

Ideas para pensar una educación pública de calidad Hacia un nuevo modelo de Liceo

Daniel J. Corbo Longueira (*)

(*) El autor es profesor universitario (Universidad de Montevideo) y Consejero miembro del Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de la Educación Pública (período 2010-2015). Fue Secretario Docente y Secretario General del CODICEN de la ANEP (1985-1989); Presidente del Consejo de Educación Secundaria (1990-1995); Consejero del CODICEN de la ANEP (2000-2005). Es autor de libros y estudios sobre educación e historia nacional del pasado reciente y especialista en el tema de educación en valores y ciudadanía democrática. Actualmente, es doctorando en la Universidad del Salvador de Buenos Aires.

Primera Parte

La crisis del modelo tradicional de Liceo

1. Las dimensiones del problema

Los problemas de fracaso escolar y de ineficiencia interna del sistema educativo nacional se centran, fundamentalmente, a nivel de la enseñanza secundaria pública. A continuación presentamos algunas evidencias de los preocupantes indicadores globales y de las brechas de inequidad entre estratos socioeconómicos y áreas geográficas, que presenta la Educación Media.

a) Caída de la matrícula y de la tasa de cobertura de la educación media. La expansión de la enseñanza secundaria se interrumpió en el año 2004. A partir de entonces se ha registrado una caída de la matrícula y de las tasas de cobertura, especialmente significativas en el Segundo Ciclo. Entre el 2003 y el 2007 la matrícula del ciclo básico descendió un 3,2 % (4.726 estudiantes menos) y el ciclo superior se contrajo en un 12,8 % (16.577 estudiantes menos). En el período referido, la matrícula de educación secundaria descendió en más de 21 mil alumnos (**Fuente: Anuario Estadístico 2007 MEC**).

En el año 2008 se registra una leve recuperación de la matrícula por incidencia del pago de Asignaciones Familiares (servida con monto ampliado y exigencia de asistencia regular a un centro de estudio como contraprestación). Esta incidencia positiva de la medida no puede ocultar, si es tratada aisladamente, la generación adicional de distorsiones en el aula por problemas de adaptación de estos estudiantes, por numerosas situaciones de extraedad y porque es esperable que en estas condiciones, entre este grupo de alumnos se amplíe la reprobación. Como lo señaló la actual Directora General de Educación Secundaria, la presencia de un grupo de población con dos y más años de extraedad cursando con liceales de los primeros años en edades normales “no es una diversidad saludable sino de un problema pedagógico”.

Como el país no presenta una pauta de disminución de la población en las edades de asistir a la educación media y la cobertura de este ciclo está muy lejos de su universalización, la expansión de la matrícula y la cobertura deberían ser constantes. Como esto no sucede, el comportamiento de éstas no es coherente con la evolución esperable. Tampoco el descenso de la tasa de cobertura se explica por una fuga hacia el mercado de trabajo, porque en estos años aumentó también la proporción de los jóvenes que no estudian ni trabajan, en el entorno a los 2/3 de quienes no asisten. (**Fuente: S. Cardozo/ ENIA, 2008**)

Los niveles más significativos de abandono de la educación comienzan entre los 13 y los 14 años, y se incrementan con la edad. El primer momento en que se da un alto porcentaje de abandono es en el 1er. Año de la enseñanza media. Un 13% de los que culminaron primaria el año anterior no culminan el 1er. año de educación media.

b) Jóvenes que no estudian ni trabajan. En 2008 había unos 46 mil jóvenes de entre 14 y 17 años que no asistían al sistema educativo. Casi 3 de cada 10 jóvenes de 15 a 17 años no asiste a ningún establecimiento. Entre los jóvenes de 18 a 24 años, 6 de cada 10 no estudia. A su vez, el 8,3 % de los jóvenes entre 15 y 20 años no culminó el Ciclo Básico, no concurre a ningún establecimiento de enseñanza, no trabaja ni busca trabajo. (**Fuente: MEC, Anuario Estadístico 2007**)

Las altas tasas de abandono, combinada con el incremento en el porcentaje de jóvenes en edad de asistir a la educación media que no se encuentran matriculados ni en

el mercado laboral, es preocupante. Esto parece indicar que la transición de la educación al mercado laboral resulta particularmente difícil para los sectores de población que abandonan los estudios.

c) La repetición y el abandono. El porcentaje de fracasos en la Educación Secundaria básica (repetición más abandono) pasó del 27,5 % en el 2005 a un 29,5% en el 2007, registrándose en los años 2006-2008 un crecimiento mayor del número de desertores y una elevada incidencia en el interior.¹

Las altas tasas de repetición, la acumulación de rezagos y los elevados índices de desafiliación, redundan en tasas muy bajas de egreso en ambos ciclos y a edades relativamente tardías. Aproximadamente el 30% de los matriculados en liceos oficiales diurnos en el 2006 se encontraban en situación de extraedad. En liceos diurnos de Montevideo el porcentaje de extraedad en primer año supera el 20 % y el porcentaje de extraedad para el total del Ciclo Básico es del 43% para el 2008.

La tasa de repetición en 1º grado de liceo (41,5%) es más de dos veces la que se registra en 1º grado de primaria, que ya es de por sí elevada. Lo más insólito de la repetición en primer año de liceo es que se trata de los mismos estudiantes que, un año antes, lograron la promoción de primaria en un porcentaje del 98%, lo que señala que el pasaje de la escuela a la enseñanza media resulta altamente crítico. Una situación similar se registra en el ingreso al Bachillerato propiamente dicho y se refleja en los resultados de los exámenes finales de 5to. Año. De hecho, solo el 30% de los que comienzan el Bachillerato en un liceo público, lo terminan.

Por otra parte, más de 3 de cada 10 alumnos que repiten el Ciclo Básico no se inscriben al año siguiente para estudiar. Según la Encuesta de Hogares, solo el 71,8 % de la población urbana logra completar el Ciclo Básico y en el Bachillerato apenas el 38,5 % logra egresar; lo que ubica al Uruguay apenas en el promedio general de América Latina y muy por debajo del promedio de otros países de la región con desarrollo humano comparable, tales como Chile y Argentina. (Fuente S. Cardozo/ ENIA, Pasturino/Unicef, 2009).

d) Brechas sociales en la culminación de Secundaria. La ratio entre las tasas de egreso de la educación media para los quintiles más pobres y más ricos, muestra que el Uruguay presenta una de las brechas sociales más profundas, tanto a nivel de la educación media básica, como aún más acentuadamente para la educación media superior. La primera diferencia se observa entre el sistema público (25% repetición) y el privado (3,90% de repetición). Si el corte lo hacemos por quintiles de ingresos, observamos que mientras en el quintil I, el porcentaje de jóvenes entre 20 y 24 años de edad que culminaron el Ciclo Básico asciende a 34,1%, en el quintil V lo hicieron el 95,5% (Cepal 2008/Pasturino, 2009)

Los resultados del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) muestran que Uruguay (al igual que Chile) ostenta una muy fuerte desigualdad e ineficacia para contrarrestar la determinación social de los resultados educativos, de modo que se produce una gran brecha entre grupos de alumnos que se ubican en los niveles más altos de la escala, y otros grupos cuyos rendimientos se ubican en el nivel 1 de la escala, e incluso por debajo. Entre los extremos se van diseminando el resto en niveles intermedios. Los rendimientos de los alumnos de secundaria dibujan un amplio

¹ Ante esta grave situación las autoridades educativas (período 2005-2009) sancionaron reformas al Régimen de Evaluación y Pasaje de Grado, reduciendo las exigencias para aprobar los cursos. Como se comprenderá esto puede mejorar las estadísticas de resultados, pero los niveles reales de aprendizaje seguirán deteriorándose.

arco de desigualdad en los niveles de adquisición de conocimientos. En síntesis, Uruguay fue el país que presentó en las calificaciones de PISA la mayor desviación estándar entre todos los países que se presentaron a la prueba, lo cual indica de que contra los discursos democratizadores e igualitarista comunes en los actores de nuestra enseñanza pública, la realidad es un alto nivel de inequidad en los resultados de aprendizaje entre los estudiantes uruguayos.

Si bien la edición 2006 de las pruebas PISA confirma que Uruguay obtiene un puntaje ligeramente superior que otros países de la región, pero este resultado está sobrevaluado porque lo hace a cambio de un mayor abandono estudiantil (es decir, nos va un poco mejor porque expulsamos tempranamente los casos de bajo rendimiento). Adicionalmente, las calificaciones de los estudiantes uruguayos son muy inferiores a los de sus pares de los países de la OCDE.

e) Estancamiento de las tasas de egreso de los ciclos educativos y rezago en la región.

La evolución de las tasas de egreso en el período 1991-2008 muestra la consolidación de una estructura de estancamiento, que resulta gráfica si se la compara con la evolución de otros países de América Latina. En casi dos décadas los porcentajes de jóvenes que culminaron el Ciclo Básico no se han modificado (67,5% en 1991, 69,3% en 2008). Otro tanto, pero agravado, ocurre con el ciclo superior.

Evidencias sobre la educación secundaria superior

Según la CEPAL (**Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar. Santiago, 2008**) en 1990 el país se ubicaba en los primeros puestos de la región, detrás de Chile y Argentina, con una tasa de egresos de la Educación Media Superior de los jóvenes de 20-24 años del orden del 32%. En el año 2006 esta tasa había crecido apenas a 39% (en el 2008 descenderá, incluso), mientras en igual período varios países de la región incrementaron notablemente la tasa de egreso.

Argentina de 50 a 69%.....dif. 19
Brasil de 21 a 51%.....dif. 30
Colombia de 31 a 60%.....dif. 29
Costa Rica de 29 a 43%.....dif. 14
Chile, de 51 a 80%..... dif. 29
Perú de 30 a 65%.....dif. 35
Uruguay de 32 a 39 %..... dif. 7
Venezuela de 33 a 56%.....dif. 23

Como consecuencia de esta evolución, Uruguay descendió entre 1990 y 2006 del 4to., puesto al lugar 10° en la región.

El examen de la evolución de la tasa de egreso de la Educación Media Superior entre 1991 y 2008 confirma la imagen de estancamiento de Uruguay, ya que en casi dos décadas prácticamente no se modificó el porcentaje de jóvenes que han culminado ese nivel de estudios (36,5% en 1991 y 37,5% en 2008). En síntesis, al igual que veinte años atrás, en la actualidad solo 1 de cada 3 jóvenes logra culminar la Educación Media Superior (**ANEP, en base a Encuesta de Hogares del INE**)

Al estancamiento debemos agregar la inequidad social de los resultados educativos. Mientras en el quintil superior de ingresos el 70% de los jóvenes completó la educación media superior, en el quintil más pobre solo el 7,8% alcanzó esta meta, por lo que la oportunidad de que estos culminen la enseñanza media y accedan al nivel terciario es 10 veces menor.

Pero también la inequidad es territorial y discrimina por lugar de residencia. Mientras el 45% de los jóvenes de Montevideo completó la educación media superior, solo el 30% de los del interior alcanzó ese nivel

Implicancias de estos resultados:

-Los niveles de fracaso en la educación media indican que Uruguay ha venido realizando en las últimas décadas, de hecho, una selección temprana del alumnado que estará en condiciones de acceder a la enseñanza Terciaria. En cambio, las naciones más desarrolladas han impulsado hacia el nivel terciario dicha selección y considerado 12 años de escolaridad básica y media como el nivel educativo mínimo para todos. En nuestro país, en cambio, al funcionar la educación media como un nivel seleccionador, egresan tan solo un tercio de los jóvenes correspondientes.

-Los elevados guarismos de repitencia y desafiliación significan una fuerte limitación para el desenvolvimiento de las potencialidades personales futuras de los alumnos y establece un freno para un posible desarrollo nacional. La viabilidad del país, su integración social y sus posibilidades de desarrollo humano dependen de la mejora de los resultados y de la calidad de los aprendizajes de la educación media. De ahí que las políticas del país deben poner un énfasis central en este nivel de enseñanza.

Balance

Estos resultados no pueden explicarse tomando aisladamente ciertos factores, como ser, la calificación docente o las propuestas curriculares, ya que con los mismos docentes y con la misma currícula la enseñanza privada obtiene mejores resultados. Tampoco puede admitirse una explicación sociologista basada en el peso determinante de los factores socio-culturales externos, ya que sin dejar de reconocer su indiscutible incidencia, el sistema no puede resignarse a ser un mero reproductor de las situaciones de origen del alumnado y resignar su capacidad de modificarlas. Pero además, porque el abandono o desafiliación no es un problema restringido a los adolescentes y jóvenes en situación de pobreza (aunque se acentúa en estos), es un problema de casi todos los quintiles de ingresos (desde los sectores medios- bajos a los medios-altos).

Es evidente que estos indicadores expresan, en parte, el resultado de fracasos acumulados (repetición escolar, extraedad, etc.), de procesos que se inician en los ciclos escolares anteriores y aun en la fase del desarrollo infantil temprano. Sin embargo, la más fuerte explicación reside en factores y procesos intrínsecos a la Educación Media. Para la Educación Media Superior, especialmente, la cuestión de los fines tiene una incidencia decisiva, esto es la concepción en la que descansa históricamente desde su momento fundacional: La Educación Secundaria concebida como una fase propedéutica para la Universidad y no como ciclo de formación cultural básico para toda la población, que debe proveer las competencias necesarias para insertarse como ciudadano activo en la sociedad y en el mundo del trabajo.

Nuestra interpretación

La explicación de esta situación nos remite a una interpretación más sistémica del problema que, a su vez, demanda para su superación respuestas más integrales y comprensivas. El fracaso relativo de las reformas que se impulsaron en el país se explica, en buena medida, porque actuaron sobre tal o cual factor tomado aisladamente, faltando una visión integral, o mejor dicho, una revisión del modelo en su conjunto. Así, a pesar de los impulsos reformistas nuestro sistema tiende a mantener el statu quo, lo que, a la postre, termina desacreditando la reforma. Como ha expresado la especialista argentina Graciela Poggi, *“la fragmentación está presente en la forma de concebir los procesos de reforma e innovación, donde se producen acciones en determinadas piezas*

de forma aislada y sin ninguna interconexión". Por su parte, M. Fullan (2002) afirma que *"el problema principal de la educación pública no es la resistencia al cambio, sino la presencia de demasiadas innovaciones impuestas o adoptadas sin espíritu crítico y superficialmente, sobre una base especialmente fragmentada"*.

Las innovaciones educativas ensayadas, por lo general, soslayaron el modelo de centro educativo (el efecto establecimiento) como factor organizador de las prácticas y experiencias formativas. Tampoco pusieron en cuestión los paradigmas académicos que orientan las prácticas profesionales de los docentes, ni atendieron a la significación que los componentes de la cultura institucional y el clima de la comunidad académica tienen para sustentar las condiciones de educabilidad de los estudiantes, todo lo cual tiene una significativa incidencia en la determinación de los resultados educativos.

Nuestra tesis interpretativa es que el modelo tradicional de Liceo muestra grados notorios de obsolescencia e inadecuación a la realidad, y sería el factor central que explica los fracasos generalizados de los estudiantes, tanto en términos de elevada repitencia y abandono, como en los pobres niveles y pertinencia de los aprendizajes. En otros términos, el paradigma organizativo y de gestión institucional del liceo tradicional, con su consiguiente configuración académica, no es capaz ya de cumplir las promesas de equidad y calidad educativa, lo que pone en cuestión e interpela al sistema educativo en términos de su eficacia y de su real democratización. Si nuestra interpretación resulta acertada, la superación de esta crítica realidad no puede conseguirse con medidas remediales y compensatorias dentro de la lógica general que estructura el sistema actual. Requiere, más bien, una lógica nueva.

2. Características y debilidades del modelo tradicional de Liceo

El modelo tradicional de centro educativo de la Enseñanza Secundaria se conformó, históricamente, para una sociedad, unos supuestos culturales y un alumno tipo, que hoy ya no existen. La enseñanza en el Liceo es *"un invento histórico-social muy específico de un período muy lejano"* (Hargreaves, et al, 1999). Su conversión en un sistema de masas reprodujo en sus líneas fundamentales el paradigma taylorista y fordista aplicado a la producción en serie de las fábricas en la llamada época de oro del capitalismo. Los estudiantes son procesados en grandes grupos, segregados en clases atendiendo a su edad, y el conocimiento se imparte segmentado en diversas disciplinas de un currículo estandarizado. Incluso la masividad del ingreso al Ciclo Básico en nuestro país, expresión de un impulso democratizador posterior, no implicó un cambio del formato original de la Institución Liceo, en su propuesta de enseñanza ni en sus modelos de organización y gestión.

2.1. La cultura académica. El modelo liceo supone una pauta de especialización académica, donde el currículo y el profesorado se dividen en función de la especialización de las ciencias, sin tomar en consideración los mecanismos cognitivos y el nivel de maduración de los estudiantes, que deben procesar por sí mismos y hacer una síntesis integradora de los aprendizajes compartimentados recibidos, para adquirir una visión comprensiva de la realidad. Este enfoque tampoco aprecia las demandas y necesidades de los alumnos en tanto personas en una etapa singular y compleja de su desenvolvimiento, la adolescencia, cuando lo recomendable sería situar estas características y necesidades como una cuestión central.²

² "Se ha partido de la creencia que el conocimiento se transfiere desde los profesores a la "mente" de los alumnos. Hoy sabemos que el logro de dominios de capacidades para aprender, que permiten que el alumno se "adueñe" de sus conocimientos, ejercite sus habilidades y en forma concomitante construya su

En el paradigma tradicional de liceo, el currículo y la cultura profesional del profesorado se adscriben funcionalmente a una concepción educativa enciclopedista, con sus compartimientos inconexos de materias, que termina por desdibujar la misión formativa y los sentidos esenciales del acto educador. En el liceo, un alumno debe aprender simultáneamente diversas disciplinas enseñadas por profesores diferentes en una suerte de “*división del trabajo pedagógico*”, y no se ve – como lo señaló Durkheim en “*Educación y Sociología*”- cómo podría resultar la unidad de semejante diversidad, cómo podrían (las materias) compaginarse las unas con las otras, completarse de manera que constituyeran un todo comprensible. Pero, ¿cómo podría cada profesor cumplir con su misión, con la parte que le corresponde en la obra total, si no sabe exactamente en qué consiste esa obra, en qué forma sus diversos colaboradores participan con él en ella, de manera que sus esfuerzos se sumen a los de ellos. Lo que generalmente se pierde de vista en este paradigma es que en el liceo no se trata de especializar las mentes, de hacer matemáticos, ni biólogos, ni historiadores, ni literatos, sino de producir mentes bien formadas y personas con sólidas disposiciones éticas a través de las matemáticas, la biología, la historia o las letras. Pero en nuestros liceos “*cada uno de los educadores profesa en ellos su especialidad como si ésta constituyese un fin en sí misma, cuando, en realidad, no es más que un medio con miras a una meta con la cual debería ser en todo momento cotejada*” (Durkheim, 1990)

De ahí que el educador, a menudo, se interroga sobre para qué sirven y hacia donde tienden sus esfuerzos, pues no es transparente para él en qué forma sus funciones se vinculan a las funciones vitales de la sociedad. Lo importante, sin embargo, es que cada una de estas actividades de aprendizaje, que los específicos contenidos y la didáctica empleada para enseñarlas, estén incorporados en un proyector abarcador que clarifique su sentido y que cada docente se plantee su intervención profesional como un momento de un proceso que le provea de significado, más allá de su propia aula y grupo de clase. “*Para un profesor de cualquier nivel – dice Zabalza (1997) – tener ideas claras respecto al papel de la escuela, ser plenamente consciente de lo que personal, institucional y socialmente se espera de su trabajo, significa ser más “dueño” de la posterior operativización y puesta en práctica de esas expectativas, porque sabe cuál es la razón de las cosas que él realiza, cuál es el papel que cada paso educativo que él da juega en el desarrollo global del sujeto. Es decir, ve su nivel educativo como un todo en sí mismo y a la vez como un episodio conectado y formando parte de un proceso más global. Proceso que es precisamente la función a desarrollar por la escuela en nuestro ámbito sociocultural*”

La segmentación aludida procede, inicialmente, de una formación del profesorado donde se antepone la especialización a la visión comprensiva sobre el adolescente y a la tarea formativa integral que debe realizar la institución educativa, que implica trabajar además de los factores cognitivos e instrumentales, los factores conformadores de la personalidad en sus perspectivas emocionales y éticas, tan descuidadas. El resultado es que no se habilita la formación de mentes bien ordenadas, capaces de adquirir un conocimiento con sentido, relevante y competente, para comprender y actuar sobre la realidad, ni se activan los factores de carácter y voluntad para abordar con recursos apropiados las incertidumbres de nuestro tiempo.

A lo anterior, se agrega la creciente especialización en las ciencias y la ampliación acelerada del volumen del conocimiento global. Esto multiplicó el número de disciplinas a estudiar y amplificó significativamente la cantidad de conocimientos y

personalidad, requieren un conjunto de experiencias y procesos en la que ninguno de ellos es la única vía de cambio, y muchas de esas experiencias no son tareas académicas o tienen lugar en escenarios que el profesor no controla”. Debemos este aporte a la Profesora Andrea Rodríguez.

contenidos a enseñar. Cada vez que una nueva realidad social lo requiere, se hacen demandas a la educación para capacitar a los alumnos en esas nuevas áreas que antes estaban a cargo de otras instancias de la sociedad. El resultado es un volumen creciente de contenidos y habilidades a enseñar que se incorporan a los currícula por adición, de manera que estos “engordan” cada vez más, en desmedro de la jerarquización y la relevancia de conocimientos significativos.

A su vez, los contenidos de la enseñanza secundaria muestran grados notorios de obsolescencia por las razones que siguen: a) en el orden científico, por la supervivencia de una información superada por los desarrollos de la ciencia actual; b) en la definición tradicional del campo de las asignaturas, donde no se tiene en cuenta el aporte de disciplinas claves en el campo del conocimiento; c) la falta de modernización epistemológica que determina una concepción de ciencia que valoriza la información, en detrimento de las estructuras conceptuales que organizan los saberes de cada disciplina; d) los contenidos están organizados sobre la base de una concepción de la persona que se corresponde con una psicología de las facultades (ya en desuso) lo que explica su enciclopedismo; e) los contenidos programáticos carecen de pertinencia respecto a las necesidades de la sociedad, particularmente en lo que hace a la formación de recursos humanos, donde se aprecia la escasa relevancia otorgada en el liceo a la cultura científico-tecnológica que impregna la vida cotidiana de la sociedad, y la insistencia en una cultura letrada, ajena a los requisitos para una inserción plena en la realidad social (Aguerrondo, 1998).

Como lo señala el educador norteamericano Fernando Reimers (Revista Prelac/UNESCO, 2006) es ante los jóvenes que *“las instituciones y prácticas educativas obsoletas y deficientes evidencian su fracaso de forma más palpable... Para el joven es más fácil descubrir la falta de sincronía, irrelevancia y desconexión entre las prácticas de una escuela y un currículo decimonónicos y el mundo y la sociedad en la cual está inmerso”*.

En síntesis, la cultura del liceo, y especialmente del Bachillerato, tiene una orientación abrumadoramente académica, donde se adopta una visión estrecha de logro, con resultados selectivos y masivos índices de fracaso. De ahí que, como dice Andrea Rodríguez, *“la respuesta no está en la acumulación de conocimientos sino en las capacidades estratégicas de saber cuando usar sus recursos”*. Por eso *“las estrategias de aprendizaje deben ser uno de los contenidos fundamentales de la educación básica”*

2.2. La cultura organizativa. El pasaje de la Escuela primaria al Liceo supone que los estudiantes dejan atrás el concepto de relación con un solo maestro, que les conoce bien y que trabaja desde un enfoque pedagógico globalizador, donde a través de temas transversales y proyectos explora las relaciones entre diversas asignaturas; para, una vez en el liceo, entablar relaciones poco frecuentes con una amplia gama de profesores especializados en asignaturas (Hargreaves et al, 1999). No hay ningún fundamento consistente para considerar que a los once años el modelo escolar óptimo es que el alumno debe formarse con un solo maestro, pero a los doce años (apenas unos meses después), el modelo óptimo pase a ser (según lo cristaliza la reformulación curricular 2006) que ese mismo alumno debe vérselas con más de una docena de profesores e igual número de asignaturas, de cuadernos de clase, de textos de estudio y pruebas semestrales.

La transición entre la Escuela y el Liceo supone pasar de una comunidad de apoyo con vínculos personalizados, a otra organización basada en relaciones relativamente impersonales. Como actualmente los alumnos llegan al liceo sin haber culminado el proceso de socialización primaria, se deberían tomar muy en cuenta las necesidades

personales y sociales de los adolescentes, combinando en dosis apropiadas las respuestas a la necesidad de independencia y a la necesidad de atención, ambas imprescindibles.

La cultura de la escuela primaria se asienta sobre dos principios interconectados: los principios de atención y de control, que están asociados –a su vez- a una cuestión de tamaño y de estructura organizativa de la institución. En la escuela el sujeto principal de la enseñanza es el niño tomado como persona y no solo como aprendiz, donde la presencia tangible de vínculos y cuidados es asociada a su efectividad. En el Liceo, el enfoque se centra en los contenidos académicos de cada asignatura y discurre en un edificio de gran tamaño y complejidad, donde la actividad es pautada por una sucesión de timbres y asignaturas. En el Ciclo Básico (revisión 2006), los profesores de 12 o 13 asignaturas, especializados cada uno en sus ciencias respectivas e imbuidos de una cultura profesional individualista o “balcanizada”, producen en los liceales una vivencia de fragmentación, ya que es imposible que esa gama tan amplia de docentes no produzca mensajes disonantes para la estructuración de las experiencias formativas de los alumnos, máxime cuando ese elenco no responde a una propuesta pedagógica negociada y concertada.

En los liceos -y mucho más en los llamados “macro-liceos”- no hay sensación de hogar ni constatación de responsabilidad colectiva, en virtud del tamaño y la complejidad burocrática del centro, por lo que los estudiantes -como dice Hargreaves (1999)-, parecen moverse en el Liceo “*como pasajeros frenéticos en un aeropuerto atestado de gente*” y se regulan por una experiencia segmentada, pautada por el sonido de timbres que señalan el cambio de guardia de profesores y el relevo de asignaturas. No se trata de que el profesorado de secundaria no tome preocupación por sus estudiantes, sino más bien que las estructuras organizativas y la cultura de escolarización liceal, enraizadas en una orientación académica tradicional, les impide desarrollar esa atención y preocupación. La mayoría de los profesores atiende a demasiados estudiantes y grupos de clase, con baja frecuencia y en horarios acotados. Se trata de “*un sistema más interesado en abarcar la asignatura que en proporcionar la adecuada atención al alumnado*” (Hargreaves, 1999). En virtud de ello, la crisis actual de la enseñanza secundaria pasa por ser, en variados aspectos, una crisis de comunidad y de vínculos estructurantes.

2.3. La cultura institucional. Si colocamos el foco de análisis en las relaciones entre la cultura institucional y las subculturas juveniles, se advierte la ausencia de un clima institucional como premisa básica ordenadora de la vida liceal y de las prácticas profesionales (convivencia, disciplina, asiduidad, cuidado de los espacios y ambientes). Ante la ausencia de normas claras y de límites bien establecidos entre lo que se puede y lo que no, iluminados por los valores y razones que sustentan las normas, emergen expresiones de subculturas juveniles y tribus urbanas (a veces con pautas de marginalidad y disruptivos socialmente) que pueden llegar a “colonizar semióticamente” el espacio de la institución, dándoles vida real a esas expresiones y relegando la propia pertinencia de la actividad curricular. La fragilidad de la cultura institucional habilita a que en el liceo no haya una cultura, sino varias, lo que socava su capacidad para conformar una comunidad de trabajo efectiva.

Una investigación realizada por equipos técnicos de la ANEP, concluía que los estudiantes liceales experimentan una convivencia difícil con las disfuncionalidades de un sistema que ellos caracterizan “*por un grado muy elevado de desorden. Esto supone crisis de reglas, tolerancia con comportamientos muy diferentes de los docentes, tanto en el plano de la asistencia como del compromiso y la calidad de la relación*”

pedagógica en sí misma, ausencia de coherencia entre lo dictado en los cursos y lo preguntado en los exámenes, ausencia de respuesta a la falta de cobertura de asignaturas o control de absentismo”.

En la representación de los estudiantes, este marco institucional *“ambienta un sentimiento de desmotivación con las actividades educativas propiamente dichas y con los procedimientos pedagógicos concretos”* lo que configura una percepción del liceo *“como institución contingente, esto es, como una institución en la que “todo es posible” y donde tienen mucha más fuerza los aspectos contingentes, siendo las certezas institucionales un rasgo relativamente más ausente”.*

“En el contexto de una configuración crítica de la cultura escolar juvenil es que se observan dos procesos de socialización. En paralelo a la actividad propiamente curricular que tiene lugar en el espacio físico del liceo, se organiza en su entorno urbano inmediato otros modos de uso del tiempo libre de los jóvenes: la diversión, las actividades de horario nocturno, la cultura del Cyber, o la formación de barras juveniles que deambulan por las calles. El primer proceso consiste estrictamente en el despliegue de diversas subculturas jóvenes que presentan características comunes y características específicas a partir de la sociabilidad juvenil de pares. El segundo consiste en la internalización en las instancias de la vida institucional del liceo, de diversas pautas de marginalidad cultural y desvío social”

(...) El rol de los docentes es, sin duda, absolutamente relevante...También son relevantes las estrategias didácticas o pedagógicas adoptadas. “Pero no son determinantes. Lo determinante para su propia motivación, desde la percepción de los jóvenes, es el clima institucional del centro educativo como premisa básica ordenadora de su vida en la institución liceal y las pautas de distribución y usos de sus tiempos.

En este sentido *“el marco de claridad de reglas de funcionamiento y de prácticas acordes con ellas que ofrecen los diversos centros educativos, es una precondition para la formación de las configuraciones culturales escolares motivadoras entre los jóvenes. Cuando esta precondition no existe o es débil, emergen con más fuerza las expresiones de las subculturas juveniles autónomas (paralelas al mundo adulto y a las instituciones) que de alguna manera colonizan semióticamente el espacio físico del liceo, y otorgan un sentido de “vida real”, a la vez que relegan a un lugar subordinado la propia actividad curricular”.* (Fuente: ANEP-MEMFOD: **“La cultura escolar y el clima educativo en los bachilleratos públicos del Uruguay”.** 2004: 181-182)

En síntesis, los centros de Educación Secundaria, especialmente en zonas periféricas y desfavorecidas, se han convertido en *“instituciones contingentes”*, que poseen un bajo nivel relativo de certezas y un sesgo anómico, por la crisis de reglas y de normas de convivencia, por los sentimientos de desmotivación y la ausencia de una comunidad de trabajo asentada en una visión compartida de proyecto pedagógico. Todo ello afecta las condiciones de educabilidad imprescindibles para el desarrollo de la acción formativa en que se empeñan los educadores.

En este complejo panorama se agrega una preocupante realidad de *“ausentismo docente”* de las aulas (casi 1 de cada 3 clases previstas en el calendario liceal no se dictan)- El ausentismo docente se erige como un factor desestructurante de la institución, ya que al multiplicarse las ausencias de profesores los estudiantes pierden el ritmo de estudio, son insuficientes los funcionarios adultos para atender esos tiempos *“perdidos”* y los estudiantes parecen naufragar en los marcos de la institución sin tener algo positivo que hacer (tiempo muerto); o de lo contrario, salen del local liceal en esas

horas sin docente, con las derivaciones y riesgos consiguientes a una situación de calle con ausencia de una rectoría familiar o docente.³

2.4. La cultura profesional del docente

Como señala Inés Aguerrondo (2008), el perfil del docente como trabajador individual que es capaz de resolver en solitario todos los problemas que enfrenta, corresponde a otra realidad histórica de la educación. Es evidente que, sin embargo, la tradición del sistema educativo en todas sus instancias se ha desarrollado sobre la base del trabajo individual y esto se manifiesta en las instituciones educativas, en la distribución de los espacios internos, en las regulaciones, en la organización de los horarios y la carga de trabajo de cada profesor.

La orientación por materias del curriculum, convierte a cada profesor en alguien que se ve a sí mismo como experto en determinada asignatura. En el propio proceso de formación inicial los futuros profesores son referidos y se vinculan a una asignatura, por lo que desarrollan una suerte de simbiosis con ella, y ésta pasa a formar parte de su identidad. Así, cuestionar el lugar de su asignatura en el currículo es como cuestionar su identidad. Las materias escolares crean comunidades intelectuales, pero también comunidades de relaciones sociales y de intereses (lugar y carga horaria de la materia en la grilla curricular, por ejemplo). Esta especialización por asignatura se considera una suerte de “norma sagrada” en el nivel secundario, como una pauta de profesionalización, por lo que interferir en esa norma genera desconfianza y levanta resistencia en el profesorado, en tanto se aprecia como un embate a la ciencia que sustenta su profesionalidad y una afectación de su lugar institucional y de sus intereses.

Para salir de este modelo individualista de cultura profesional, debe existir una estrategia central que estimule la cultura de colaboración entre los docentes como un valor intrínseco para el crecimiento profesional y un compromiso de las autoridades de generar las condiciones reales para hacer viable otro modelo de organización y gestión. En la enseñanza secundaria, el profesor es el que se desplaza de institución en institución porque el centro de su trabajo es la asignatura y el aula. Este modelo debería ser reemplazado por otro, en el que el centro del trabajo del profesor sea la unidad liceo y el criterio ordenador de su función profesional sea la interacción de metas y valores entre los miembros de la comunidad educativa para construir una visión compartida del sentido formativo de la institución. Solo una mirada anacrónica sobre el carácter de la profesionalidad docente, no advierte que el saber de los docentes es un saber fundamentalmente social, que la socialización con sus pares, sus identidades, las relaciones con los alumnos y las características del establecimiento donde actúan, es decir los elementos constitutivos del trabajo docente, condicionan fuertemente sus saberes y por ende, estos deben ser analizados dentro del contexto en que se producen. De hecho, los liceos están llenos de calificados y vocacionales educadores, pero que son sometidos a unas estructuras burocráticas y a una cultura académica que disminuyen su efectividad y los terminan derrotando con el paso del tiempo. El esfuerzo individual por producir cambios y obtener los propósitos que los alientan, a la luz de la rutina diaria en las aulas, las dificultades abrumadoras que deben afrontar y la soledad en que deben actuar, desembocan casi seguramente en la frustración y el agotamiento.

³ El Consejo de Educación Secundaria en la anterior administración, tomó tímidas disposiciones para evitar esta situación. La medida va en la buena dirección, pero propuesta como un elemento externo de compulsión de la Administración, sin una transformación de la cultura profesional y de la estructura de gestión liceal, es improbable que alcance resultados efectivos.

La respuesta posible a este desafío es el desarrollo de una cultura colaborativa entre el profesorado, que permita un aprendizaje basado en las experiencias de los otros (recursos e ideas, apoyo moral, climas de confianza) y llevar a cabo un proceso de construcción de un propósito educativo compartido, mediante negociación y búsqueda de consensos. El trabajo colaborativo es una fuente de aprendizaje, y *“el aprendizaje es probablemente el recurso más importante para la renovación organizativa en la era posmoderna”* (Hargreaves, 1999)

Hacerlo posible requiere de una estructura de oportunidades adecuadas (espacios, tiempos, escuchas), y una nueva profesionalidad que implique en los docentes examinar sus intenciones y sus prácticas, enfrentar las creencias y supuestos que las fundamentan y compararlas con la de otros colegas, sometiéndolas a un escrutinio público entre sus pares. Se trata de crear una comunidad profesional de aprendizaje, donde los docentes discutan y desarrollen sus intenciones y prácticas en conjunto, con tiempos de preparación y revisión, así como de planificación conjunta.⁴

2.5. El nuevo alumnado. La acelerada democratización de la matrícula de la enseñanza secundaria en las últimas dos décadas, ha producido una serie de transformaciones que inciden en la disfuncionalidad del modelo pedagógico Liceo, afectando al sistema en su conjunto. La expansión educativa no presenta solo un problema de escala (más liceos, más aulas, más profesores) sino que plantea a la decisión política un desafío cualitativo de repensar la concepción y la gestión de las instituciones y los paradigmas de enseñanza y aprendizaje. La masividad descuidó las condiciones básicas que garantizan el aprendizaje y se expresó en la reducción de tiempos de clase, la superpoblación de grupos, el aumento del tamaño de los liceos por adición de aulas y la incorporación como docentes de personal relativamente poco formado especialmente en zonas alejadas y localidades poco pobladas. La masividad despersonalizó las instituciones y no fue acompañada de respuestas pedagógicas adecuadas ni de la revisión de los modelos de gestión.⁵

⁴ Desde la reforma del plan 96 del Ciclo Básico ha habido un progreso en esta materia, con la incorporación de las horas de coordinación por asignatura y la coordinación institucional. Las autoridades ampliaron en el período 2005-2009 este instrumento al segundo ciclo, avanzando en este terreno. No obstante, en la medida que se volvió a un currículum organizado por asignaturas (reformulación 2006) multiplicando su número a 12 o 13 por año, ello fragilizó la permanencia de los docentes en un liceo (desaparición de los paquetes horarios) y descendió en muchos casos su carga horaria por grupo, por lo que la propia estructura horaria fragmentada y la multiplicación de liceos que un profesor debe atender conspira para que pueda llevarse a cabo eficazmente la coordinación por asignatura. Esto vuelve a poner de manifiesto la forma fragmentada en que se conciben las decisiones de política, de manera que una medida se toma en un sentido pero luego otra medida en un sentido opuesto viene a anularla en buena parte. El mayor riesgo actual es que se pierda este espacio o que los docentes lo desestimen, desde que en muchos casos las horas de coordinación se viven como una pérdida de tiempo. La coordinación institucional requiere formar a los equipos de dirección para liderar la formulación, desarrollo y seguimiento de un proyecto educativo institucional. La coordinación por asignatura, en la medida que se deja al libre albedrío de los docentes sin haber trabajado previamente en los profesores las bases de una cultura profesional colaborativa, deriva en la superposición de tareas (llenado de libretas, corrección de trabajos) sin que haya un verdadero intercambio sobre las prácticas docentes o una planificación conjunta de actividades didácticas. Es un profundo error –a la postre, contraproducente– establecer este espacio sin capacitar a los actores para su eficaz aprovechamiento ni generar condiciones laborales apropiadas para que sea posible su adecuado desarrollo. Esto mismo es lo que comenta Fullan (2002) *“Los profesores no estaban seguros de cómo podían aprovechar al máximo el mayor número de ocasiones de colaborar entre ellos. La mayoría estaban acostumbrados a trabajar individualmente en aulas separadas y tenían poca o ninguna experiencia en colaborar con los demás en proyectos de grupo. El buscar tiempo para reuniones no garantizaba que los profesores aprendieran a trabajar juntos para obtener un currículo más atractivo y una mejora en el rendimiento de los alumnos”*.

⁵ Contrabalanceando lo anterior, no se puede dejar de señalar que en las últimas dos décadas se hicieron importantes inversiones públicas en infraestructura, que permitió aumentar significativamente el número de liceos y llevar los mismos a dos turnos, base para la ampliación del tiempo pedagógico. También desde 1996 la

La incorporación a la enseñanza secundaria de contingentes provenientes de los quintiles de ingreso más bajos de la población, que poseen debilidades en sus capitales sociales y culturales así como frágiles sustentos familiares, derivó en una creciente heterogeneidad del alumnado, fruto de una fuerte incidencia de los factores contextuales y de características individuales complejas en cuanto a motivaciones, intereses, capacidades y ritmos de aprendizaje. Estas condiciones determinan fuertes desajustes entre las estrategias de enseñanza (clase expositiva como actividad de enseñanza predominante) y las estructuras cognitivas de los estudiantes, planteando nuevas dificultades al interior de las aulas (desmotivación, ausencia de conocimientos previos requeridos, diversidad de niveles). Ante la heterogeneidad de los niveles de aprendizaje y la presencia de estudiantes que declaran estar en clase por obligación (factores que se asocian a perturbaciones del trabajo de aula y a indisciplina), la reacción de profesores con menor compromiso educativo es excluir a los alumnos más conflictivos (Esteve, en E. Tenti, 2006).

Para afrontar los problemas críticos de esta situación se requiere construir una profesionalidad distinta, que habilite a operar bajo nuevas y más complejas circunstancias para atender a la diversidad de necesidades de aprendizaje del alumnado. Como ya mencionamos antes, estos problemas de aprendizaje se vuelven más críticos en virtud de los débiles e incompletos procesos de socialización primaria que se verifica en importantes contingentes de alumnos en la etapa liceal, reubicando los aspectos de vínculo (necesidad de atención, seguridad y adscripción al grupo) y de conformación de la identidad (que antes permanecían ajenos a las preocupaciones estrictamente académicas de los profesores) en el centro de las complejidades que supone la labor tradicional de transposición de saberes.

“El profesorado, que se ha preparado bien para impartir conocimientos de sus materias académicas, se ve abocado a responsabilizarse de un grupo de alumnos que le plantea muchas veces retos ajenos a las lecciones que imparte. Poco a poco, descubre que no es suficiente la buena preparación académica, porque otros problemas, de comportamiento, actitudes y relaciones, desbordan los planes”...

“Problemas sociales, afectivos y emocionales se entrecruzan en el devenir de la vida de los centros y de las aulas, y no siempre los docentes están preparados para ellos. Con frecuencia ni siquiera logran detectarlos con claridad. Se hace necesario adoptar una perspectiva amplia, que admita la participación de un conjunto grande de factores para abordar los nuevos problemas que presenta la convivencia en las aulas y en los centros. Cada vez se va tornando más importante la atención al factor ambiental en el que tiene lugar la enseñanza y el aprendizaje, como ámbito específico en que las actividades adquieren su sentido cultural. Por eso es fundamental dejar en claro que el desarrollo social es también desarrollo cognitivo. En el dominio de lo social se ponen incluso de manifiesto algunas de las capacidades cognitivas más complejas y peculiares de la mente humana. La habilidad para comprender las creencias, deseos, intenciones y emociones propias y de los demás, puede entenderse también como un logro cognitivo en el desarrollo de una mente “social” que habilita al sujeto para una adecuada interacción e integración social”⁶

creación de los CERP, amplificó el número de egresos de profesores titulados y coadyuvó a una mejor distribución de ellos en el territorio nacional.

⁶ Debo esta referencia a la Prof. Andrea Rodríguez

Balance

Queda de este modo esbozada la compleja etiología de los preocupantes resultados que exhibe nuestra educación secundaria. El elevado fracaso y la ineficiencia interna interpelan las creencias arraigadas en la sociedad y en el cuerpo de educadores sobre la función democratizadora que debe cumplir el sistema educativo público. Visto en perspectiva, en virtud de la importancia central que ocupa el conocimiento en nuestras sociedades contemporáneas, esta disfunción de aprendizajes y resultados de la educación secundaria, debe verse en términos de un freno a las oportunidades de desarrollo nacional, un factor desfavorable para la integración social y, en lo individual, como oportunidades perdidas de desarrollo personal.

Esta crítica situación entabla un dilema entre dos visiones que desafían a las autoridades encargadas de definir la política educativa nacional. Una de esas visiones, es básicamente conservadora del sistema actual y considera que la situación de la enseñanza puede resolverse con medidas remediales y/o incrementales de la situación vigente (Piú, ceibalitas, tutorías, etc.). La otra visión, de la que el autor de estas reflexiones participa, considera que estas acciones aunque van en una buena dirección apenas rozan la superficie, y que la manera de dotarlas de impacto es revitalizar los principios fundantes del sistema, lo que solo es posible a través de una nueva visión de la educación pública. A sustentar esta nueva visión del sistema educativo van dirigidas las páginas que siguen.

Segunda Parte

La nueva arquitectura del sistema educativo: Autonomía pedagógica y de gestión de los centros educativos.

1. De la centralización a la autonomía de los centros

Para superar el conjunto de rigideces y limitaciones que hemos descrito, se debe operar una revisión radical del modelo tradicional de gestión del sistema educativo, que se configuró históricamente sobre cuatro notas distintivas: es centralizador, verticalista, burocrático y homogeneizador.

Creemos que se debe ir a una concepción que otorgue, de manera planificada y progresiva, grados crecientes de autonomía pedagógica y de gestión a los institutos de enseñanza. Esta nueva visión supone otorgar a los centros espacios para la diversidad y la contextualización, así como para configurar un proyecto pedagógico propio. Pero esto deberá hacerse en consonancia con las orientaciones de política educativa y con los objetivos nacionales fijados por las autoridades, así como bajo condiciones establecidas con rigor técnico que acrediten la calidad y pertinencia de las propuestas pedagógicas. Este cambio de perspectiva no implica el propósito de desdibujar la responsabilidad del Estado, ni la asunción de paradigmas libertaristas o neoliberales que propugnan privatizar la gestión de las instituciones.

Se deberá incentivar que, en el marco de un núcleo básico común curricular, los diversos centros de enseñanza, públicos y privados, puedan experimentar métodos y propuestas pedagógicas propias para responder mejor a las distintas poblaciones de

estudiantes, a los distintos contextos geográficos y sociales, así como a los intereses, capacidades especiales o requerimientos particulares de los alumnos.

No es posible sostener que hay un solo modo de hacer bien las cosas, un único plan y programa adecuado, porque la homogeneidad es, al fin, ineficaz y empobrecedora pedagógicamente. No se pueden tratar situaciones diferentes, necesidades particulares, dando a todos la misma respuesta. Ello no construye equidad y empobrece, por su rigidez, la potencialidad de la propuesta educativa.

Nuestra educación necesita, imperiosamente, creatividad, innovación y flexibilidad para dar respuesta a los enormes desafíos que tiene la sociedad uruguaya, y éstos solo pueden generarse habilitando espacios de libertad, desarrollando capacidad de iniciativa y una más sólida profesionalidad. Por eso más que ejercer centralmente un control de planes y programas, la clave está en priorizar procesos y resultados de aprendizaje.

2. Diseño y desarrollo curricular: equilibrio entre lo común y lo diverso.

Hay un conjunto de cosas comunes a todo el sistema que deben preservarse. La socialización en torno a los valores universales propios de nuestro régimen democrático constitucional y de los Derechos Humanos, un núcleo básico curricular y políticas nacionales de equidad y calidad estos aspectos deben ser reafirmados como grandes objetivos de la educación para sustentar unas bases de integración social, por cuyo cumplimiento deberán velar las autoridades públicas. Se trata de garantizar que el proceso de autonomía en la gestión institucional no se traduzca en la disolución del sistema que asegura estas cosas. No debe confundirse diversidad con desigualdad ni con segmentación del sistema en circuitos paralelos.

Sin embargo, inclusión social e integración cultural no deben tampoco confundirse con homogeneidad. La realidad no puede quedar subsumida en una suerte de recetario único, válido en su aplicabilidad a situaciones diversas. Lo que puede transferirse es la capacidad para la innovación, no una fórmula única que pretenda que como funciona en un lado funcionará en otro, marginando los matices, las alternativas, las experiencias concretas, los climas y las culturas institucionales. El éxito de una mejora se basa en la adecuación a situaciones específicas, en la pertinencia de una respuesta a una comunidad, a unos padres, a unos alumnos, a unos profesores determinados. Lo que puede hacerse es trabajar en la capacidad para elaborar las respuestas, pero no puede transferirse “la” respuesta.

Como lo expresan Marchesi y Martín (2001): *“La solución que parece más sencilla es trasladar de forma directa a estas escuelas los factores que están presentes en las buenas escuelas. No es una alternativa correcta. Es preciso tener en cuenta las condiciones de cada escuela y, a partir de ellas, generar un proceso de cambio adecuado. Además, los profesores no aplican el conocimiento que se les trasmite como si se tratara de poner la mantequilla en el pan. Los profesores deben percibir que existen problemas, han de estar interesados en el aprendizaje y el cambio, y han de valorar que el esfuerzo demandado vale la pena. Si estas condiciones iniciales no se crean, es difícil que el cambio se produzca”*.

Si se pretende que un cambio sea asumido por los encargados de aplicarlo cotidianamente debe otorgársele la oportunidad de apropiarse de su sentido y eso solo puede lograrse participando activamente en su diseño, gestión e implementación. Muchas innovaciones pecan, precisamente, por la ausencia de reconocimiento de lo plural, de la singularidad que envuelve cada situación, que requiere de una respuesta construida sobre los factores específicos y sobre una genuina participación en el proceso de los actores.

3. Lo que se debe gestionar centralmente

La descentralización no supone perder aspectos básicos de la coordinación central, porque *“no se puede descentralizar lo que no tiene centro”*.

En este cambio de perspectiva, el Estado y las autoridades centrales del sistema son reubicados desde un rol meramente regulador y de control, a un rol fundamentalmente orientador, coordinador, evaluador y de servicio, para apoyar el mejoramiento de las instituciones educativas y la calidad de los aprendizajes. Se trata de una centralidad más idónea y menos burocrática que la tradicional.

En esta perspectiva, entendemos que se deberán mantener centralizados:

- a) El sistema presupuestal y los mecanismos de asignación y distribución de recursos;
- b) La definición de políticas educativas y los grandes objetivos en la materia que se fija el país. Las autoridades centrales de la enseñanza deben dar cuenta del grado de cumplimiento de esos objetivos y de los resultados alcanzados a la sociedad, especialmente rindiendo cuentas al Parlamento y asumiendo mayor responsabilidad política por la gestión que desarrollan. Hay que complementar la visión tradicional de autonomía del sistema educativo, con una contrapartida consiguiente de responsabilidad de las autoridades por los resultados logrados.
- c) Debería existir una agencia técnicamente autónoma de evaluación de la calidad educativa, que permita un seguimiento sistemático de la evolución de los aprendizajes, construir indicadores de resultados y una información apropiada sobre qué estamos consiguiendo en relación a los objetivos educativos que nos hemos fijado como sociedad. La función clave de esta evaluación es retroalimentar la respuesta del sistema educativo a los problemas detectados.
- d) Sistemas de formación docente potentes y modelos de coordinación que permitan una visión de conjunto del sistema, así como espacios de articulación entre niveles y subsistemas educativos.
- e) Las instancias jerárquicas deben realizar un seguimiento de las unidades educativas y generar procesos redistributivos que permitan correctivos a eventuales procesos de asimetría que se pueden producir al proveer de autonomía a los centros (fortalecer los centros que están en desventaja de condiciones por contexto social, establecer mecanismos de incentivos y de oportunidades de formación y desarrollo profesional para los sectores más débiles).

4. El centro educativo debe ser el eje de la innovación y de la mejora educativa

En esta perspectiva que postulamos, el centro educativo (nivel **meso estructural**) cobra un rol articulador del conjunto del sistema. Es una suerte de bisagra entre el nivel **macro estructural** donde radican las instancias centrales de la administración que definen las políticas educativas a nivel nacional y, por otro, el nivel **micro estructural** del aula donde tienen lugar las actividades concretas de aprendizaje, pero enmarcadas en el proyecto pedagógico institucional. Esta nueva configuración del sistema, supone una traslación del eje de la innovación desde las instancias centrales y jerárquicas del sistema a los centros de enseñanza. Como dice Aguerrondo (1998), *“La Escuela es la nueva unidad de cambio y la nueva palanca para la resolución de los problemas del sistema. El centro de las políticas está en conseguir que las escuelas se hagan cargo de un trabajo más autónomo, trabajen en equipos docentes y diseñen para ello el Proyecto Educativo Institucional (PEI)”*.

5. El efecto establecimiento. Cultura institucional y aprendizaje

El concepto central de este nuevo paradigma es que la buena educación la hace la buena institución. La unidad de transformación de la educación es la institución y no solo el aula. Es en *“la institución escolar donde se juega la suerte de la calidad y la equidad de la oferta educativa”* (Aguerrondo, 1998).

Los aprendizajes que realizan los alumnos no ocurren en el vacío. Son siempre mediados institucionalmente. Los contenidos son inseparables de la experiencia y ésta de los ambientes y condiciones de aprendizaje. Frente a la mentalidad didáctica que remite el aprendizaje únicamente al contenido de las materias y áreas del currículo, es preciso visualizar el ambiente escolar como fuente de adquisiciones.

En esta perspectiva, el centro educativo como un todo es de por sí educador. Todo él educa desde la experiencia cotidiana que los alumnos vivencian en la institución. Cada centro crea estructuras y un clima organizacional, roles, patrones de acción y comunicación, que dan lugar a una cultura institucional específica que le otorga sentidos y señas de identidad, a través de lo cual moldea y configura los aprendizajes y adquisiciones de los alumnos.

Como expresa Gimeno Sacristán (1980): *“Es el centro el que establece el ambiente general de aprendizaje para los alumnos, el que imprime un determinado sesgo al desarrollo del currículum, donde se establece la coordinación o el individualismo en las actuaciones profesionales; es ahí donde se estructuran las condiciones de trabajo de los profesores y donde será o no posible que docentes hipotéticamente renovados puedan o no poner de manifiesto sus nuevas competencias profesionales. Las prácticas pedagógicas se explican por las determinaciones y por el acomodo a una estructura organizativa y a una cultura institucional escolar que moldea los aprendizajes. Lo que no se cambie en este ámbito reduce el margen “de innovación de los profesores al ambiente restringido de las aulas”.*

Apple (1980) distingue seis dimensiones que configuran el ambiente del centro educativo como modelador de los aprendizajes. 1) El conjunto arquitectónico de los Centros que regula un sistema de vida, de relaciones, de conexión con el medio exterior; 2) Los aspectos materiales y tecnológicos, es decir la dotación de materiales que abren distintas posibilidades de estimulación y aprendizajes; 3) Los sistemas simbólicos y de información, o sea el currículo explícito o escrito; 4) Las destrezas y calificaciones del Profesor, primer elemento determinante de la experiencia educativa; 5) Los estudiantes, como grupo de relación social y fuente de estímulos para el desarrollo de la personalidad moral e intelectual; 6) Componentes organizativos y de poder, o sea la institución con sus pautas de organización de tiempos y espacios, del personal, con sus rutinas y una forma específica de incorporar las relaciones humanas en una estructura de jerarquías y autoridad.

El centro escolar debe ofrecer una cultura institucional donde sus actores encuentren condiciones apropiadas para desarrollar su sentido de pertenencia y su rol profesional; un proyecto pedagógico que defina la identidad de sus objetivos pedagógicos y una comunidad educativa con un sentido claro e integrado de su propósito formativo. El proyecto pedagógico institucional debe constituirse en el eje vertebrador que otorga significado y sirve de marco de referencia a todas las actividades de aprendizaje y de asiento a las normas y valores de convivencia. Hay que construir centros educativos que tengan identidad, sentido de pertenencia, en una palabra: “camiseta”. *“La visión compartida es vital para la organización que*

aprende, porque proporciona el núcleo y la energía para aprender...Las organizaciones cuyo propósito sea construir visiones compartidas alientan incesantemente a sus miembros a desarrollar sus visiones personales”, (P. Senge) porque el propósito personal (que tiene también dimensiones sociales) es “el camino que lleva al cambio organizativo”.

No se debe confundir el proyecto pedagógico institucional, que es una construcción colectiva de toda la comunidad a través de amplios intercambios, participación activa y negociación de acuerdos, con un documento escrito muchas veces por la Dirección liceal sin participación ni apropiación de sus orientaciones, objetivos y contenidos por los miembros de la comunidad educativa. En este segundo caso el documento no tiene valor alguno. Como dice Fullan (2002), *“las visiones mueren prematuramente cuando no son más que productos de papel, fabricados por los equipos de dirección y cuando intentan imponer un falso consenso”*. El documento escrito solo es válido como una síntesis de los acuerdos alcanzados en un determinado momento y debe ser objeto de revisión permanente a la luz de nuevas realidades y emergentes que se produzcan en la institución y las consiguientes relecturas de esas nuevas realidades por la comunidad del liceo. El cambio, en este sentido, *“es un viaje y no un proyecto establecido”*.

6. Condiciones para una autonomía positiva de las instituciones

Debe advertirse que no se trata de decretar la descentralización de buenas a primera, ni con carácter general e indiscriminado para todo el sistema. Se descentraliza algo a sujetos y organizaciones capaces de gestionarlo adecuadamente, por lo que, primero, hay que trabajar en la construcción de esa capacidad. La descentralización de la gestión no engendra por sí sola una dinámica innovadora. Para que ello acontezca se requiere una transferencia de recursos y unos apoyos específicos que capaciten internamente al centro escolar para ser agente de su transformación, proceso del que debe participar toda la comunidad educativa del mismo. Este papel, resitúa la necesidad de las instancias centrales del sistema y el lugar del Estado en el sostenimiento de las políticas educativas.

Para operar esta traslación y generar autonomía de los centros educativos, tiene que haber tejido y consistencia en las instituciones y en los colectivos docentes de las mismas. Como parte de un proceso hacia la autonomía, se requiere de un plan nacional que priorice el fortalecimiento y la capacitación de los colectivos docentes para la gestión curricular y la construcción de comunidades profesionales de aprendizaje, con el propósito prioritario de impulsar una mejora en las adquisiciones de los alumnos y en los climas de convivencia institucional.

7. Un plan estratégico-situacional para la mejora de cada Centro educativo

Una modalidad que puede dar resultados efectivos, consiste en firmar contratos de mejora educativa entre cada centro educativo y las autoridades (o jerarquías técnicas) centrales del sistema, donde se estipule el programa de mejoramiento a desarrollar por parte de la institución. Dicho programa, que debe ser validado técnicamente, debe resultar de un estudio diagnóstico, de una identificación de los factores sobre los que se operará para producir la mejora y de unas metas concretas de aprendizaje y convivencia a alcanzar. Por otra parte, el contrato estipulará los apoyos materiales y técnicos que desde la administración central se darán al centro para su fortalecimiento y desenvolvimiento. Para que esto sea efectivo se requiere un alto consenso de todo el personal. Es la institución, como totalidad, la que debe

embarcarse en un aprendizaje organizacional comprometido con el objetivo de su mejora, especialmente en términos de logros de aprendizaje.

La administración pública podría, entonces, negociar y acordar un proyecto pedagógico con cada centro educativo, que reconozca a éstos capacidad de interlocución y de gestión con creciente autonomía. En contrapartida, existirá una evaluación de su funcionamiento y de sus resultados de aprendizaje en relación con su medio y los perfiles del alumnado, como base para identificar debilidades y proveer medios de fortalecimiento institucional y de mejora pedagógica. Es de suma importancia crear una cultura de evaluación, con estudios e investigaciones sistemáticas y longitudinales a nivel general del sistema y de autoevaluación en cada centro, lo cual sería un insumo necesario para sustentar el proceso de innovación. La evaluación debe ser concebida, fundamentalmente, como “*un proceso de diálogo, comprensión y mejora*”.

No tiene sentido, en cambio, establecer una lista pública comparativa de los rendimientos de los centros educativos del país (ranking) independientemente de su contexto, porque ellos parten (tipo de alumnos, recursos, nivel de los docentes, infraestructura y equipamiento) de situaciones muy diferentes. Es lo que Fullan indica como la imposible tarea de comparar manzanas con zapallos. Esta práctica solo logra estigmatizar instituciones, colectivos docentes y alumnos que concurren a esos centros peor ranqueados.

En cambio, sí es fundamental que las instituciones se comparen consigo mismas en su evolución ¿Dónde estábamos en el año...X, y dónde estamos ahora, en matemáticas, lenguaje, convivencia?, ¿Dónde nos proponemos estar dentro de tres años?, ¿cuál es nuestra meta y cuál la estrategia para lograrlo? ¿Qué cosas vamos a mejorar para lograr la meta propuesta? ¿Contamos con los recursos apropiados para alcanzarla, qué recursos adicionales se necesitan?

Esto requiere de cada Centro educativo un plan estratégico-situacional, que permita establecer *objetivos de mejora y estrategias de avance*, orientados a “*dibujar*” el camino a recorrer para lograr pasar de una estación inferior de logros de aprendizaje a otra superior. Luego sí, se podrá plantear la pregunta: ¿cómo lo estamos haciendo con respecto a otros centros que se encuentran en circunstancias similares? Esto es, compararse con “*vecinos estadísticos*” o “*grupos de familias*” de centros (Fullan).

En este esquema, debe preocupar a las autoridades no solo los establecimientos que tienen bajos rendimientos, sino también los que tienen rendimientos medios pero están estancados en el tiempo. En ambos casos debe haber una intervención de la autoridad central para diagnosticar la institución y ayudarla a enfocarse específicamente en las estrategias para mejorar sus resultados de aprendizaje y retención. A su vez, no basta con saber qué unidades liceales obtienen mejores resultados promedios, sino también cuáles son capaces de compensar las características de entrada de los alumnos.

Así como existen ciertas *condiciones de educabilidad de los estudiantes*, por debajo de las cuales es imposible realizar el proceso de aprendizaje con éxito, también existen ciertas *condiciones de calidad institucional* por debajo de las cuales el cumplimiento de las funciones formativas atribuidas a un centro de estudios no es posible llevarlas a cabo efectivamente. Será necesario, por consiguiente, que las autoridades públicas de la educación fijen de forma normalizada ese mínimo de condiciones de calidad que deben reunir los centros (en términos de infraestructura, equipamiento, medios pedagógicos, recursos didácticos, recursos humanos

calificados, clima institucional, etc.) para desarrollar eficazmente su labor y asuman el compromiso de su provisión a todas las instituciones docentes.⁷

Tercera Parte

La nueva arquitectura académica y organizacional del Liceo

1. La estructura académica de los Liceos debería basarse en Departamentos.

En las instituciones de Enseñanza Secundaria se debe fortalecer la experiencia de las coordinaciones docentes y -como un cambio significativo en la arquitectura organizacional del Liceo- proponemos se creen Salas de Departamento, conformadas por asignaturas o grupos de asignaturas afines de una misma área. Cada departamento contaría con un profesor coordinador a cargo de su conducción, seleccionado por concurso. El Departamento es un lugar donde, entre los profesores de las materias que lo integran, se acuerdan metas de aprendizaje, criterios de trabajo y evaluación, se preparan recursos didácticos, se formulan programas de intervención pedagógica en apoyo a estudiantes con dificultades de aprendizaje y opera como un lugar de aprendizaje profesional. El coordinador de Departamento orientará el trabajo en el espacio de coordinación de asignaturas.

En cada liceo habría, además, un Departamento de Orientación, integrado por Profesores Adscriptos, POP, educadores sociales y comunitarios, psicólogos. Este debe tender a ser una unidad técnica de tutoría y orientación de los alumnos, con un plan estructurado de intervención pedagógica.

Las Salas de Departamento permitirán que cada Liceo disponga de un nivel intermedio entre la Inspección Docente de Asignaturas y los profesores de aula, potenciando el desarrollo de acciones de capacitación en servicio y el intercambio pedagógico y didáctico entre las orientaciones de la Supervisión y la actuación de los docentes en los liceos en el manejo de sus realidades contextuales.

Los Departamentos no deben erigirse en sectores estancos que reanimen una cultura balcanizada. De ahí la importancia de que la Dirección del liceo fortalezca las coordinaciones institucionales con la participación de todo el colectivo docente, para trabajar juntos sobre los propósitos pedagógicos del Centro y fortalecer un aprendizaje colaborativo animado por los intercambios entre el profesorado.

Cada institución educativa, además de un Secretario Administrativo, debería contar con un Intendente a cargo del mantenimiento del edificio y del personal de servicio.

2. Los equipos de Dirección

Los Directores conducirán la institución, apoyándose en los aspectos pedagógicos en un Consejo asesor integrado por los Coordinadores de Departamento del liceo. El liderazgo del Director no puede asumir un carácter individualista, sino de promoción de un trabajo en equipo que fomente el aprendizaje colectivo, pero sin desdibujar las responsabilidades y roles de cada uno.

⁷ El concepto de “educabilidad” puede verse en Juan Carlos Tedesco. El concepto de “condiciones de calidad institucional”, lo debemos al Dr. Pablo Landoni.

Hay que otorgar a los equipos de dirección un mayor poder para innovar en lo curricular, en lo pedagógico y para conformar un plantel docente permanente, comprometido y eficaz en el cumplimiento de la propuesta pedagógica institucional. La misión del Director es crear organizaciones que aprenden, esto es, organizaciones donde sus miembros amplíen continuamente sus capacidades para comprender y solventar la complejidad, clarificar la misión formativa y fomentar el crecimiento personal y profesional.

Las Direcciones liceales, a los efectos de conformar la comunidad educativa y disponer de los recursos docentes apropiados para llevar a cabo el proyecto pedagógico institucional, podrán dejar en forma debidamente fundada a profesores de su equipo docente “libre” al final de cada curso. En tales casos, y de conformidad con la inspección correspondiente -que velará por la imparcialidad de los criterios aplicados-, el docente deberá elegir otra institución educativa siguiendo el orden correspondiente de méritos en las listas de elección. Es fundamental que la administración central no relegue a estos profesores y, por el contrario, les provea apoyos y oportunidades de mejora y capacitación en servicio, porque no se trata de mejorar un solo o específico liceo sino al conjunto del sistema, lo cual depende de la calidad del profesorado en su conjunto.

Los Directores junto al Coordinador de Departamento respectivo que corresponda, tendrán a su cargo cubrir las vacantes docentes que se produzcan durante el año lectivo, siguiendo estos criterios: a) En primer lugar podrán ofrecer las horas vacantes a profesores que ya trabajan en la institución, siguiendo el orden del escalafón docente; b) En caso de no cubrir las horas con profesores de la institución podrán convocar docentes de la asignatura respectiva, respetando el registro de aspirantes ordenadas según méritos de concursos u otros medios de evaluación, sin tener que pasar por el Dpto. Docente central; c) Agotada la lista podrán hacer una convocatoria pública y evaluar localmente los méritos de los aspirantes mediante un tribunal conformado por el Director o un Subdirector, el Coordinador de Departamento respectivo y otro docente de la asignatura que sea el siguiente mejor calificado de la institución. El ordenamiento permitirá asignar de inmediato las horas vacantes a los aspirantes siguiendo el ordenamiento de méritos, que deberá ser ulteriormente refrendado por la Inspección de asignatura respectiva.

Los Directores serán responsables de velar por la asiduidad y el cumplimiento de los horarios de clase por parte de los profesores. Una de las primeras obligaciones del cuerpo docente en sus diversas escalas, pero primordialmente de aquel que tiene asignado grupos de clase, es garantizar a los alumnos que recibirán las clases correspondientes establecidas en el calendario escolar. Actualmente se registra una elevada cantidad de clases no dictadas por ausentismo docente, lo que tiene incidencia en la desafiliación de los jóvenes más vulnerables y afecta la continuidad de los estudios de los restantes. La cifra asciende a 600 mil horas de clase anuales no dictadas (un 14% del total) con incidencia mayor en docentes jóvenes y liceos de Ciclo Básico. Las causales de licencia estipuladas en el Estatuto deberán ser objeto de una revisión para garantizar, sin perjuicio de los derechos del docente, el cumplimiento del principio de que en la enseñanza todos los elementos (edificios, equipos, funcionarios, cursos) existen al servicio del aprendizaje de los alumnos.

3. Nuevos formatos para la designación de los Directores de Liceos

Para la designación de los Directores efectivos -además del título docente, los méritos académicos, la antigüedad escalafonaria requerida y poseer Curso de Directores realizado previamente-, se dará preferencia a la presentación por el

aspirante de un Proyecto Educativo Institucional, que comprenda: diagnóstico de una institución, identificación de sus fortalezas y debilidades, propuesta de desarrollo y mejora (líneas básicas de organización y gestión del centro, desarrollo de un proyecto pedagógico, fortalecimiento del clima institucional, capacitación y profesionalización docente), relaciones con la comunidad educativa y el entorno social. La evaluación del Proyecto Institucional será determinante para la selección del aspirante a la Dirección.

Los Directores serían designados inicialmente por plazos no menores a tres años, sin que se admitan traslados a otros centros o funciones antes del cumplimiento efectivo del plazo. La asignación del cargo podrá extenderse por plazos similares, verificados buenos rendimientos y mejoras de la institución por la gestión realizada. Los Directores serán evaluados en función de los resultados de sus alumnos y del ambiente de convivencia positiva y de fortaleza institucional que hayan logrado establecer en el Liceo, conforme al plan de mejora diseñado (plan estratégico-situacional), a los recursos disponibles para su cumplimiento y a las características del alumnado. Se revisará la configuración de la Inspección de Institutos y Liceos, en su filosofía y perfil de gestión supervisora, para adaptarlos a esta nueva perspectiva.

4. Los liceos necesitan Profesores de tiempo completo y con permanencia en una misma institución durante varios años.

Es un factor clave y condición “sine qua non” para mejorar la calidad educativa, evitar el “profesor taxi” que se desplaza de una institución a otra, así como la rotación permanente de los docentes todos los años migrando a una nueva institución. Formar una comunidad educativa, lograr que los docentes interioricen un proyecto pedagógico y desarrollar un sentido de pertenencia y compromiso, requiere cumplir jornadas intensas en una institución y permanencia en ella en el tiempo.

El logro de este objetivo supondrá revisar los planes de estudio inasequibles a los alumnos, al estar estructurados en base a un número crecido de asignaturas anuales (como es el caso de la revisión curricular 2006). Necesariamente se deberá bajar el número de las materias de la grilla curricular, centrándose en los saberes esenciales y, simultáneamente, aumentar sus cargas horarias para lograr una frecuencia mayor de contactos entre cada profesor y el grupo de alumnos. Este rediseño curricular deberá ser objeto de negociación y debate pedagógico con las ATD de enseñanza secundaria, pero sobre la base de garantizar un criterio que permita pasar de horas-profesor a “*profesores cargo*” o, por lo menos, a “*paquetes horarios*” en una institución. En la reforma de 1996, este objetivo se había logrado parcialmente a través de las áreas curriculares, pero éstas levantaron resistencias en el profesorado en base a dos argumentos sustentables: que con las áreas se quebraba la epistemología de las ciencias respectivas fragilizando la formación de los alumnos y que los profesores formados por especialidad en el IPA no estaban en condiciones de asumir la enseñanza de otras ciencias del área. Una opción a estas críticas fue la revisión 2003 al plan 1996, propuesta anulada por la administración siguiente sin evaluación ni ponderación alguna. Otra experiencia positiva, a tener en cuenta para el ciclo básico, es la de los liceos integrados de área rural y las escuelas con 7º, 8º y 9º grado.

5. La carrera y la evaluación del docente debería ser revisada.

El avance en la carrera docente y el pasaje de grado no puede basarse en la mera antigüedad, sino en evaluaciones que incorporen: cursos y titulaciones obtenidas, desarrollo académico, evaluaciones del desempeño docente realizadas sobre nuevas bases y criterios, y carpetas profesionales. Una opción intermedia, de transición, puede consistir en mantener el pasaje de grado por antigüedad para los que ingresaron por el sistema tradicional y opten por ello, pero paralelamente admitir el pasaje de grado vía concurso para los que deseen por esta vía progresar más aceleradamente en la carrera, a partir de un cierto número de años mínimo (6 u 8 a vía de ejemplo). Los concursos a estos efectos podrían ser bianuales.

La carrera no deberá tener solamente grados, como actualmente, sino también niveles (dos, por lo menos) que marcarán estadios de experticia y una posibilidad efectiva de ascenso. El pasaje de un profesor a un estadio superior (a través de un tribunal técnico-docente de alto nivel y criterios objetivos de concurso) debe estar asociado a una mejora salarial significativa y a nuevas responsabilidades y funciones docentes. Estas implicarán reducir las cargas de docencia directa del docente, para que pueda desempeñar otras tareas vinculadas a su asignatura o a una rama de asignaturas afines (Coordinar un Departamento, recibir practicantes, desarrollar cursos de actualización docente de pares más jóvenes, realizar tutorías de docentes nuevos incorporados por el liceo, atender en clases de apoyo las dificultades de aprendizaje de estudiantes, elaborar guías didácticas y materiales curriculares en su especialidad). Esto permitirá no perder excelentes docentes para la función de docencia directa o de aula en una asignatura, como ocurre actualmente, donde la única posibilidad de promoción es pasar de la función de docencia de aula a un cargo de docencia indirecta (Director, Inspector). Gráficamente se podría representar como una vía de la cual salen tres ramas o brazos (a diferencia del sistema actual que tiene solo dos) de ascenso y cambio de categoría.

Estos docentes del nivel superior podrán actuar como articuladores entre la Inspección de Asignaturas y los docentes de su materia en los Liceos, reduciendo las distancias hoy existentes en función del número acotado de inspectores para atender a varios centenares y aún miles de docentes por asignatura, circunstancia que torna infrecuentes los contactos y casi imposible los apoyos.

Los docentes efectivos serán designados, en principio, por tres años en una institución educativa. Transcurrido ese lapso, tendrán derecho preferente a seguir en dicha institución siempre que posean informe favorable de su desempeño por la Inspección de asignatura y la Dirección liceal. También podrán, si es su voluntad, trasladarse a otras instituciones con cargos o paquetes horarios vacantes.

Debería existir un sistema de fuertes incentivos, salariales y no salariales, para orientar la elección de docentes bien calificados (en la escala del muy bueno y el excelente) hacia centros educativos que atienden poblaciones estudiantiles de medios desfavorecidos y que han tenido pobres evaluaciones de rendimiento, con vistas a reforzar los recursos docentes de esas instituciones y apuntalar un programa de mejora de los aprendizajes en la misma.

6. Poner al alumno en el centro del sistema. Cambiar las prácticas pedagógicas

El enfoque curricular enciclopedista de nuestra enseñanza secundaria, basado unilateralmente en contenidos de conocimiento, debe ser puesto en cuestión y abrir un espacio de reflexión sobre los procesos de desarrollo curricular, las prácticas de enseñanza y las formas de evaluación. Puede contribuir a esa apertura, considerar la introducción de un enfoque mixto por competencias desde una estrategia de transversalidad. El concepto de competencia combina un componente de

conocimiento representacional con la capacidad para utilizar y movilizar el mismo para resolver problemas en situaciones reales (Perrenoud, 2003). Las competencias se dividen en dos tipos complementarios: *competencias genéricas* (cognitivas, procedimentales, éticas) y *competencias específicas* de cada segmento académico.

El enfoque por competencias, produce un cambio de énfasis y de mirada. Se pasa de “lo que se enseña” a los estudiantes, a lo que “efectivamente aprenden”, a la importancia de los resultados obtenidos por él. De un enfoque centrado en la enseñanza del docente, se pasa a colocar en el centro de las preocupaciones del docente el aprendizaje activo del alumno. Este paradigma pedagógico supone en el docente la capacidad de descentrarse. Este cambio se refleja, también, en la evaluación, que se desplaza desde el conocimiento como referencia dominante hacia una evaluación más integral, centrada en las capacidades, destrezas y procedimientos para movilizar conocimientos en una situación compleja. “*El enfoque por competencias modifica los puntos de vista convencionales sobre la forma de aprender y de enseñar, pues el aspecto central no es la acumulación primaria de conocimientos, sino el desarrollo de las posibilidades que posee cualquier individuo, mediante fórmulas de saber y de saber hacer contextualizadas*” (Rué, 2002)

Este enfoque también contribuye a transformar el aprendizaje en cuanto articula la teoría con la práctica (estudio de casos, resolución de problemas, formulación de proyectos, etc.), contextualiza la formación, y promueve la formación integral (articula el saber conocer, con el saber hacer y el saber ser).

Este poner al alumno en el centro del sistema con vistas a responder a sus necesidades de formación requiere, también, introducir modalidades de flexibilidad curricular que se adapten a los ritmos, intereses, necesidades y capacidades de los alumnos, como ser: sistemas modulares y de créditos, modalidades semipresenciales de enseñanza (para alumnos que trabajan, deportistas, etc., favoreciendo que cada uno elija el ritmo de su aprendizaje), planes con bloques horarios de dos o tres asignaturas y de duración semestral (alumnos con dificultades de concentración para abordar un número amplio de asignaturas), currículo que incorpore junto a las asignaturas teórico-académicas, modalidades de aprendizaje práctico (talleres, proyectos productivos) o modalidades artísticas (para alumnos con fuertes vocaciones). Muchas de estas modalidades ya existen como experiencias pilotos acotadas. Se trata de evaluarlas y validarlas como formas alternativas de responder a las características diversas del alumnado, ofreciendo diversos modelos de liceo que ofrezcan estas modalidades de aprendizaje..

También debe recuperarse una “*mirada pedagógica*”, tantas veces postergada por la asunción de visiones sociologistas dominantes en los últimos tres lustros, que han significado un reduccionismo asistencialista de las funciones educativas. Un cierto porcentaje de alumnos liceales poseen dificultades de aprendizaje que obstan al logro de los rendimientos académicos requeridos, llevándolos al fracaso académico ante la pasividad y falta de respuestas del sistema secundario. Las dificultades de aprendizaje de los alumnos pueden manifestarse en las áreas de lenguaje (oral o escrito), de razonamiento lógico-matemático o ser multicausales, donde muchas veces inciden como potenciadores los factores emocionales o socio-ambientales. El sistema necesita desarrollar una plataforma técnica con capacidad de diagnosticar científicamente estas situaciones, detectar las causas y factores de las dificultades de aprendizaje y diseñar un programa estratégico de intervención específico a cada caso (que será muchas veces inter y multidisciplinario), a ser desarrollado por

técnicos especializados en interacción con los profesores de aula involucrados y acciones de apoyo en tiempos compensatorios en el liceo.

7. La convivencia en la institución educativa⁸

Las cuestiones que refieren a la convivencia atraviesan toda la vida de los centros educativos, involucrando al conjunto de sus dimensiones y de sus actores. El aprendizaje de la convivencia posee una doble significación:

- a) tiene valor educativo en sí mismo (las relaciones humanas, en cuanto potencian el crecimiento personal y social, son una finalidad educativa);
- b) es instrumental para otros aprendizajes (facilita la calidad educativa y promueve un aprendizaje democrático).

Uno de los fines primarios de las instituciones educativas es la socialización de las nuevas generaciones. No puede soslayarse que, si los conflictos y las diferencias entre las personas forman parte de las relaciones sociales, el sistema educativo debe asumir ese proceso de socialización de modo que incluya el hacer frente a los conflictos de convivencia. Se trata de un reto complejo, consistente en la construcción de una cultura de convivencia fundada en consideraciones éticas y en valores democráticos, como los de justicia, imparcialidad, tolerancia activa, respeto, dignidad de las personas, no-violencia, diálogo, reflexión socio-moral. También entra dentro de este objetivo crear un clima moral afectivo, de aceptación y de seguridad en el centro educativo, de modo que el alumnado encuentre modelos y referencias prácticas de acuerdo a valores consensuados, así como coherencia y compromiso del profesorado. Este debe ser consciente de que educa no solo por lo que enseña intencionalmente, sino también, y fundamentalmente, por la forma de ser y actuar: “el ejemplo que se da y el modelo que se ofrece”.

Otro de sus objetivos es el desarrollo de la sensibilidad y de vínculos, porque los progresos de los estudiantes dependen en gran medida de su confianza y autoestima (sentirse aceptados, valorados, seguros y competentes).

Una buena convivencia es una condición facilitadora de una buena calidad educativa. Cabría preguntarse sobre esta relación decisiva: ¿se puede lograr la transmisión de conocimientos como función específica de las instituciones educativas, sin construir relaciones personales que configuren un ambiente favorable para el aprendizaje? Si la relación humana no se desarrolla bajo ciertos parámetros (psicológicos, éticos y emocionales) de bienestar y de cierta armonía ambiental, puede ser muy difícil enseñar y aprender. No se debe perder de vista que la relación entre docente y alumno mediada por el conocimiento es, siempre, una relación humana. Al tejido de relaciones humanas en el centro de enseñanza lo llamamos “clima institucional” y supone pensar las instituciones como organizaciones desde las necesidades humanas de sus miembros. Operar sobre esta variable de las relaciones de convivencia humana es fundamental, porque puede favorecer o entorpecer el logro de los propósitos institucionales. Educar para la convivencia supone un proceso de recrear la escuela, implicando a toda la comunidad educativa para cambiar las formas de relación y comunicación.

La historia social reciente (derivada en parte de cambios civilizatorios que caracterizan el comienzo del milenio, pero también de procesos históricos propios de nuestra formación nacional) determinan que las interacciones, los sistemas de comunicación y de relación al interior de los centros educativos deban analizarse

⁸ tomado de Corbo, Cossio, Fazio, Novo, Patrìtti: “Educación en Valores y Ciudadanía democrática. Guía Didáctica”. Fundación Konrad Adenauer-Ediciones de La Plaza, Montevideo, 2008.

teniendo presentes las transformaciones que han afectado los tejidos sociales y los desplazamientos de sentido y de valores que se viven en las sociedades actuales. Los procesos educativos requieren de esta lectura de contexto y de una mirada histórica. La convivencia escolar debe ser leída, entonces, desde la interdependencia entre escuela y sociedad en el proceso de su historicidad. Debe entrar en la consideración de esta cuestión, que el vínculo con los niños y jóvenes se tornó más complejo y problemático, afectando la red vincular o relacional a la interna de las instituciones educativas. A consecuencia de ello, se verifica cierta confusión sobre lo que se espera de cada uno de los actores y dificultades para alcanzar acuerdos sobre roles y tareas a realizar. Parecería que “el pacto educativo se rompió”. Los emergentes de esta situación se manifiestan en forma de tensiones, que se viven en el centro educativo. Estas nuevas realidades plantean la necesidad de una nueva legitimidad normativa que reanime su legitimidad y su vigencia ordenadora de la convivencia. Al cambiar los contextos históricos, las normas en vigencia pueden debilitarse como medios para alcanzar los objetivos de los centros de enseñanza. El debilitamiento normativo y de autoridad, se traduce en que no tienen potencia reguladora o no son respetadas. Se establece una distancia entre los marcos jurídicos y los comportamientos sociales. Esto se refleja en: falta de límites y ausencia de voluntad de hacer cumplir las normas, dificultades de motivación, vaciamiento del sentido de las normas.

Una de las respuestas a este problema es complementar las normas instituidas (por la autoridad legítima y los poderes públicos) con la normas construidas (por la comunidad educativa).

Por lo general, las normas “instituidas” son genéricas y padecen de cierto grado de abstracción. Por ello, puede ser beneficioso realizar un proceso de concreción o especificación de ellas a nivel de la convivencia cotidiana de cada institución educativa. Estas normas de convivencia serían normas “construidas” en la propia institución, mediante un proceso de reflexión, diálogo y búsqueda de consensos entre los actores docentes y estudiantiles. Como se trata de una concreción de la norma instituida (de carácter constitucional, legal, estatutario o reglamentario), no puede entrar en colisión con ésta ni desconocerla. Por el contrario, el objetivo es afirmarla desde una lectura particular por una institución y un medio concreto y desde la participación e implicancia de sus actores.

Debe considerarse que si la norma está consensuada, ello le agrega legitimidad democrática. *“La revalidación de las normas debería pasar por la revalidación del contrato de base. Una nueva validez sostenida en la reflexión, debate y consenso”* (Onetto, 2004). Ello requiere fortalecer, apelando a un proceso democrático, las bases de sustentación de las normas y de la autoridad, mediante una apuesta a que la participación de los que están involucrados en su construcción y ejecución provea de mayor legitimidad y reconocimiento a esas normas. Claro que participación no debe confundirse con estado de asamblea permanente, con confusión de roles, ni con debilitamiento de límites. *“No hay que convertir la democratización de los argumentos de legitimidad en la excusa para la deserción de los adultos de su lugar en la educación: el lugar de la responsabilidad última”* (Onetto, 2004).

Debe considerarse que toda apuesta democrática para sostener las normas es una apuesta para sostener su sentido. El vaciamiento de sentido de las normas escolares cierra el paso al consentimiento racional por parte de los alumnos, dejando abierto sólo la exterioridad de la obligación. Por eso, si las normas recuperan argumentos a su favor, eso facilita la autonomía responsable, el autocontrol, disminuyendo el peso

de la estrategia del control, que no puede constituirse ni en objetivo ni en parámetro privilegiado del buen funcionamiento de la institución.

Las normas instituidas derivan de mandatos constitucionales y legales como representación de los poderes públicos democráticos. Configuran un horizonte normativo de referencia común para todos los establecimientos. Refieren fundamentalmente al ámbito de las finalidades, los objetivos, los derechos y deberes.

Las normas construidas, en cambio, se fundan en una legitimidad democrática basada en un contrato entre partes y no en una imposición unilateral. Son especificaciones a nivel institucional de normas de convivencia que regulan las relaciones humanas, las comunicaciones y los vínculos entre los actores institucionales. La esencia de estas normas son los contratos sociales, esto es, compromisos de partes. Un contrato es también un acuerdo de expectativas mutuas de los actores institucionales, y constituye la base de la definición de roles y funciones. La mayor oportunidad de renovar el pacto educativo está en la interacción ente las personas, en la búsqueda de un sentido compartido de fines y en la construcción de un consenso en torno a los medios de actuación. Para elaborar las normas construidas institucionalmente (Acuerdos Institucionales de Convivencia), se sugieren los siguientes procedimientos:

- La reflexión normativa.
- La consulta y la participación dialogante de todos los actores de la comunidad educativa.
- La identificación de zonas, temas o aspectos, potencialmente conflictivos que requieren acuerdos sobre modos de actuación o criterios de procedimiento.
- La búsqueda y construcción de consensos.

De este modo, los procedimientos conectan la norma con los acuerdos y son parte del contenido educador de esas normas. La revitalización de las normas de convivencia y de los climas institucionales, implican la renovación del pacto fundacional del centro de enseñanza.

8. Dos ejes para una revisión funcional de los centros educativos. Los Tiempos y los Espacios ⁹

Dos ejes centrales para reanimar el papel del centro educativo como proyecto global formativo son los tiempos y los espacios (en plural). La escuela y el liceo no están al margen de los procesos socio-económicos de fondo de nuestra civilización que producen importantes mutaciones en la configuración de estos ámbitos. Nuestros tiempos y nuestros espacios no son ya los que enmarcaron la vida de generaciones anteriores. La globalización con sus dimensiones despersonalizadoras tiene su contracara en la reanimación de los espacios locales, comunitarios, como lugares cotidianos de la construcción de ciudadanía.

La importancia de recuperar la pequeña escala o la dimensión humana del centro educativo

El retorno a la idea de pequeña escala, con un número acotado de grupos y alumnos, es central para sustentar una fuerte personalización educativa, donde no haya alumnos anónimos ni, detrás de éstos, familias anónimas. La pequeña escala permite gestionar los espacios y las actividades de formación de modo de generar un clima

⁹ Esta parte debe casi todo (conceptos y términos) a las enseñanzas de la fina inteligencia y la exquisita persona del Arq. Jorge Saxlund (Ex Consejero del CES y Ex Inspector técnico del mismo), del que tantos beneficios recibí en mi tarea al frente de esa rama de la educación.

de trabajo positivo, un uso racional de los recursos disponibles, un espacio físico que los alumnos puedan sentir como acogedor.

Esta configuración de climas y de relaciones interpersonales son claves para hacer sentir el centro educativo como algo propio para los docentes, los funcionarios y los alumnos que allí conviven y generar fuertes sentimientos de pertenencia. *“Cuando esto ocurre se crean las condiciones favorables para que sea posible enseñar y para que los alumnos efectivamente aprendan”*. (Da Silveira, 1995)

Es imprescindible superar la atmósfera que prevalece actualmente en los grandes establecimientos de enseñanza pública, algunos de los cuales son equiparables, por la población que albergan diariamente, a muchas poblaciones del país. Las características de este modelo perimido son: anonimato de autoridades, docentes y alumnos; despersonalización de las directivas y de los centros de decisión que regulan las actividades; debilitamiento de los vínculos y las interacciones entre las personas; desinterés generalizado por el éxito o fracaso de cada estudiante; deterioro ambiental y ausencia de elementos estéticos. Estas condiciones generan un entorno y un clima institucional inapropiado para formar dimensiones básicas de la sensibilidad de los alumnos; imposibilidad de apelar a convicciones morales con arraigo institucional o a criterios de consenso para la resolución de conflictos y orientar favorablemente la convivencia. En todas partes los grandes institutos se están volviendo inmanejables y hasta inseguros por climas agresivos emergentes.

Para recuperar la pequeña escala de las instituciones se deberá poner un fuerte énfasis en la inversión en infraestructura. Se requiere la construcción de unos 60 nuevos edificios liceales para funcionar en dos turnos y con no más de 10 salones para grupos de clase. Cuando sea viable en lo arquitectónico, se debería proceder a dividir los macroliceos, de modo que en ningún caso se sobrepase las doce aulas con 30 alumnos por grupo ni los dos turnos por centro educativo, para permitir una extensión del tiempo pedagógico y un enriquecimiento de la propuesta pedagógica.

Los nuevos edificios liceales a construir deberían ser una buena oportunidad para experimentar formatos curriculares innovadores y modalidades de liceos de tiempo completo, que permitan ulteriormente extraer aprendizajes para la mejora global del sistema.

La reorganización de los espacios educativos.

La otra dimensión fundamental de los espacios educativos refiere a su configuración organizacional, a su uso y funcionalidad con relación al proyecto educativo del centro. Si bien la persona construye y moldea los espacios, también los espacios concretos tienen un influjo constructivo de la persona. En el centro liceal se viven muchas horas, se comparten muchas actividades, se establecen vínculos y relaciones, pero pocas veces nos percatamos de la incidencia que tienen los espacios en que todo ello transcurre sobre los miembros de la comunidad educativa (docentes, funcionarios, alumnos).

En esta dimensión también se requiere un cambio de mirada. Hasta ahora la organización liceal responde a una mirada exclusivamente adulta. En adelante, se requerirá incorporar la mirada de los adolescentes y jóvenes, destinatarios de la finalidad formativa de la institución.

El centro educativo es un lugar donde existe el propósito de aprender a pensar, pero también donde se pretende aprender a convivir y a satisfacer necesidades básicas de una persona en relación. De donde es preciso dimensionar actividades que se han relegado a un segundo plano y que hacen a la educación social-integral, como ser:

- Actividades de recreación y juego organizado que reivindiquen su importancia en

la maduración psicológica de los individuos. Los rincones de..., como lugares para realizar actividades lúdicas, expresivas, o de educación informal.

- Es preciso una ruptura con el esquema tradicional que hace del aula única el eje central de la actividad de aprendizaje, ya que ésta se produce en múltiples ámbitos y alterna el trabajo individual con el de equipos y el grupal. El docente debe forzosamente abrirse a otros espacios y a otras experiencias, si no quiere que las propuestas curriculares más creativas y dinámicas nazcan muertas. La rigidez ha de trocarse en plasticidad, sin perder de vista que ello no supone en ningún caso improvisar, sino una lúcida planificación, que sobre la base de criterios claros, incorpore las actividades de aprendizaje al propósito teleológico del centro. Ese plan incluye una adecuación racional a las posibilidades reales del centro en cuanto a medios, disponibilidad de recursos y sustrato de sus alumnos.

- No parece razonable que la estética de las aulas, su arreglo y el ambiente acogedor que en ellos debiera respirarse, vayan siendo progresivamente descuidadas hasta su degradación, a medida que se avanza en los niveles del sistema educativo. Las aulas de la educación infantil están generalmente bien iluminadas, adornadas con motivos diversos, con rincones de lectura, plantas y cuidado material didáctico. Las aulas del Bachillerato tienen una adustez inhóspita, desprovistas de todo elemento estético y generalmente con un acusado deterioro fruto del sobre uso y el descuido. (Da Silveira, 1995)

- Los espacios comunes –biblioteca, sala de informática, canchas de deportes, salones multiuso, etc. – son los primeros que pueden abrirse a la realidad social en que está radicada la institución y acoger actividades que integren a las familias que lo componen. La escuela, el liceo, debe ser un centro docente implicado en la vida cultural de la comunidad con actividades dirigidas a su entorno; un centro concebido como equipamiento cultural que, fuera de los horarios escolares, atraiga y organice actividades de las familias.

COLOFÓN

A partir de un breve diagnóstico de la ineficacia interna que muestra el subsistema de Educación Secundaria del país, en términos de débiles aprendizajes y elevados índices de repetición y desafiliación, en un contexto de inequidad social y territorial, sustentamos una interpretación que asume la compleja etiología de ese fenómeno para concluir que la explicación, en última instancia, debe encontrarse en la obsolescencia del modelo Liceo.

A partir de esta concepción explicativa sostenemos que superar las restricciones actuales en términos de logros de aprendizaje y de igualdad de oportunidades, así como reanimar la validez de los principios fundantes del sistema de educación pública, no puede hacerse desde una perspectiva que adicione propuestas remediales o programas compensatorios de una concepción organizacional y académica caduca. Por el contrario, el desafío en nuestra opinión está cifrado en concebir una nueva visión de sistema educativo, un rediseño del formato de las instituciones y de las propuestas pedagógicas. Hemos aportado en ese camino en dos andariveles. En el plano de la arquitectura de organización y gestión del sistema, proponemos hacer centro en el nivel de los establecimientos educativos como ejes de la innovación y la mejora educativa. El otro plano de nuestra propuesta se centra en el rediseño de la institución Liceo, para dotarlos de una más fuerte institucionalidad y para dar respuestas pertinentes a las necesidades de los alumnos y a los desafíos de la equidad y la calida educativa.

En conclusión, estas reflexiones están orientadas por el propósito de alentar una reflexión y un debate, que para nosotros debería estar centrado en el dilema de si seguimos adicionando políticas educativas incrementales y programas remediales, para sostener un sistema que muestra grados impresionantes de obsolescencia y caducidad en su capacidad de respuesta a las necesidades de los estudiantes, de las familias, a los requerimientos de integración social y de desarrollo nacional. O, por el contrario, superamos esa concepción envejecida y desajustada de sistema educativo y tomamos la decisión de trabajar en el sentido de sustentar una nueva visión de la educación nacional, acorde a los desafíos del siglo XXI, al propósito de animar nuestro destino como país y las oportunidades de desarrollo humano de nuestra gente.

Bibliografía citada

- Aguerrondo, Inés** (1998) La escuela como organización inteligente. Troquel.
- Aguerrondo, Inés** (2008) La influencia del contexto en la efectividad de la escuela. Consideraciones para el desarrollo profesional docente.
- ANEP/CODICEN** (2007) Uruguay en PISA 2006. Primeros resultados de Ciencia, Matemática y Lectura del programa Internacional de Evaluación de Estudiantes.
- ANEP/MEMFOD** (2004) La cultura escolar y el clima educativo en los bachilleratos públicos del Uruguay. Montevideo.
- Apple, M** (1980) ¿Qué enseñan las escuelas?, en **Sacristán-Pérez Gómez**. La enseñanza. Su teoría y su práctica. Akal Universitaria. Madrid.
- Cardozo, Santiago** (2008) Políticas educativas, logros y desafíos del sector en Uruguay. 1990-2008. en Cuadernos de la ENIA, Montevideo.
- Corbo, Daniel et al** (2008) Educación en Valores y Ciudadanía Democrática. Guía Didáctica. Ediciones de la Plaza, Montevideo.
- Da Silveira, Pablo** (1995) La Segunda Reforma. Fundación Banco de Boston-CLAEH. Montevideo.
- Durkheim, Emile** (1990) Educación y Sociología. Ediciones Península, Barcelona.
- Frigerio, Graciela** (2001) ¿Las reformas educativas reforman las escuelas o las escuelas reforman las reformas? En **Unesco/Santiago**. Análisis de prospectiva de la educación en América Latina y el Caribe. Santiago.
- Frigerio, G.-Poggi, M. et al.** (2000) Las instituciones educativas. Cara y Ceca. Elementos para su gestión. Troquel, Bs. As.
- Frigerio, G.-Poggi, M.** (2003) El análisis de la Institución Educativa. Hilos para tejer proyectos, Santillana. Bs. As.
- Fullan, M.-Hargreaves, A.** (1999) La escuela que queremos. Amorrortu, Bs. As.
- Fullan, Michael** (2005) Las fuerzas del cambio. Explorando las profundidades de la reforma educativa. Akal, Madrid.
- Hargreaves, A., et al.** (1999) Una educación para el cambio. Paidós. Barcelona.
- Marchesi, Alvaro** (2001) Cambios sociales y cambios educativos en Latinoamérica, en **Unesco/Santiago**. Análisis de prospectiva de la educación en A. L. Santiago.
- Ministerio de Educación y Cultura** (2008) Anuario Estadístico de Educación 2007. Montevideo.
- Onetto, Fernando** (2004) Climas educativos y pronósticos de violencia. Condiciones institucionales de la convivencia escolar. Novedades Educativas. Bs.As

- Perrenoud, Philippe** (2003) Construir competencias desde la escuela. J.C. Sáez Ed. Santiago.
- Revista Prelac/Unesco** (2006) Los sentidos de la educación. N° 2, Santiago.
- Rué, Joan** (2002) Qué enseñar y por qué. Elaboración y desarrollo de proyectos de formación. Ed. Paidós, Barcelona
- Senge, Peter** (2005) La quinta disciplina en la práctica. Estrategias y herramientas para construir la organización abierta al aprendizaje. Granica, Argentina.
- Tenti, Emilio (Comp)** (2006) El oficio de docente. UNESCO/ Siglo XXI. Bs. As.
- Zabalza, Miguel** (1997) Diseño y desarrollo curricular. Narcea, Madrid