con la Convención sobre los Derechos del Niño, la Declaración y el Plan Nacional de Acción por la Infancia, así como los planes sectoriales orientados a la reducción de la pobreza.

En concordancia con el mandato de proteger y promover el respeto de los derechos de las niñas y los niños, UNICEF, a través del Programa de Educación Básica, ha venido acompañando al Ministerio de Educación en diversas experiencias, todas con el enfoque de derechos.

Las experiencias que presentamos abordan la promoción y el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes desde una perspectiva basada en los niños mismos. Se relacionan con el ambiente en el que ellos crecen y se desarrollan, es decir, la familia, la escuela y la comunidad. Se ha puesto el énfasis en el empoderamiento a nivel local y en el fortalecimiento de alianzas estratégicas, tendiendo puentes entre sectores y agentes.

Otras experiencias promueven activamente el establecimiento de redes intersectoriales e interinstitucionales y el fortalecimiento de las capacidades institucionales, la adaptación cultural de los servicios, la equidad de género y la organización y movilización comunitaria.



### Universalización de la matrícula oportuna (UMO)

Durante los años 1996 y 1997 se realizó la campaña por la Universalización de la Matrícula Oportuna (UMO) en 4 distritos de Lima, Cusco, Cajamarca, Tacna y Andahuaylas. Hasta la fecha se han recuperado 24,600 niños y niñas que no estaban matriculados. Aún quedan mucho más fuera de la escuela.

El reto de la inclusión no termina con la matrícula. Muchos niños y niñas iniciarán sus estudios en la escuela, pero le dedicarán poco tiempo o interés, o terminarán por abandonarla si las condiciones de la oferta educativa no mejoran y no cambia el imaginario de las familias respecto de la utilidad de la escuela y del rol que los hijos deben cumplir en los hogares. Lo mismo sucederá si la escuela no se convierte en una prioridad o se sigue considerando cara o inaccesible. En tales casos, dichos niños y niñas se convertirán en analfabetos funcionales.

La UMO se inició como un esfuerzo de concertación que permitió el mejoramiento de los niveles de aprendizaje de niñas y niños de inicial, primero y segundo grados de primaria. A partir de 1997 se priorizó la inclusión de todas las niñas y niños en edad escolar al sistema educativo. Paralelamente se desarrollaron acciones destinadas a apoyar el fortalecimiento de la gerencia de la escuela y de aula, como espacios públicos donde participan aliados de la organización escolar y la comunidad, tales como la familia, las organizaciones y las instituciones sociales, los sectores micro empresariales y los medios de comunicación. La movilización social sirvió para incorporar a los excluidos y crear equipos locales que pudieran sostener autónomamente un proceso que se había basado en un fuerte acompañamiento técnico pedagógico.

Entre los principales logros podemos citar:

- Los directores de los colegios reportaron el incremento de matrícula impulsado por el Comité Distrital. La presión sobre la demanda permitió que las familias y las organizaciones ejercieran el control social para mejorar la calidad y calidez de los aprendizajes.
- Una mayor demanda de matrícula ocasionada por la migración de las familias en extrema pobreza de las zonas de intervención así como de las afectadas por los desastres del fenómeno del Niño en 1997.
- La participación multisectorial de autoridades regionales, provinciales y distritales (CTAR, el Municipio distrital, la Subprefectura, ESSALUD, MINSA, los Comedores Populares, los Comités de Vaso de Leche y los dirigentes barriales).
- Incorporación de la Campaña UMO en la agenda pública y en los planes sectoriales y/o institucionales financiada con sus propios recursos.

## Desarrollo Temprano

### *Sistema Nacional de Casas de Niños (Wawa Wasi)*

Asegurar a los niños un buen comienzo en la vida es clave para el desarrollo humano. Numerosos estudios e investigaciones confirman que el periodo más importante en el desarrollo del niño y la niña es la primera infancia. La mayor parte del maravilloso desarrollo del cerebro ocurre antes de que el niño cumpla tres años. En esta etapa las neuronas proliferan, las sinapsis establecen nuevas conexiones con asombrosa velocidad y se marcan las pautas para el resto de la vida. En un breve lapso de 36 meses los niños adquieren la capacidad de pensar y hablar, aprender y resolver problemas y se forman los fundamentos de los valores y los comportamientos sociales que los acompañarán durante la vida adulta. Asegurar los derechos de todos los niños es un proceso que debe comenzar muy temprano, incluso antes de que nazcan, durante la gestación, porque invertir temprano en salud, nutrición y educación, es una manera efectiva de garantizar un rendimiento positivo en el futuro.

En este contexto se desarrolló la experiencia de los Wawa Wasi como un modelo de atención integral para niñas y niños menores de 3 años, cuyas madres trabajaban y no podían darles atención adecuada. El modelo fue validado a nivel nacional y cerca de 40,000 niñas y niños recibieron estimulación temprana, alimentación y cuidado de su salud, en un esfuerzo intersectorial en el que participaron el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud y el PRONAA.

### *Repotenciación de los Programas No Escolarizados de Educación Inicial (PRONOEI)*

Cerca de 400,000 niñas y niños de 3 a 5 años de las zonas urbano marginales y rurales del Perú actualmente reciben una atención integral a través de 17,000 PRONOEIs.

### *Iniciativa Papá*

Los programas Wawa Wasi y PRONOEI se complementan con la Iniciativa Papá, movimiento que ayuda a los papás a involucrarse mejor en la crianza de sus niñas y niños. La comunidad participa a través de sus organizaciones, generando espacios y momentos donde los padres aprenden cómo hablar, jugar y estimular a sus niñas y niños. Se han creado cuatro tipos de espacios:

- Salas Comunes donde padres y madres aprenden cómo estimular a sus niños, 2 ó 3 veces por semana.
- Talleres para el Desarrollo Infantil donde se aprende a elaborar juguetes con materiales sencillos (reciclados).

- Visitas de niñas y niños pequeños a los espacios del mundo masculino.
- Equipos de Desarrollo Temprano, formados por adolescentes y jóvenes de la comunidad.

### La Escuela Amiga

La Conferencia Mundial de Educación Para Todos realizada en Jomtien en marzo de 1990 impulsó un cambio cultural, una mirada distinta sobre el derecho a la educación, entendida no sólo como acceso, sino fundamentalmente como derecho a aprender. Sin embargo, para que la escuela se convierta en un espacio propicio para el aprendizaje se requieren ciertas condiciones básicas. UNICEF, consecuente con estas orientaciones, promovió el concepto de "Escuela Amiga".

Una Escuela Amiga de niñas y niños, impulsada por el Estado y la sociedad civil debe asegurar:

- Que todas las escuelas cuenten con servicios sanitarios en condiciones aceptables de higiene, servicios de agua potable, botiquín de primeros auxilios que incluya sales de rehidratación oral y mobiliario adecuado.
- Que todos los niños dispongan y utilicen textos o guías de aprendizaje que promuevan su participación activa, por lo menos para las asignaturas de Matemáticas y Lenguaje.
- Que todas las escuelas cuenten con bibliotecas de aula y otros materiales didácticos.
- Que los maestros tengan oportunidades de capacitación e intercambio de experiencias.
- Que todas las escuelas cuenten con documentos sencillos para comunicar a los maestros, alumnos y padres de familia los logros básicos que deben obtener los niños en el grado que cursan.

Sin embargo, no basta que el Estado o las instituciones apoyen a la escuela. Es necesario que directores, docentes, familias, niños y niñas cultiven:

- El trabajo en grupo, respetando las diferencias individuales.
- La participación democrática en la toma de decisiones y el gobierno escolar.
- Los rincones de aprendizaje y los muros que hablan.
- El aprovechamiento efectivo del tiempo para aprender la lectoescritura, desarrollar la capacidad de calcular y resolver problemas y reconocer y practicar valores.

El liderazgo del director es un factor de unión, orden y entusiasmo de todos los agentes educativos.

La comunidad por su parte debe:

- Vigilar el cumplimiento de todo lo anterior para que se logre el derecho de sus hijos a tener una educación básica de calidad.
- Apoyar y reforzar lo que el niño o niña aprenden en la escuela y fomentar actividades complementarias con grupos de la comunidad, tales como jóvenes, artesanos, ancianos y otras organizaciones.

#### Tránsito a la Primaria

En esta búsqueda y construcción de una escuela amiga de los niños y niñas, el Ministerio de Educación impulsó programas de innovaciones pedagógicas para atender las principales situaciones que afectan las necesidades básicas de aprendizaje de niñas y niños: el aprendizaje de la lectoescritura, la resolución de problemas y la convivencia. En tal sentido se desarrolló una propuesta curricular denominada "Articulación de Educación Inicial y Primaria" que fue experimentada y evaluada en las escuelas primarias de Chorrillos, a partir de 1993. El principal enfoque del derecho a la educación enfatizó la necesidad de mejorar el nivel de aprendizajes, a partir del cambio de actitudes de los docentes en relación con los niños; concentrarse en alcanzar los logros básicos y disminuir el fracaso escolar, principalmente en los dos primeros grados de educación primaria. Esta propuesta respondió con pertinencia y demostró su aplicabilidad, generalizándose a nivel nacional.

#### Inclusión de la niña rural: Abriendo Puertas - PUNKUKUNATA KICHASPA

El objetivo de este proyecto es modificar los factores que impiden a las niñas rurales su inclusión oportuna en el sistema educativo, su permanencia y la culminación exitosa de su Educación Primaria.

Se desarrolla en la Subregión Chanka, que se localiza en una zona de confluencia de los departamentos de Ayacucho, Apurímac y Huancavelica, una de las once con mayor pobreza educativa del Perú.

Las etapas que se definieron para el Proyecto son:

- Institucionalización del proyecto (octubre 1999 a setiembre 2000)
- Desarrollo de agentes y comités comunales (octubre 2000 a setiembre 2001)
- Ir a escala con excelencia (octubre 2001 a setiembre 2002)
- Sistematización y evaluación (octubre 2002 a marzo 2003)

En la primera etapa se avanzó en la construcción de una Línea Base, la implementación de la gestión del proyecto y la experimentación de los Planes de Acción

Local. En este proceso se han fortalecido a los promotores locales (14), se han conformado Equipos Técnicos Locales a nivel distrital y provincial y se han creado cuatro comités en las comunidades: a) el Comité de Educación; b) el Comité de Letras la Comunidad; c) el Comité de Jardín Infantil; y d) el Comité de Adolescentes.

A nivel comunal se ha tenido los siguientes logros, hasta el presente:

- Se ha organizado censos y vigilancia de la exclusión en 38 comunidades.
- Las familias han producido textos (150 de ellos han sido seleccionados como insumos para la elaboración de Fichas de Información).
- Se han difundido spots radiales sobre desarrollo temprano producidas por 6 de los 10 equipos formados con este propósito.
- Se han distribuido set de materiales educativos en las escuelas, y se ha hecho el acompañamiento para su uso en el aula.
- Se han distribuido insumos para la producción de textos y la comunicación en las comunidades.
- Los adolescentes excluidos han sido recuperados a la vida comunal.

Actualmente se ha llegado a 150 comunidades y el principal desafío es la implementación de un sistema de monitoreo participativo.

Como ampliación de Punkukunata Kichaspa, surge Abriendo Puertas Docentes, cuyo propósito es mejorar la equidad, calidad y relevancia de la educación para las niñas y niños de las comunidades atendidas en escuela unidocentes o con aula multigrado, a través del empoderamiento docente.

El empoderamiento docente se orienta a:

- Mejorar su desempeño en el uso de métodos y materiales para la educación bilingüe intercultural.
- Estimular una gerencia participativa del aula multigrado.
- Promocionar la equidad de género entre las niñas y niños y sus familias.
- Negociar con las comunidades los contenidos, los responsables, las tareas y el calendario para el desarrollo del currículo.

Como complemento y refuerzo a este trabajo se ha iniciado el Proyecto Ciudadanía, Democracia y Bilingüismo en la Educación Rural, cuyo objetivo general es promover, en las escuelas y comunidades rurales beneficiarias del proyecto, una cultura democrática basada en el respeto a las personas, la equidad y la ética a través de la implementación de mecanismos que permitan a las niñas y los niños el ejercicio de sus principales derechos y el cumplimiento de sus responsabilidades.

## ■ REFLEXION FINAL

El hilo conductor y concepto central de todo lo expuesto es la ciudadanía. La ciudadanía está ligada al reconocimiento por sí mismo y por los otros de la propia condición de persona, es decir, de ser sujeto de derechos. La ciudadanía es efectiva cuando los derechos se ejercen, cuando se está en condiciones de reconocer y asumir deberes, y cuando se tienen instancias de participación en las cuales podemos dar cuenta de nuestra particular manera de pensar y sentir el mundo y las cosas que nos conciernen.

De aquí nacen las interpelaciones más importantes a nuestra labor por la infancia, sea a través de la acción educativa o del conjunto de actividades y políticas dirigidas a asegurar sus derechos y su desarrollo. ¿Estamos creando contextos para vivir y crecer en ciudadanía? ¿Somos concientes de las condiciones objetivas que hacen posible o vulneran la ciudadanía? ¿Contribuimos significativamente para que se construyan en las familias y en las niñas y niños las competencias que dan sentido objetivo a la ciudadanía? A esas preguntas intentamos responder desde nuestras iniciativas.

## séptimo panel / comentarios

Rosa Ávila

Creo que ha sido bueno contar con experiencias no estrictamente del campo escolar. Uno de los mayores desafíos en torno al asunto de ampliar la cobertura del sistema educativo, es garantizar que los niños realmente aprendan. ¿Cómo podemos hacer para que haya un trabajo más equitativo? Es una de las preocupaciones que plantea la experiencia de UNICEF para atender las diferencias étnicas en pueblos tan diversos como los que tenemos, el asunto de género, de brindar oportunidades a niños y niñas por igual. Esto nos lleva a plantear diversas alternativas a partir de las experiencias presentadas. Las estrategias complementarias que se está trabajando alrededor de programas de salud, de nutrición, de refrigerios, el trabajo con padres de familia y el programa de estimulación temprana, obligan a repensar el tema de la gestión local en el contexto donde están insertas las instituciones y la urgencia del trabajo intersectorial.

Veo la necesidad de establecer alianzas, vincular a la comunidad y a los padres de familia cuando se trata de abordar retos tan complejos que van más allá de los conocimientos y la socialización, tales como la compensación frente a carencias de carácter socioeconómico y cultural de nuestros estudiantes. La experiencia de Kallpa me parece muy interesante, pues supone una estrategia sistematizada. Un punto para destacar son sus indicadores de evaluación; Kallpa cuenta con evidencias muy concretas, que sirven a la escuela común y corriente para poder imaginar lo que sería una experiencia semejante. Otro reto importante son los incentivos, que no necesariamente son económicos; las señales que usan son una buena elección.

Finalmente, me parece necesario destacar cómo la salud logra insertarse dentro de la vida de las instituciones escolares, en parte transformando la misma cultura escolar. La salud es uno de los aspectos más sensibles que tocan a las escuelas; Kallpa ha logrado integrar a la salud dentro de la misma currícula y no como un programa paralelo.

Viola Espínola

Cabe destacar las estrategias compensatorias que suponen las experiencias presentadas; compensatorias en el sentido que complementan y compensan la función de la escuela, ya que su rol tradicional de entregarles a todos lo mismo es tremendamente inequitativa con los pobres, porque está suponiendo que los pobres y

los menos pobres están en iguales condiciones para aprender y para asumir el trabajo en la escuela cuando en realidad hay evidencias de que no están en las mismas condiciones y que necesitan unos insumos a la entrada para prepararlos a entrar a la escuela.

En el caso de salud, la estrategia compensatoria consiste en proporcionar condiciones de calidad de vida que muchos niños no cuentan en sus casas. El proyecto de UNICEF cumple un rol, trayendo a la escuela aquellos chicos pobres que están fuera de la escuela o proporcionando una educación compensatoria inicial a aquellos chicos que la escuela también deja fuera, que son los más pequeños menores de cinco años. La nutrición es otro de los elementos compensatorios que permite compensar desigualdades y ayudar a que la escuela cumpla su función con equidad.

Es significativo que la sociedad civil sea capaz de articular con las instituciones internacionales, con instituciones privadas, para poder proporcionar salud y condiciones básicas a los niños chicos de la escuela. Sin embargo, son funciones que debería asumir institucionalmente el país y no la sociedad civil. Creo que es buen momento para plantear que la salud no es una función de la escuela, y que deberíamos avanzar a que sean los servicios de salud, los consultorios, el Ministerio de Salud, los médicos, las enfermeras, y no la escuela quien tenga dicha responsabilidad. Si bien esta función de proveer salud a través de la escuela es loable, su contrapartida es que quitan tiempo a la escuela, al maestro para cumplir sus propias funciones.

### Luis Salazar (Ministerio de Educación)

UNICEF nos ha planteado una propuesta de modelo educativo absolutamente distinto al que estamos viviendo hoy. Poner énfasis en la formación de ciudadanos es poner a la escuela de cabeza, a la escuela pública existente actualmente. Tradicionalmente, la escuela pública se ha construido sobre la base de hacer invisibles a los niños, de hacernos pensar que la vida del niño tiene sentido en cuanto se prepara para el futuro. Definir la función escolar como la formación de ciudadanos es ubicar a la escuela pública como un espacio en el cual los niños, las niñas, los adolescentes encuentran amabilidad, atención a sus necesidades e intereses; supone también pensar la educación y la escolaridad ya no en función del futuro sino del presente de los niños. Nuestra herencia educativa es aquella que convierte a los chicos no en personas sino en personajes con roles establecidos: el niño de la escuela pública actual no es un niño; es un alumno. Proponer la ciudadanía es privilegiar al niño. Creo que es un reto difícil de poner en marcha. Cuando Virna Vera habla de la experiencia de Kallpa no habla de alumnos: habla de niños, de niñas, adolescentes; habla de personas. Creo que en ese punto ambas experiencias se encuentran.



En segundo lugar, me llamó la atención la presentación de UNICEF cuando señaló que su rol es la construcción de políticas. La construcción de políticas, como lo hemos visto en ambas experiencias, es una ruta innovadora. La experiencia educativa sistematizada, pensada, discutida, debatida es susceptible de convertirse en política cuando los actores que están involucrados están convencidos de que eso que se está haciendo es lo mejor para los niños y las niñas. Kallpa no espera convertir a la escuela en un centro de salud, pero se trata de hacer de la salud un tema que coloca a los niños y a las niñas en el centro de la atención. El hecho de que en el Comité de Salud de la escuela participen niños de primaria y secundaria es un indicador importante de que los chicos no son objetos de la intervención sino sujetos que pueden también decidir acerca de su escuela.

Sin embargo, lo que más ha llamado mi atención es la relación que establece Kallpa, como ONG, con el sistema educativo. Es una relación tensa, porque se están juntando dos organizaciones con lógicas totalmente distintas. Kallpa tiene un proyecto, una propuesta validada con los años; las escuelas públicas actualmente se mueven con otra lógica, no necesariamente con la lógica de innovación. En la escuela pública existe una lógica que podemos llamar burocrática, una lógica fuertemente normada, donde los roles están fuertemente establecidos. Pero además convive con ellas una lógica más profesional y autónoma; los maestros en sus aulas son los dueños de la situación; allí no hay norma que controle la situación con niños. Me pregunto, entonces, ¿cómo establecer un contacto con una escuela que se mueve en la lógica burocrática? Creo que la experiencia de Kallpa muestra que sí es posible introducir innovaciones desde fuera de la escuela, cuando se ubican en la lógica profesional de los docentes.

Creo que sería un error masificar experiencias que sólo funcionan -y así debe ser- en esos ámbitos donde se han insertado. El rol del Ministerio de Educación no es tanto masificar esas experiencias sino tratar de que florezcan en los ámbitos locales, que son los espacios más propicios para que la gente se apropie de las innovaciones.

### Virna Vera (Kallpa)

Es cierto que la relación entre Kallpa y las escuelas es tensa; hay una tensión porque provenimos de estructuras distintas, de culturas distintas y somos personas distintas. Sin embargo, esta relación tensa no es necesariamente negativa. Conocemos nuestro rol y no asumimos nunca papeles que distorsionen el funcionamiento propio, lógico, natural del sistema de la escuela como sistema total y único, en el cual la intervención de la ONG es momentánea. Sabemos bien que no estaremos allí permanentemente; el tiempo máximo que acompañamos a una escuela es de tres años.

Nos agrada mucho que las escuelas sean autónomas de la ONG; durante la ejecución del proyecto apuntamos a que la escuela desarrolle capacidades y llegue a un punto en que ya no necesite de la asesoría. Como ONG cometemos errores, sin duda; para nosotros, sin embargo, los errores son lecciones, son aprendizajes y nos gustaría que fuese así también para las escuelas. Nuestro proyecto trabaja por un cambio de perspectiva, invitando a la gente a ver las cosas de una manera distinta. Una de las cosas que más nos motiva, como equipo, a seguir trabajando es que la mayoría de ellos les gusta lo que hacen. Creemos en los docentes con los que trabajamos y apostamos porque ellos crean en los niños y niñas con las que trabajan.

### Trinidad Ortiz (UNICEF)

Mientras sigamos mirando a la escuela como un espacio cerrado no lograremos nada. La escuela tiene que estar abierta a las familias, a la comunidad. Sólo así lograremos la acumulación de capital educativo que nos hablaba Rosa Ávila. Lo importante es que los niños y niñas no sólo estén matriculados y permanezcan en la escuela, sino que aprendan; por ello hablamos de logros básicos de aprendizaje. Para el desarrollo de esas competencias las familias, los padres y madres de familia y la comunidad, tienen mucho que hacer y mucho que aportar. El maestro solo no puede hacerlo todo. Son importantes las alianzas estratégicas, el trabajo de diversos sectores.

La escuela tiene que ser un espacio amigable, porque la ciudadanía se construye. Nadie nace ciudadano; hay que crear las condiciones. No puede ser ciudadano un niño con bajo peso al nacer, producto de una violación, o un niño abandonado por su padre. Hay una serie de requisitos, en los cuales el soporte comunal es fundamental. Una vez que ese niño va a la escuela o a un programa no escolarizado, debe recibir una atención personalizada de parte del maestro, debe cultivar su autoestima y hay que darle las herramientas básicas para que sea un ciudadano, para que sea capaz de expresar lo que siente y lo que piensa, y no se conforme con lo que dice el maestro. Debe aprender a buscar información, a resolver problemas de la vida cotidiana y trabajar en equipo, que es un imperativo de este mundo globalizado de hoy.

### Viola Espínola

Creo que un concepto importante para trabajar es el de capital social, como aquella constitución de redes sociales, de grupos humanos que se tienen confianza entre sí, que dan la palabra y que creen en la palabra, que prometen y que cumplen, que asumen responsabilidades y las honran. El capital social es uno de los elementos importantes para entender la construcción de ciudadanía de la que han tratado las experiencias que se han presentado.

## Luis Salazar

Una preocupación específica es cómo recoger las innovaciones que se plantean desde experiencias como las de Kallpa. Cuando se dice recoger las innovaciones hay un problema y es creer que las ONGs tienen la función de hacer experimentos para entregarlas al Estado. Las experiencias innovadoras de las ONGs como Kallpa tienen un valor de sí mismas. La política educativa ha sido un monopolio del Estado por años; es posible hacer política educativa también dentro de la sociedad civil; además, no solamente es posible sino que es necesario. Propuestas como las que se han presentado pueden traducirse fácilmente en políticas fundamentalmente en el ámbito local, porque es el ámbito local donde los niños se hacen visibles. En el ámbito local es donde los niños van a sentir que su escuela no es una unidad administrativa, sino un acto pedagógico que está a su servicio, un espacio para desarrollarse como personas.

## Virna Vera

Creo que cuando se habla de salud, hay que ser más claros respecto de lo que se espera que haga la escuela en salud. No es posible que la escuela se desentienda de la higiene, de la limpieza de sus baños; no es posible que no tenga limpios y seguros sus patios, que no tenga un tópico mínimo para cubrir algún accidente, o dolor de cabeza, o cólico; tampoco es posible que no controle lo que se vende en los quioscos, ni deje de supervisar y animar una lonchera saludable. ¿Qué sería de la escuela si el instructor o maestro de aula no se preocupa por el tamaño de las uñas, por los piojos en la cabeza y por el lavado de manos, o si no se preocupa si un niño tiene tuberculosis? A todo ello nos referimos cuando hablamos de salud en la escuela. Todo eso es posible y es deseable que la escuela lo haga.

## Trinidad Ortiz

Es cierto que el maestro no puede hacerlo todo, pero sí puede dinamizar y exigir a los representantes de otros sectores que cumplan lo que tienen que hacer. Si el maestro tiene claro lo que debe exigir, y no sólo los maestros sino también los padres de familia y los niños mismos, se puede avanzar.





## comentarios finales

*En esta última parte se incluyen los comentarios finales de balance del Seminario, a cargo de María Paredes, directora de un centro educativo público innovador; Viola Espínola, experta internacional y expositora, y las palabras de clausura de Manuel Iguíñiz, Vice Ministro de Gestión Institucional del Ministerio de Educación.*



## María Paredes

Hay tres puntos que me han parecido muy importantes y que son los frutos del Seminario. En primer lugar, poder compartir las experiencias innovadoras nos va a permitir aportar y mejorar nuestro trabajo.

En segundo lugar, hemos visto la importancia de vincular la investigación con nuestra práctica educativa, teniendo como base resultados concretos para poder diferenciar los avances concretos en nuestra realidad.

Finalmente, se ha recalcado la importancia de que las innovaciones comiencen desde abajo, de tal forma que nuestras autoridades deben promover nuestras experiencias y poder así mejorar nuestro trabajo en las escuelas.

## Viola Espínola

Quisiera ponerle algo más personal a este último comentario. No conocía al Perú, y visitándolo, conociendo su realidad, he quedado impresionada por la fuerza de las organizaciones de los diversos sectores de la sociedad civil. Me llama la atención las distintas dimensiones de organizaciones y la complementariedad que logran en el trabajo y los distintos niveles de la organización social, pública e institucional del país. Me han impresionado las asociaciones estratégicas que existen; allí donde hay debilidades de un sector, otros asumen la tarea. Hay un entretrejo social que es sumamente valioso y le da una gran fortaleza. Es un reto para la Universidad Cayetano Heredia, para la Facultad de Educación, hacer propuestas para que se discutan públicamente, en el tema de la redefinición de la educación.

## Manuel Iguíñiz

Tenemos que cambiar la sociedad peruana y el Estado, así como transformar la política. Estamos en un proceso en el cual nadie puede vislumbrar lo que puede ocurrir. Es necesario, por tanto, aprender de lo que ha sido la experiencia del tiempo de la dictadura. Tenemos, como dice el actual ministro de Educación, un déficit democrático, un déficit de participación, de vigilancia. Fuimos cediendo poder, poco a poco y después nos vimos envueltos en ese régimen que ha sido tan nefasto.

El gran asunto que tenemos hoy por delante es la descentralización. Para que una sociedad sea capaz de sostener un proceso de descentralización y sea capaz de corregirlo en el camino, es necesario una acumulación de experiencias democráticas.

La descentralización se liga al asunto de la autonomía escolar, la diversificación curricular y los proyectos educativos institucionales. Es claro entonces, que no se comienza de cero; nosotros ya estamos caminando en ese sentido, aunque sabemos que es necesario apoyar mucho más para que el proceso de autonomía escolar rinda sus frutos en cuanto al mejoramiento de la calidad y la justicia en la educación. No nos hacemos demasiadas ilusiones. En el Seminario se ha trabajado el tema de lo que significa la escuela como ámbito de aprendizaje; eso es algo que tenemos que transmitir a otros sectores del Estado, para que comprendan la particularidad del proceso de descentralización en nuestro sector y el rol que tenemos. En la escuela se construyen subjetividades e identidades, y eso es vital para el futuro. Para que la escuela sea el centro, significa que tiene que haber otras instancias alrededor. La autonomía no es abandono; la autonomía supone recursos, una cultura y un proyecto educativo que acompañe. Para nosotros significa continuar la Consulta Nacional de Educación. Es a partir del esfuerzo de miles, de decenas de miles de maestros que están comprometidos a dar lo mejor de sí en sus precarias escuelas, que debemos reclamar a la sociedad para que alrededor de nuestra escuela haya una cultura, un proceso democrático, prensa de otro estilo, justicia muy distinta, y recursos para que efectivamente la escuela sea autónoma en el sentido que queremos. Si es así la escuela puede ser un lugar de oportunidades para todos los peruanos.

Saludo a los funcionarios del Ministerio que han venido, especialmente de provincias. No hay autonomía de la escuela sin funcionarios calificados y comprometidos, sin un Estado que apoya. Se necesita profesionalizar la gestión pública. Entonces, experiencias como ésta se van a multiplicar. Agradezco a la Universidad Peruana Cayetano Heredia por contribuir con el Ministerio en esta tarea fundamental de revalorización de la función pública.





“La superación de la debilidad institucional de las escuelas públicas es uno de los mayores desafíos para la educación peruana actual. La experiencia nacional e internacional muestra que los centros educativos con vida institucional activa, que cuentan con un grupo de profesionales cohesionados en torno a un proyecto compartido, que desarrollan un clima humano positivo y que integran a los alumnos, padres de familia y a la comunidad en un proceso significativo para todos, generan niveles muy altos de motivación para el aprendizaje y logran resultados educativos cada vez mejores”.

“La pregunta central en este seminario fue: ¿CÓMO LOGRARLO? ¿A través de qué políticas y de qué estrategias se logrará que las miles de escuelas públicas de todo el país se transformen en centros educativos con personalidad, orientados al mejoramiento continuo, al aprendizaje colectivo e institucional y al desarrollo local?”.