



Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
CEPAL  
Oficina de Montevideo



**PROCESOS DE CAMBIO EN LA EDUCACIÓN MEDIA:  
COMPARACIÓN DE EXPERIENCIAS NACIONALES**

(Versión preliminar no sometida a revisión editorial)

Con el apoyo financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a través de su representación en Montevideo.

LC/MVD/R.136  
Noviembre de 1995

1a. edición, noviembre de 1995



## INDICE

### Página

PRESENTACION .....	3
I. LAS GRANDES TENDENCIAS DE LA ENSEÑANZA MEDIA EN EL MUNDO .....	5
A. Las grandes tendencias en relación a la estructura curricular ..	9
B. Las grandes tendencias en relación a la gestión .....	14
II. LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACION SOBRE LOS ESTABLECIMIENTOS DE ENSEÑANZA MEDIA EN LOS ESTADOS UNIDOS .....	24
A. La investigación sobre colegios secundarios efectivos .....	27
B. La búsqueda de un nuevo diseño institucional para los colegios secundarios .....	32
III. EL CAMINO HACIA LA REFORMA DE LA EDUCACION MEDIA EN CHILE .....	42
A. La situación de la educación media en Chile .....	44
B. El Programa MECE-Media .....	46
C. Los lineamientos del "Informe Brunner" para la reforma de la educación media .....	50
IV. EL NUEVO CONTRATO PARA LA ENSEÑANZA EN FRANCIA	55
A. La misión de la enseñanza .....	57
B. Prioridad a los conocimientos fundamentales .....	57
C. Aceptar y promover la diversidad .....	58
D. Una nueva política de gestión .....	59
E. La orientación al futuro .....	63
V. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES PARA LA REFORMA DE LA ENSEÑANZA MEDIA EN EL URUGUAY .....	64
A. Reforma curricular, proyecto de mejoramiento, rediseño institucional .....	64
B. Tres dimensiones clave para el rediseño institucional de la educación media .....	66

## PRESENTACIÓN

El presente trabajo tiene el propósito de enriquecer el aporte a la discusión sobre reforma de la enseñanza secundaria efectuado en el documento "**Hacia un rediseño organizacional de la Enseñanza Secundaria en el Uruguay**"<sup>1/</sup>. La tesis central de dicho documento afirmaba que es imprescindible llevar adelante un rediseño del modelo de organización de la enseñanza secundaria, como condición necesaria para que otras medidas de política educativa tales como la formación de docentes, la actualización curricular o la incorporación de tecnología informática, tengan impacto en el mejoramiento de la calidad de la educación que se brinda a los adolescentes. Cuatro grandes ejes se indicaban para ordenar la agenda de temas a encarar en un proceso de rediseño de la organización: el fortalecimiento de las unidades educativas -los liceos-, la reestructura de las condiciones de ejercicio de la profesión docente, la redefinición del rol de las inspecciones y la creación y fortalecimiento de instancias centrales de evaluación y planeamiento.

Este segundo documento tiene la finalidad de incorporar a la discusión nacional algunas experiencias y debates en curso en otros países. Se consideró pertinente explorar los procesos de reforma de la educación media en diferentes lugares del mundo, no para buscar modelos a imitar pero sí para ampliar el horizonte de las discusiones locales y para enriquecer nuestra comprensión de los fenómenos con una mirada comparada. Se intenta mantener el foco en el modelo de organización educativa, dejando en un segundo plano otros aspectos tales como el diseño curricular, los planes de estudio o la estructura de grados y niveles, que son los que normalmente ocupan los primeros lugares en la discusión pública.

Dadas las restricciones de tiempo y recursos se trabajó con la información que se logró recoger en un período relativamente corto de tiempo. Especialmente valioso resultó el informe de investigación producido por Leonor CARIOLA y su equipo, del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) de Santiago de Chile, titulado "**La experiencia internacional en el diseño curricular y en las estructuras de los niveles medios de los sistemas educativos**"<sup>2/</sup>. El documento forma parte de un conjunto de trece investigaciones sobre diversas áreas temáticas que se produjeron en dicho país como etapa preparatoria a la formulación del programa de mejoramiento MECE-Media. Si bien el trabajo pone el foco en las estructuras curriculares, ofrece una invaluable visión comparada de la situación de la educación media en el mundo.

---

<sup>1/</sup> MANCEBO, E., y RAVELA, P. CEPAL, Oficina de Montevideo, 1995.

<sup>2/</sup> CARIOLA, L. y otros, "**La experiencia internacional en el diseño curricular y en las estructuras de los niveles medios de los sistemas educativos**"; Ministerio de Educación-Programa MECE/Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), Santiago, 1993.

Además de ello se relevó información acerca de tres países: Estados Unidos, por su vastísima producción de investigación sobre educación, en busca de vías para enfrentar la situación de crisis que afecta su enseñanza media desde hace ya más de una década; Francia, en virtud de la semejanza de la organización de su sistema educativo con el de Uruguay; y Chile, por ser uno de los países de la región que, a partir de la recuperación democrática en 1990, desarrolló una importante experiencia en materia de programas de mejoramiento educativo y que en el presente está implementando un Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Enseñanza Media.

El presente documento está estructurado en cuatro grandes capítulos. En el primero se ofrece una visión global de la situación de la enseñanza secundaria en el mundo, los grandes problemas y tendencias. En los capítulos II, III y IV se presenta la información obtenida sobre los tres países seleccionados. Finalmente, en el capítulo V se formula un conjunto de reflexiones sobre los desafíos a encarar para reformar la enseñanza media en Uruguay.

## I. LAS GRANDES TENDENCIAS DE LA ENSEÑANZA MEDIA EN EL MUNDO

La primera constatación que emerge a la vista de quien recoge información sobre la enseñanza media en el mundo es el fenómeno universal de la masificación. En las últimas décadas, con distintos ritmos, en la gran mayoría de los países del mundo la enseñanza media se expandió rápidamente. En los países de América Latina y el Caribe, de acuerdo con las estimaciones efectuadas en el documento "Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad"<sup>3/</sup>, la matrícula de educación media pasó de 4.085.000 estudiantes en 1960 a 23.434.000 en 1988, lo que implica que en menos de tres décadas la matrícula se multiplicó por seis y se incorporaron casi 20 millones de jóvenes adolescentes al sistema. En el período 1980-88 el crecimiento fue de casi 6 millones de estudiantes, lo que significa una tasa promedio del 3.6% anual. Según la misma fuente, el crecimiento de la población en edad escolar es del orden del 0.5% anual, por lo que el incremento de la matrícula refleja fundamentalmente un fenómeno de ampliación de la cobertura. La cobertura bruta de la enseñanza media en la población de entre 12 y 17 años de edad habría superado el 70% en 1990. Obviamente existen importantes disparidades entre los países. En algunos países la cobertura bruta era superior a los dos tercios del grupo de edad ya en los años 86-88 -Argentina, Chile, Cuba y Uruguay-, al tiempo que en otros la cobertura era inferior al tercio del grupo de edad -El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras y Paraguay-.

En el cuadro 1 se puede observar que la situación a nivel mundial indica claramente que los países de mayor desarrollo prácticamente han universalizado el acceso a la educación media. El cuadro 2 muestra que, en paralelo con el proceso de expansión de la educación media, los países tienden a elevar la edad hasta la cual la educación es obligatoria. En el cuadro 3 se muestra, a título ilustrativo, el proceso de acelerada expansión de la enseñanza secundaria postobligatoria en algunos países seleccionados. Como es obvio, las tasas de crecimiento de la matrícula son inferiores en aquellos países que, como España y Francia, ya tienen una cobertura superior al 90%. En relación a Uruguay cabe señalar que, si bien tiene la tasa de crecimiento más alta del conjunto, su expansión en números absolutos (60.000 estudiantes) es de escasa significación, en comparación con la de otros países en los que dicha cifra supera el medio millón de alumnos.

---

<sup>3/</sup> CEPAL/UNESCO, Santiago, 1992.

**Cuadro 1**  
**PAISES SEGUN COBERTURA DE LA ENSEÑANZA MEDIA (12-17 años)**

<b>Cobertura</b>	<b>Países</b>
90% o más	: Alemania Bélgica Canadá Cuba Dinamarca España Estados Unidos Finlandia Francia Holanda Japón Suecia Suiza
60 a 89%	: Argentina Australia Austria Chile Corea Israel Italia Luxemburgo Nueva Zelandia Perú Reino Unido Singapur URUGUAY
Menos de 60%	: Bolivia Brasil Colombia Guatemala Honduras India Indonesia Malasia México Nicaragua Panamá Paraguay Turquía Venezuela

Fuente: CARIOLA, L. y otros, "La experiencia internacional en el diseño curricular y en las estructuras de los niveles medios de los sistemas educativos"; Programa MECE, CIDE, Santiago, 1993.

**Cuadro 2**  
**PAISES SEGUN EDAD HASTA LA CUAL ES OBLIGATORIA LA ENSEÑANZA**

<b>Edad</b>	<b>Países</b>
18 años	: Alemania Bélgica Holanda
16 años	: Canadá Dinamarca España Estados Unidos Francia Noruega Suecia Reino Unido Venezuela
15 años	: Corea Costa Rica Grecia Japón Luxemburgo Nueva Zelandía Suiza
14 años	: Argentina Brasil Colombia Italia México URUGUAY
13 años	: Paraguay
12 años	: Corea Cuba Guatemala Honduras Nicaragua Panamá Perú

Fuente: CARIOLA, L. y otros, "La experiencia internacional en el diseño curricular y en las estructuras de los niveles medios de los sistemas educativos"; Programa MECE, CIDE, Santiago, 1993.

Nota: En Corea se está instaurando progresivamente la obligatoriedad de la enseñanza media -hasta los 15 años-. En una primera etapa dicho nivel es obligatorio en las zonas rurales.



**Cuadro 3**  
**EXPANSION DE LA MATRICULA DE ENSEÑANZA MEDIA EN PAISES**  
**SELECCIONADOS (1980-1990)**

	Alumnos	Alumnos	Incremento	
	1980	1990	Nos. Absolutos	%
Argentina (1981-91) (13-17 años)	1.327.348	2.160.410	833.062	62,8
Corea (1980-90) (15-17 años)	1.696.792	2.283.806	587.014	34,6
España (1982-92) (14-17 años)	1.768.370	2.555.255	786.885	44,5
Francia (1981-91) (16-18 años)	1.904.000	2.267.000	363.000	19,0
URUGUAY (1980-90) (15-17 años)	70.385	130.296	59.911	85,1

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo<sup>4/</sup>

Nota: Incluye la matrícula pública y privada, así como la correspondiente a la enseñanza técnica

<sup>4/</sup> Sobre datos tomados de:

- **Sistemas Educativos Nacionales. Argentina;** Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) - Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (Argentina), Madrid, 1993.
- **Education in Korea;** Ministerio de Educación, República de Corea, 1994.
- **Informe Nacional de Educación;** Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1994.
- **L'état de l'école, N° 3;** Ministerio de la Educación Nacional, París, 1993.
- **Enseñanza Primaria y Ciclo Básico de Educación Media en el Uruguay;** CEPAL, Oficina de Montevideo, 1990.

La acelerada y reciente expansión de los sistemas de educación media permiten explicar, en los términos señalados en anteriores trabajos de la CEPAL<sup>5/</sup>, la situación de crisis en que aquellos se encuentran en la mayor parte de los países del mundo. El rápido crecimiento de un sistema de enseñanza que no fue inicialmente concebido como educación de masas y que fue construido sobre la base de una estructura curricular derivada de la enseñanza universitaria ha tornado profundamente inadecuado el modelo de organización de la enseñanza sobre el cual se construye el funcionamiento cotidiano de los establecimientos educativos del nivel medio. Simultáneamente, la expansión de la matrícula implica la incorporación de nuevos destinatarios y, con ellos, nuevas demandas, nuevas finalidades y nuevos problemas pedagógicos y organizacionales.

A lo anterior se agregan las particularidades de la etapa de la vida humana en que se encuentran los destinatarios de la educación media, la adolescencia, que implican importantes dificultades y desafíos para el proceso de enseñanza y aprendizaje. En particular, el hecho de que la adolescencia se caracteriza por constituir un importante período de transición hacia la vida adulta, exige de la educación media no sólo formación básica sino, además de ello, preparación para el desempeño de roles adultos. Este hecho la diferencia nítidamente del nivel anterior, la educación primaria, que posee una clara finalidad de brindar formación general y básica sin necesidad de preocuparse por capacitar para el desempeño de roles específicos, así como del nivel siguiente, la enseñanza terciaria, que tiene claramente definida esta última finalidad.

Al respecto cabe señalar que, en general, cualquier organización cuya finalidad está claramente acotada tiene mayores probabilidades de éxito que aquellas organizaciones con multiplicidad de objetivos. Por definición, entonces, la educación media es un nivel educativo problemático y, más aún, en una situación de expansión acelerada y en un contexto de vertiginosos cambios sociales, culturales y tecnológicos.

#### A. LAS GRANDES TENDENCIAS EN RELACIÓN A LA ESTRUCTURA Y CURRÍCULA

El valioso informe producido por CARIOLA en el CIDE permite apreciar las grandes tendencias observadas en relación a las reformas de la enseñanza media en el mundo. El estudio señala, en primer término, que *la educación media se encuentra en el centro de los debates en la mayor parte de los países del mundo, fundamentalmente a partir del papel central que se le atribuye en la formación de las personas como ciudadanos productivos* y, de allí, su papel crucial para posibilitar el

---

<sup>5/</sup> Véase *¿Aprenden los estudiantes? El Ciclo Básico de Educación Media*; CEPAL, Oficina de Montevideo, 1992; y *Los bachilleres uruguayos: quiénes son, qué aprendieron y qué opinan*; CEPAL, Oficina de Montevideo, 1994.

desarrollo económico de los países en un mundo en que cada vez es más importante el conocimiento y la tecnología. Simultáneamente, el nivel medio ha adquirido, a lo largo de las últimas tres décadas, un lugar central como parte de las políticas sociales. Cada vez es más claro que una educación media de calidad, que llegue a todos los jóvenes por igual, es crucial para promover condiciones de equidad social y de participación en una sociedad democrática.

En ese sentido, el documento constata que en la mayoría de los países integrantes de la OECD<sup>6/</sup>, en los últimos 25 años se han producido dos grandes movimientos de reforma educativa, que se han sucedido y superpuesto sin solución de continuidad. Los movimientos iniciados en los años 60 y 70 tuvieron como preocupación central garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso al sistema educativo y en la formación recibida en éste. Así, por ejemplo, en esos años se desarrolló el movimiento de la escuela comprensiva, que bregó por postergar la elección vocacional que los niños debían hacer al término de la escuela primaria, lo que contribuía fuertemente a reforzar la segmentación social, dado que los niños provenientes de los sectores culturalmente más desfavorecidos tendían a seguir itinerarios de capacitación laboral y a quedar tempranamente fuera del circuito de formación general básica. En el presente es notoria la tendencia hacia el establecimiento de un ciclo común de enseñanza media -aunque bajo diversas modalidades y con algunas excepciones notorias como los casos de Alemania y Holanda-, destinado a reforzar el desarrollo de capacidades cognitivas básicas y la formación cultural general. Al mismo le sigue, normalmente, un ciclo superior crecientemente complejo y diversificado.

A partir de los años 80 las preocupaciones pasaron a estar centradas en la calidad de la formación impartida y en la eficiencia en el uso de los recursos asignados a la educación. Muchas de las experiencias de innovación curricular del tipo escuela comprensiva tuvieron resultados por lo menos discutibles en relación a los aprendizajes y capacidades efectivamente alcanzados por los alumnos. A ello coadyuvó, obviamente, el fenómeno de la masificación de la matrícula. Esto ha determinado que, a partir de la década de los 80 se produjera una marcada preocupación por evaluar los resultados de la acción educativa y por asegurar que el acceso a mayor cantidad de años de educación formal se traduzca efectivamente en un mayor desarrollo de las capacidades de los adolescentes. En ese sentido, el trabajo de CARIOLA destaca que cada vez tiene más fuerza en la discusión educativa la noción de que la escuela debe, de algún modo, "rendir cuentas" ante la sociedad de los resultados de su labor y del uso de los recursos que se le asignan.

Un segundo aspecto relevante de los procesos en curso en la educación media en el mundo, está constituido por los *movimientos contradictorios y complementarios de centralización y descentralización de los sistemas educativos*. La constatación principal en este terreno es que los países con tradición fuertemente centralizadora,

---

<sup>6/</sup> Organization for Economic Cooperation and Development. Está integrada por los países de Europa Occidental, Estado Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelandia, Japón y México.

como por ejemplo Francia, están buscando caminos de desconcentración de decisiones hacia las instancias locales. Simultáneamente, países con fuerte tradición descentralizadora, como el Reino Unido, están recorriendo el camino inverso, buscando un mayor control de la calidad educativa desde el estado central, sin que ello implique la desaparición de las autonomías locales en una amplia gama de materias. En principio se puede afirmar que se está ante una búsqueda en cada país del mejor equilibrio entre la autonomía local que posibilite que los actores directamente involucrados se hagan cargo de la gestión escolar, y el papel central del Estado como garante de la calidad y equidad del servicio educativo dado a la población y de la eficiencia en el uso de los recursos públicos<sup>7/</sup>.

Esta constatación corrobora los análisis efectuados por Juan Carlos TEDESCO, quien reiteradamente ha enfatizado la necesidad de, a la vez, promover la descentralización de la gestión administrativa y pedagógica -posibilitando la diversificación de la oferta educativa- y fortalecer el rol del Estado en el sector educación, fundamentalmente en relación a las funciones de orientación general de la política educativa, establecimiento de los conocimientos y capacidades fundamentales que deben ser incorporados por la totalidad de la población, evaluación de resultados de la acción educativa y desarrollo de políticas específicas en favor de los sectores más carenciados para compensar las diferencias de origen<sup>8/</sup>.

Un tercer aspecto central a destacar es la reflexión anotada por CARIOLA en cuanto a *la pérdida de sentido del concepto de reforma educativa*. Dada la superposición en el tiempo de los dos movimientos anteriormente indicados, así como la complejidad creciente de los sistemas educativos y la aceleración de los cambios en el entorno, cada vez tiene menos sentido hablar de una reforma educativa claramente definible. Existen reformas de las reformas y más bien debe hablarse de políticas para sectores específicos:

*"Se ha generado la noción de que los sistemas de educación están en un proceso de transformación permanente, lo que, en alguna medida, ha hecho inoperante el concepto de "reforma" como el de un gran proceso de transformaciones radicales del sistema de educación, que ocurre cada veinticinco o treinta años. En estos países, en la actualidad, se ha optado por esta visión*

---

<sup>7/</sup> La autora realiza una interesante reflexión en cuanto a que los países que cuentan con sistemas educativos más descentralizados son, simultáneamente, aquellos en que la equidad social está garantizada por otras políticas no educativas. Los casos paradigmáticos son Holanda y Dinamarca, sistemas en que las instituciones educativas tienen absoluta autonomía, pero en los que la población goza de una serie de beneficios sociales y de un nivel de ingresos que garantizan la equidad social y la capacidad de todas las familias para optar realmente en relación a la educación que quieren para sus hijos. En países en que la equidad social no está garantizada por la distribución del ingreso y las coberturas sociales, es central el rol estatal en la educación como garante de la equidad en la prestación del servicio y es crucial el papel de la educación como política social.

<sup>8/</sup> Véase por ejemplo, *El desafío educativo: calidad y democracia*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1987; *Las perspectivas de la educación en América Latina*, publicado en *Cuadernos de Educación* N° 192, CIDE, Santiago, 1990.

*dinámica de los sistemas educativos, visión que se traduce en la creación de estructuras que permiten esa transformación permanente. Así, los sistemas educativos cuentan ahora con organismos preocupados de la investigación, evaluación, experimentación y formulación de propuestas curriculares y estructurales. Estos organismos están situados ya sea en el nivel central, regional o de la escuela, proporcionando apoyo, sugerencias, información que faciliten una constante adaptación de las distintas estructuras que componen los sistemas de educación*<sup>9/</sup>.

Un caso interesante es el de Japón, que ha instituido el **Instituto para el Currículum**, cuya misión consiste en revisar, cada diez años, la totalidad del sistema educativo y proponer las políticas o modificaciones pertinentes.

En cuarto lugar, es posible constatar la *tendencia hacia configuraciones curriculares que incluyen un núcleo común de conocimientos, competencias y valores que se espera sean incorporados por la totalidad de los estudiantes*, para lo cual se establecen estándares y sistemas de evaluación nacionales. De este modo los Estados buscan garantizar el derecho de todos los jóvenes a desarrollar un conjunto de capacidades y valores que se consideran fundamentales para el desarrollo personal, la participación social y el desempeño productivo. Se busca, asimismo, establecer condiciones que favorezcan la integración nacional, la equidad social y el desarrollo económico. Junto con lo anterior, se establecen marcos de referencia para la toma de opciones curriculares en el nivel local, de modo de ampliar los espacios de participación y gestión en el nivel de los establecimientos, así como la adecuación de los contenidos curriculares a los contextos y culturas locales. Se busca, asimismo, posibilitar la apertura de alternativas curriculares que permitan a los alumnos elegir en función de sus propios intereses y vocaciones.

Finalmente, en el ámbito de las configuraciones curriculares, el estudio de CARIOLA identifica un conjunto de tensiones que interesa destacar:

a. Un primer problema consiste en **cómo lograr**, a nivel de un país, **consensos básicos acerca de cuáles son los conocimientos, competencias y valores que deben ser considerados como fundamentales** y exigibles a todo estudiante, independientemente de su origen social y de su contexto regional y local. Obviamente se trata de un problema complejo, en el que intervienen multiplicidad de puntos de vista e intereses de carácter corporativo, ideológico, económico, cultural e incluso étnico.

b. Una segunda tensión fundamental presente en los diseños curriculares para la educación media está constituida por **la graduación entre la formación general básica y la formación de carácter profesional**. El problema se deriva directamente del carácter particular de la etapa del desarrollo humano en que se encuentran los destinatarios de la educación media, que

---

<sup>9/</sup> CARIOLA y otros, op. cit., p.127.

fuera señalado más arriba. La pregunta crucial en este punto es qué proporción del curriculum y del tiempo de aprendizaje destinar a unos y otros tipos de contenidos o, en otras palabras, de qué modo lograr un diseño curricular que, a la vez, permita profundizar la formación cultural general de los adolescentes y les prepare para el desempeño de ciertos roles o funciones que requieren de cierta especialización o capacitación específica.

c. Un tercer conjunto de problemas es el relativo a **los rediseños institucionales implicados en la apertura de alternativas de elección curricular para los alumnos** a lo largo de la educación media, a **los criterios en función de los cuales se efectivizan realmente las opciones** de los alumnos y a **las posibilidades de movilidad entre diferentes instituciones y alternativas** una vez que se ha hecho una opción. La apertura de itinerarios de formación diversificados implica, en primer término, hacer cada vez más compleja la organización de la enseñanza media y de los establecimientos, porque implica la constitución de nuevas especialidades docentes y la diversificación de roles especializados, lo que favorece una mayor burocratización de las instituciones de enseñanza<sup>10/</sup>. En segundo término, la investigación muestra que una excesiva diversificación curricular termina generando una importante segmentación en las capacidades y conocimientos incorporados por los alumnos y que mayoritariamente los alumnos menos capaces hacen sus opciones siguiendo la línea del menor esfuerzo<sup>11/</sup>. Finalmente, la imprescindible diversificación curricular siempre genera dificultades a la hora de facilitar los cambios de itinerarios de aquellos alumnos que deciden modificar su opción inicial.

d. Un cuarto eje de tensiones es el relativo a **la convivencia de procesos simultáneos de integración económica y cultural a nivel regional, junto con la emergencia y fortalecimiento de minorías y grupos étnicos al interior de los Estados**. Ello implica una doble tendencia. Por un lado, a la homogeneización curricular que permita la reválida de estudios entre los países que forman parte de un mismo bloque regional. Por otro lado, a la incorporación de contenidos curriculares particulares, tales como la lengua de las minorías étnicas o los valores y contenidos propios de las culturas de

---

<sup>10/</sup> Un caso típico es el de los Estados Unidos, que será tratado con mayor detalle en el capítulo siguiente.

<sup>11/</sup> Véase al respecto LEE, BRYK y SMITH, **The organization of effective secondary schools**, publicado en **Review of Research in Education N° 19**. En dicho estudio los autores muestran que, aún dentro de un mismo establecimiento, se generan enormes diferencias de rendimiento académico en función de las opciones de cursos efectuadas por los alumnos. Simultáneamente, los establecimientos que ofrecen una menor cantidad de alternativas curriculares y que concentran sus cursos en las disciplinas "duras", obtienen de sus estudiantes un mejor y más homogéneo nivel de desempeño académico. En nuestro país, la investigación realizada por CEPAL en Bachillerato Diversificado permitió constatar que los estudiantes de la opción Ingeniería son capaces de desempeños significativamente mejores tanto en pruebas de Matemática como de Lengua, al tiempo que opciones como Agronomía reclutan a los estudiantes de peor desempeño académico, independientemente del tipo de institución a la que asistan y del nivel socioeconómico (**Los bachilleres uruguayos: quiénes son, qué aprendieron y qué opinan**, CEPAL, Oficina de Montevideo, 1994).

dichas minorías. Ejemplos de ello son los catalanes y vascos en España, los mohicanos y esquimales en Canadá, los Lapones en Suecia y Noruega. En todos estos casos los grupos reivindican contenidos curriculares que les permitan conservar sus identidades culturales.

## B. LAS GRANDES TENDENCIAS EN RELACIÓN A LA GESTIÓN

En relación a los temas de gestión de los sistemas de enseñanza media el documento de CARIOLA recoge un valioso estudio comparativo desarrollado por la OECD en los doce países integrantes de la Comunidad Europea en 1992<sup>12/</sup>. El estudio permite apreciar ciertas tendencias en materia de gestión en cuatro grandes áreas: la constitución de Consejos Escolares y Consejos Docentes como instrumentos esenciales para la gestión de los establecimientos, la discusión acerca del perfil de los directores de establecimientos educativos, los enfoques de la supervisión y evaluación escolar, y la constitución de diverso tipo de organismos nacionales de consulta, investigación, evaluación y diseño curricular.

### 1. Los Consejos Escolares

Una primera y marcada tendencia en el área de la gestión de la educación media está constituida por *la búsqueda de espacios de participación de padres y docentes en la gestión escolar*, como condición de posibilidad del éxito de las políticas de mejoramiento de la calidad y equidad. Se podría decir que es necesario recrear las condiciones de apoyo social a la labor escolar, que en otros momentos históricos y en otras condiciones sociales se generaba espontáneamente. Asimismo, es cada vez más claro que la mejora de la calidad de la enseñanza, que finalmente depende de lo que ocurre al interior de las escuelas y de las aulas, requiere ineludiblemente del compromiso del cuerpo docente y de la participación y control social por parte de las familias y de la sociedad en general<sup>13/</sup>. En ese sentido el estudio de CARIOLA destaca la marcada tendencia a la constitución de "Consejos Escolares" y "Consejos Docentes" como instancias de gestión escolar y de fortalecimiento de la identidad institucional.

---

<sup>12/</sup> Eurydice, *Administration and Evaluation Structures for Primary and Secondary Schools in the twelve Member States of the European community*, OECD, Bruselas, 1990.

<sup>13/</sup> "Aunque el espacio más decisivo para el desarrollo de la innovación hay que situarlo en las aulas, y todavía más específicamente en los procesos interactivos de enseñanza-aprendizaje, la realización efectiva de un proyecto de cambio está en función de la concurrencia de múltiples factores y condiciones. Las coordinadas organizativas más inmediatas, la escuela como organización, representan sin duda el contexto probablemente más decisivo para la facilitación o inhibición de las innovaciones. La escuela constituye el nicho ecológico natural y más influyente en el devenir de buen número de proyectos de cambio educativo" (ESCUADERO, J.M., *La innovación y la organización escolar*; en VILLA, A., (comp.) *La gestión educativa ante la innovación y el cambio*, Narcea, Madrid, 1988.

En los cuadros 4 y 5 se consigna un conjunto de informaciones que permite apreciar las características concretas que asumen los Consejos Escolares en siete países de la Comunidad Europea<sup>14</sup>/. En el cuadro 4 se pueden observar las diversas modalidades de integración de los Consejos Escolares. La cantidad de integrantes de estos consejos varía normalmente entre 10 y 30 personas. Suelen estar integrados mayoritariamente por docentes, padres y alumnos, junto con el Director del establecimiento, algún representante de las autoridades locales y de los funcionarios no docentes. En principio y a grandes rasgos pueden distinguirse dos grandes tendencias en la composición de los Consejos. En unos casos se trata de Consejos predominantemente internos al establecimiento, con participación mayoritaria de quienes diariamente trabajan en él -docentes, alumnos, director- y con la participación minoritaria de representantes de la comunidad exterior: autoridades locales, padres, representantes de otras organizaciones de la comunidad. Tal es el caso de Francia, España y Alemania. En estos casos el Director del establecimiento es quien preside el Consejo. En una modalidad diferente, en países como Holanda, Dinamarca y el Reino Unido, los Consejos están constituidos principalmente por agentes externos al establecimiento -padres, autoridades locales y representantes de organizaciones económicas y/o culturales-, y con reducida o nula participación de docentes y estudiantes. En estos casos los Consejos no son presididos por el Director del establecimiento sino por un padre y otro miembro elegido por el propio Consejo.

En cuanto a las atribuciones y competencias de estos Consejos, el cuadro 5 permite obtener un panorama interesante. En primer término, en los países con Consejos "externos", -Reino Unido, Dinamarca y Holanda- éstos son de algún modo los últimos responsables de la gestión, en la medida en que tienen poder de decisión en aspectos centrales tales como la designación del Director del establecimiento, la definición de los objetivos y la organización pedagógica del mismo. En los países con Consejos predominantemente "internos" -España, Francia, Alemania, Italia-, los Consejos son consultados sobre dichos aspectos pero no tienen la última palabra, al tiempo que la designación de los Directores corresponde a las autoridades del sistema educativo -salvo en España, donde el candidato a director es elegido por el Consejo, entre los docentes-. En prácticamente todos los casos los Consejos aprueban los reglamentos internos del establecimiento y monitorean o aprueban informes sobre el funcionamiento del establecimiento, al tiempo que normalmente toman decisiones sobre aspectos de funcionamiento cotidiano tales como la disciplina, el uso de los espacios físicos, la organización de actividades extracurriculares, la adquisición de material pedagógico, etc.

Al respecto vale la pena hacer un paréntesis para considerar las reflexiones de LEE, BRYK y SMITH sobre las modalidades de participación de los padres en la gestión de las instituciones de educación media. En el trabajo anteriormente

---

<sup>14</sup>/ El documento de CARIOLA incluye a los doce países de la Comunidad. Por razones de claridad en la presentación de la información, en este trabajo hemos tomado únicamente la información relativa a siete de ellos.



citado, los autores señalan la existencia de tres grandes enfoques en relación al involucramiento de los padres en la tarea de los centros educativos. Un enfoque consiste en afirmar que es necesario **"educar a los padres"** para que sepan apoyar adecuadamente la labor del liceo. Desde este enfoque suele asumirse, implícitamente, que el problema a resolver está en el hogar y no en el liceo, y que los adolescentes aprenderían si sus padres desempeñaran adecuadamente su rol e hicieran lo que deben hacer. El enfoque opuesto consiste en incorporar a los padres a la gestión de los establecimientos, dándoles una importante cuota de poder en la toma de decisiones y desplazando el rol de los docentes. Este enfoque se apoya en la premisa que la participación de los padres en la gestión y en la toma de decisiones producirá instituciones educativas más responsables ante sus clientes y, por lo tanto, mejora de la calidad educativa. El riesgo consiste en que, desde esta perspectiva, muchas veces desaparece la especificidad del aporte del profesional de la educación. El supuesto implícito suele ser **"sólo nosotros -los padres- sabemos cómo educar a nuestros hijos"**. Un tercer y más adecuado enfoque, en la perspectiva de los autores, consiste en concebir al liceo como una comunidad limitada, orientada a objetivos educacionales. En ella todos los actores tienen algo que aportar y es esencial la existencia de un conjunto de valores compartidos que sustenten la existencia de importantes lazos entre la institución y las familias. Ello exige la existencia de instancias de participación. Pero el saber profesional del cuerpo docente mantiene un rol primordial y específico que debe ser preservado como punto de referencia insustituible para la toma de decisiones<sup>15/</sup>.

---

<sup>15/</sup> LEE, BRYK y SMITH, op.cit., pp.189-197.

**Cuadro 4**  
**INTEGRACION DE LOS CONSEJOS ESCOLARES EN SIETE PAISES DE LA COMUNIDAD EUROPEA**

	ALEMANIA	DINAMARCA	ESPAÑA	FRANCIA	HOLANDA	ITALIA	REINO UNIDO
<i>Cantidad total de integrantes</i>	4 a 52	10 a 13	8 a 21	24 a 30	Variable	14 a 19	9 a 19
<i>Docentes</i>	33% a 50% del total	2	2 a 8	6 o 7	No participan	6 a 8	1 a 2
<i>Padres</i>	Variable	5 a 7	2 a 5	5 a 7	Sí	6 a 8	2 a 5
<i>Estudiantes</i>	Variable	2	2 a 4	2 a 5	No participan	3 a 4	No participan
<i>Director</i>	Sí	Sí, sin voto	Sí	Sí	No participa	Sí	Sí
<i>Funcionarios no docentes</i>	Sí	0 o 1	1	2	No participan	1 a 2	No participan
<i>Representantes de las autoridades locales</i>	Ocasional-mente	1	1	1 a 3	Sí	No	2 a 5
<i>Representantes organizaciones económicas o culturales</i>	No	No	No	No	Sí	No	3 a 6
<i>Preside</i>	El Director	Un padre	El Director	El Director	Es elegido por el propio Consejo	Un padre	Es elegido /No puede ser un docente

Fuente: CARIOLA y otros, op.cit., pp. 91-92, elaborado a partir de datos de Eurydice, Administration and Evaluation Structures for Primary and Secondary Schools in the twelve Member States of the European community, OECD, Bruselas, 1990.

**Cuadro 5**

**ATRIBUCIONES DE LOS CONSEJOS ESCOLARES EN SIETE PAISES DE LA COMUNIDAD EUROPEA**

	ALEMANIA	DINAMARCA	ESPAÑA	FRANCIA	HOLANDA	ITALIA	REINO UNIDO
<i>Definición de objetivos</i>	Es consultado	Decide	Aprueba propuesta/Evalúa	Aprueba propuesta	Decide/Aprueba propuesta	Es consultado	Decide
<i>Organización pedagógica</i>	Es consultado	Decide /Evalúa	Evalúa	Es consultado /Evalúa	Decide/Elabora Informe	Es consultado	Decide /Evalúa
<i>Contratación del director</i>	—	Es consultado	Elige	—	Decide	—	Es consultado
<i>Política presupuestal</i>	Aprueba propuesta	Aprueba propuesta	Aprueba propuesta	Aprueba propuesta	Es consultado	Es consultado	Aprueba propuesta/Decide
<i>Análisis del funcionamiento escolar</i>	—	Monitorea	Elabora o aprueba informe	Elabora o aprueba informe	Elabora o aprueba Informe	Elabora o aprueba Informe	Aprueba Informe /Monitorea
<i>Reglamentos internos</i>	Aprueba propuesta	Aprueba propuesta	Aprueba propuesta	Aprueba propuesta	Decide/Elabora Informe	Aprueba propuesta	
<i>Sanciones disciplinarias</i>	Decide	—	Decide	Decide	Decide/Aprueba propuesta	Decide	—
<i>Relaciones con padres</i>	Es consultado /Decide	Es consultado /Decide	Es consultado /Decide	Es consultado /Decide	Decide/Elabora Informe	Es consultado /Decide	Es consultado /Decide
<i>Actividades extracurriculares</i>	Es consultado /Decide	Es consultado /Decide	Es consultado /Decide	Es consultado /Aprueba propuesta	Decide/Aprueba propuesta	Decide	
<i>Adquisición equipamiento pedagógico</i>	Es consultado /Decide	—	Es consultado /Decide	Aprueba propuesta	Decide/Aprueba propuesta	Decide	
<i>Uso espacio físico fuera del horario</i>	Es consultado /Decide	—	Es consultado /Decide	Es consultado /Aprueba propuesta	Decide/Aprueba propuesta	—	

Fuente: CARIOLA y otros, op.cit., pp. 91-92, elaborado a partir de datos de Eurydice, Administration and Evaluation Structures for Primary and Secondary Schools in the twelve Member States of the European community, OECD, Bruselas, 1990.

Junto con los Consejos Escolares el trabajo de CARIOLA destaca la existencia de diversos tipos de Consejos Docentes. Estos suelen ser cuerpos profesionales generalmente integrados por docentes de una misma disciplina que tienen funciones relativas a la definición de las líneas de acción pedagógica. En algunos países como Bélgica, Dinamarca y Alemania tienen un carácter de órganos de consulta y asesoramiento a la Dirección del establecimiento, mientras que en países como Grecia, Portugal, España e Italia tienen legalmente establecidas atribuciones para incidir en la toma de decisiones.

En relación con este punto es pertinente abrir un segundo paréntesis para recoger las reflexiones desarrolladas por LEE, BRYK y SMITH en su ya mencionado trabajo, acerca de los riesgos de un exceso de departamentalización y especialización en el cuerpo docente de la educación media. Los autores señalan que en los Estados Unidos existe una tendencia creciente a la especialización de los docentes de la educación media: especialización por nivel y grado, por asignatura, por servicios educativos y sociales especiales. Esta especialización tienen varias consecuencias negativas. En primer lugar, unida a la departamentalización de las especialidades, tiende a generar subculturas profesionales cerradas, donde prima la lealtad al grupo por sobre la identificación con la institución como un todo. En segundo lugar, genera una creciente complejización de la estructura de las instituciones de enseñanza media con el consiguiente crecimiento del aparato burocrático necesario para administrarla. En tercer lugar, **la especialización tiene como consecuencia que nadie se hace cargo de la atención integral del alumno como persona y genera obstáculos al desarrollo de las relaciones interpersonales entre docentes y estudiantes.** Desde esta perspectiva, los autores proponen la conveniencia de equipos docentes más reducidos y polivalentes, que puedan mantener un contacto continuo y sostenido con sus alumnos y que respondan a ellos como personas más que como clientes. Esto mejora la actividad académica porque los docentes conocen mejor a sus alumnos y pueden hacer más significativa su enseñanza, se generan las conexiones humanas indispensables para provocar el involucramiento de los adolescentes en las actividades de aprendizaje y, simultáneamente, se generan incentivos personales y profesionales para los docentes<sup>16/</sup>. Sobre estos temas se volverá en el capítulo relativo a la enseñanza media en los Estados Unidos.

## 2. Los directores de establecimiento

Otro de los grandes temas relativos a la gestión de la enseñanza media incluido en el documento de CARIOLA es el que se refiere a la dirección de los establecimientos de enseñanza media. Al respecto el estudio señala que hasta la última década ha sido prácticamente universal el que los directivos de los establecimientos sean docentes. El criterio que ha sustentado esta práctica ha sido

---

<sup>16/</sup> LEE, BRYK y SMITH, op.cit., pp.213-220.

que dada la finalidad específica de las organizaciones de enseñanza, lo que se requiere para conducirlos es fundamentalmente un saber de carácter pedagógico. Sin embargo, el conjunto de cambios que se están produciendo dentro y fuera del sistema educativo han comenzado a generar, en la última década, la percepción de que se requieren de ciertos conocimientos y destrezas específicos, referidos al área de la gestión de organizaciones, para conducir adecuadamente un centro de enseñanza. La aceleración de los cambios sociales y tecnológicos, el vertiginoso desarrollo del conocimiento, el crecimiento en la escala de los centros de enseñanza, la incorporación de nuevos públicos al sistema, la ampliación y diversificación de las demandas hacia las instituciones de enseñanza, la mayor autonomía dada a los establecimientos y la exigencia creciente para que éstos tengan un proyecto educativo propio, todos estos cambios han complejizado la labor de los centros educativos requiriendo, por ende, una capacidad de gestión crecientemente especializada.

A partir de esta realidad se ha iniciado una discusión acerca de si es necesaria una formación específica para la dirección de un establecimiento escolar. Bajo diversas modalidades, han comenzado a surgir propuestas de formación que apuntan en esa dirección. En Holanda ya es requisito para acceder al cargo de dirección cursar y titularse en una carrera profesional específica. En Francia es obligatorio para los directores realizar un entrenamiento previo a la asunción del cargo, que implica seis semanas de formación teórica y trece semanas de entrenamiento práctico en organismos regionales y establecimientos educativos. Además de ello los directores en servicio deben realizar una semana de formación al año. En España existe una fuerte polémica entre quienes consideran que es necesaria una formación específica para el cargo de dirección y quienes sostienen que el director debe ser un docente más del equipo, con un rol de coordinación, subrayando que la potestad de conducción debe residir en el conjunto del cuerpo de profesores.

En relación a la forma de designación para el acceso al cargo, el trabajo de CARIOLA señala que existen tres grandes tipos de procedimiento:

- a. La designación directa por parte del Ministerio de Educación, a través de mecanismos de promoción o selección. En estos casos la permanencia en el cargo es por tiempo indefinido. Este es el caso de países como Francia.
- b. La designación por parte de las autoridades locales con participación del establecimiento educativo. En estos casos el Consejo Escolar propone los candidatos que son docentes del establecimiento y la administración local decide la designación. Este es el caso de países como Dinamarca, Holanda y el Reino Unido.
- c. La designación es efectuada por el establecimiento educativo. En España la ley establece que el director es elegido por el Consejo Escolar entre los docentes del establecimiento, de acuerdo con cierto perfil y requisitos

-aunque se da la situación de que en aproximadamente un 50% de los casos no hay candidatos que acepten y la designación debe ser hecha por la autoridad local<sup>17/</sup>-. En Portugal los centros educativos tienen una dirección de carácter colegiado, integrada por entre tres y cinco miembros elegidos por los diversos estamentos del establecimiento.

Finalmente, cabe reseñar brevemente lo que indica la investigación en el área. El citado trabajo de LEE, BRYK y SMITH sintetiza los resultados de la investigación sobre la dirección de establecimientos de enseñanza media señalando tres grandes áreas o dimensiones claves del rol de los directores<sup>18/</sup>:

a. *Un rol de gestión.* El director debe ser capaz de **comunicar** adecuadamente información dentro de la institución, recurriendo principalmente a la interacción "cara a cara" con los docentes; **apoyar el desarrollo profesional de los profesores** a través de la supervisión y la creación de instancias de capacitación articuladas con los objetivos institucionales; **evaluar** el desarrollo de los diferentes programas; **establecer normas claras y aplicarlas en forma consistente**, lo que favorece el mejoramiento del clima institucional siempre y cuando ello no signifique la burocratización de la vida institucional<sup>19/</sup>; **asignar los recursos de manera eficiente.**

b. *Un rol de mediación.* El director debe, por un lado, **representar las demandas externas al interior del establecimiento**, es decir, desarrollar el sentido de responsabilidad del personal ante los destinatarios directos del servicio educativo y ante las demandas de la sociedad; pero, por otro lado, debe **salvaguardar la especificidad técnica y profesional de la labor docente** de las influencias externas que sean disfuncionales; finalmente, el director debe **ayudar a resolver los conflictos** que inevitablemente se generan en la vida institucional y favorecer las interacciones informales entre los miembros de la institución.

c. *Un rol de liderazgo.* El director debe **dar forma a la misión institucional**, ayudando a construir intercambios y consensos en torno a los objetivos institucionales y a percibir la relación entre las actividades cotidianas y dichos objetivos.

---

<sup>17/</sup> ACHARD, I., *El rol del director de Enseñanza Secundaria en Montevideo*. Tesis de Maestría en Educación, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, 1995 (mimeo).

<sup>18/</sup> LEE, BRYK y SMITH, *op.cit.*, pp. 198-213.

<sup>19/</sup> Al respecto los autores señalan que, más allá de la importancia de la existencia de normas claras y consistentes, se debe evitar generar en el cuerpo docente la actitud de "sólo dígame exactamente lo que tengo que hacer". Los profesores necesitan percibir que se les da apoyo y confianza para que asuman decisiones y riesgos.

### 3. Supervisión y evaluación

En relación a los procedimientos de supervisión y control de los establecimientos de enseñanza media desde las instancias centrales -nacionales, regionales o locales- del sistema educativo, el documento de CARIOLA señala que es posible distinguir la existencia de dos grandes enfoques: el control sobre los **procedimientos** y el control sobre los **resultados**. Cada uno de ellos implica cierto tipo de metodologías y tiene sus ventajas e inconvenientes. En general todos los sistemas educativos operan sobre la base de una combinación de ambos enfoques, enfatizando uno u otro.

El **control sobre los procedimientos** implica que la mayor parte de las decisiones acerca de la contratación del personal docente y la evaluación de su desempeño, la utilización de los recursos financieros, la definición de los reglamentos de funcionamiento interno y el diseño detallado del currículum, son prescriptas y controladas desde las instancias de inspección o supervisión externas al establecimiento educativo. Este enfoque supone una mayor participación del estado central en la gestión directa de la educación y garantiza cierta homogeneidad del servicio educativo, pero implica la reducción de los espacios para la participación y responsabilidad a nivel local -tanto por parte de los actores internos al establecimiento como de los actores del entorno-. Francia, Italia y España son países en los que se enfatiza este enfoque, si bien España se encuentra en proceso de cambio hacia un control más centrado en los resultados.

El **control sobre los resultados** implica que los aspectos señalados en el párrafo anterior se dejan librados a la decisión en los centros educativos, en tanto las instancias centrales del sistema educativo concentran su atención en la definición de estándares de desempeño y en la evaluación externa de los aprendizajes alcanzados por los estudiantes. Este enfoque permite orientar indirectamente la toma de decisiones, pero deja un mayor margen para la participación y asunción de responsabilidades en el nivel local. El riesgo que implica es la excesiva heterogeneización y segmentación del servicio educativo, sobre todo si los establecimientos tienen autonomía financiera y si las desigualdades sociales son importantes. En Canadá, el Reino Unido y Holanda existe únicamente control sobre los resultados, aunque estos dos últimos países han comenzado a introducir mayores controles sobre los procedimientos.

### 4. Las instancias centrales de carácter técnico y consultivo

Finalmente, es importante señalar que cada vez más tienden a desaparecer las oficinas de planeamiento educativo de corte tradicional, como las existentes en nuestro país, que son sustituidas por direcciones o comisiones especializadas de alto nivel técnico, con misiones claramente definidas. Cada vez más se recurre a

direcciones o institutos especializados en la evaluación de aprendizajes a nivel nacional, a institutos especializados en el diseño y actualización curricular, a grandes comisiones nacionales intersectoriales de consulta o investigación integradas por educadores, empresarios, trabajadores y otros actores sociales.

Algunos ejemplos de ello son:

\*\* El anteriormente mencionado Instituto para el Curriculum de Japón, que tiene como finalidad evaluar cada diez años la totalidad del sistema educativo y proponer las modificaciones que sean necesarias.

\*\* La Comisión SCANS en los Estados Unidos, integrada por investigadores educacionales, representantes de los docentes, de las empresas y de los sindicatos, que tuvo como misión investigar y elaborar un informe acerca de lo que el mundo del trabajo requiere del sistema educativo en términos de las competencias que deben poseer los jóvenes que van a ingresar en él.

\*\* España ha creado recientemente el Instituto de Calidad y Evaluación, que tiene como misión evaluar el sistema educativo, realizar investigaciones y estudios y proponer iniciativas y medidas para el mejoramiento de la calidad de la enseñanza.

\*\* El Ministerio de Educación en Francia cuenta con una Dirección de Evaluación y Prospectiva especializada precisamente en la evaluación del sistema, en la previsión de escenarios futuros y en la propuesta de reformas y mejoras.



## II. LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACION SOBRE LOS ESTABLECIMIENTOS DE ENSEÑANZA MEDIA EN LOS ESTADOS UNIDOS

La disconformidad en los Estados Unidos con la enseñanza de nivel medio ha sido prácticamente permanente a lo largo de la segunda mitad de este siglo. A fines de la década del 50' se publicó el informe **The American High School Today**<sup>20/</sup>, en el que se enfatizaba la necesidad de mejorar sustancialmente los aprendizajes en Matemática y Ciencias. A partir del mismo se generó un importante conjunto de esfuerzos por mejorar los textos, materiales y enfoques de la enseñanza en dichas áreas, así como por elevar los niveles de exigencia académica.

Sin embargo, las dos décadas posteriores estuvieron signadas por la expansión de la enseñanza media y superior. Una de las preocupaciones centrales fue evitar la deserción de los jóvenes de la educación media, con lo cual se inició un proceso de amplia diversificación de alternativas e itinerarios curriculares adaptados a las capacidades e intereses de cada estudiante. Esta diversificación implicó que la mayoría de los estudiantes pudiera aprobar la educación media con escasos cursos en materias académicas fundamentales. Asimismo, la ampliación de plazas en la educación superior operó en sentido inverso al propósito de elevación de las exigencias académicas para acceder a ella.

A partir de los años 80' se revitaliza la preocupación por la calidad académica. En 1983 se publica el informe **Nation at Risk: The Imperative for Educational Reform**<sup>21/</sup>, fruto del trabajo de una comisión creada por la Secretaría de Educación de la administración Reagan. En este informe se advierte la caída en los resultados de las pruebas estandarizadas aplicadas a los alumnos y la pérdida relativa de posiciones de los estudiantes estadounidenses en las pruebas internacionales de desempeño académico. El Informe formula un conjunto de propuestas dirigidas a elevar las exigencias académicas para la graduación, incrementar el peso de las áreas académicas fundamentales -lengua, matemática, ciencias, estudios sociales, informática y lenguas extranjeras-, aumentar el tiempo de trabajo escolar y mejorar la formación y remuneración de los docentes.

Una década después, otra comisión nacional, la Comisión de la Secretaría para el Logro de las Destrezas Necesarias -SCANS, Secretary's Commission on Achieving Necessary Skills- esta vez creada desde la Secretaría de Trabajo de la administración Bush, publica el informe **America 2000**<sup>22/</sup>, en el que se revelan

---

<sup>20/</sup> CONANT, J., **The American High School Today**; Mc Graw-Hill, Nueva York, 1959.

<sup>21/</sup> NATIONAL COMMISSION ON EXCELLENCE IN EDUCATION, **Nation at Risk: The Imperative for Educational Reform**, 1983.

<sup>22/</sup> DEPARTAMENTO DE TRABAJO DE LOS ESTADOS UNIDOS, **Lo que el trabajo requiere de las escuelas. Informe de la comisión SCANS para AMERICA 2000**, Junio de 1992.

los resultados de un importante estudio dirigido a identificar las capacidades y competencias que el mundo del trabajo requiere de los jóvenes para su exitosa incorporación en él. El estudio parte de la constatación de que más del 50% de los jóvenes en los Estados Unidos abandonan los estudios sin haber desarrollado la preparación y los conocimientos básicos para obtener y conservar un buen empleo.

La Comisión estuvo integrada por representantes del gobierno, de las empresas, de los sindicatos de trabajadores, de los sindicatos de docentes, de autoridades educativas estatales y asociaciones de colegios, y de académicos e investigadores universitarios. Mediante entrevistas en profundidad de cuatro horas de duración y talleres con empleadores y trabajadores, la Comisión estudió 50 tipos de ocupaciones diferentes en las siguientes ramas: restaurantes y alojamientos; industria y construcción; oficinas y finanzas; servicios sociales y de salud; comercio, transporte y comunicaciones; agroindustrias y minería.

Como resultado del estudio se postula que el conocimiento práctico requerido por el moderno mundo del trabajo consta básicamente de tres elementos fundamentales y de cinco áreas de competencia:

Las capacidades fundamentales son las siguientes:

**\*\*\* Capacidades básicas-** *lectura, redacción, aritmética y matemática, expresión y capacidad de escuchar;*

**\*\* Aptitudes analíticas-** *pensar de modo creativo, tomar decisiones, solucionar problemas, usar la imaginación, saber aprender y razonar;*

**\*\* Cualidades personales-** *responsabilidad individual, autoestima, sociabilidad, autocontrol e integridad".*

Las competencias son definidas como la capacidad para utilizar de manera productiva los siguientes elementos:

**\*\*\* Recursos-** *distribución del tiempo, dinero, materiales, espacio y personal;*

**\*\* Destrezas interpersonales-** *trabajo en equipo, enseñanza a otros, servicio a los clientes, liderazgo, negociación, trato intercultural efectivo;*

**\*\* Información-** *adquisición y evaluación de datos, organización y mantenimiento de archivos, interpretación y comunicación, uso de las computadoras para procesar datos;*

**\*\* Sistemas-** *comprensión de sistemas sociales, tecnológicos y organizacionales, control y corrección de realización de tareas, diseño y mejoramiento de sistemas;*

**\*\* Tecnología- selección de equipos e instrumentos, aplicación de tecnología a tareas específicas, mantenimiento y resolución de problemas técnicos".**

Esta breve reseña, que omite obviamente muchos aspectos importantes, entre ellos los de carácter ideológico y geopolítico<sup>23/</sup>, simplemente pretende ilustrar el contexto de preocupación por la calidad de los aprendizajes en el que, a partir de finales de los años 70<sup>o</sup>, se ha desarrollado una importante corriente de investigación y experimentación en torno a lo que se ha dado en denominar "colegios efectivos".

Esta corriente reconoce como uno de sus antecedentes fundamentales el estudio de RUTTER y otros en el Reino Unido titulado **Fifteen Thousand Hours: secondary schools and their effects on children** <sup>24/</sup>. En dicho estudio se concluye que son las características de los colegios como organizaciones sociales y su cultura o "ethos" institucional, las que permiten explicar las diferencias en el desempeño de los estudiantes, mucho más que su tamaño, dependencia administrativa, equipamiento o el tipo de población atendida. El trabajo identifica como principales variables que afectan positivamente el desempeño de los estudiantes a la existencia de instancias de trabajo colegiado de los profesores, la existencia de metas compartidas por el conjunto del personal, la transmisión de altas expectativas de logro a los estudiantes, el establecimiento de normas de funcionamiento y convivencia claras y consistentes y la existencia de un clima de confianza en los estudiantes junto con espacios de participación significativa de éstos en la vida del centro educativo.

Esta línea de investigación se ha desarrollado principalmente en países con fuerte tradición de gestión autónoma de los establecimientos educacionales, como los Estados Unidos, el Reino Unido y Bélgica. El foco de análisis consiste en estudiar las características propiamente institucionales y organizacionales del sistema de enseñanza: la cultura institucional y las características de la organización y gestión de los establecimientos constituyen factores explicativos de una parte importante de las diferencias en el rendimiento académico y en el comportamiento de los estudiantes. En otras palabras, ha sido posible constatar que, a iguales condiciones en términos de infraestructura, equipamiento, formación de los docentes, perfil sociocultural de la población atendida, etc., cierto tipo de centros de enseñanza logran mejores resultados que otros. Al crecimiento de este enfoque contribuyeron los importantes desarrollos en el campo de la teoría de las organizaciones, que permitieron enriquecer la comprensión de los fenómenos de

---

<sup>23/</sup> No es posible ignorar que la preocupación por la calidad de la enseñanza está fuertemente imbuida por el sentimiento de pérdida de la hegemonía de los Estados Unidos a nivel mundial, en un primer momento por el lanzamiento del Sputnik por parte de la Unión Soviética y, más recientemente, por la pérdida de competitividad de la economía norteamericana ante Japón.

<sup>24/</sup> RUTTER, M., y otros, **Fifteen Thousand Hours. Secondary Schools and their effects on children.** Harvard University Press, 1979.

carácter específicamente organizacional que atraviesan los procesos de cambio en los sistemas educativos.

A los efectos de conocer los avances recientes de la discusión sobre el mejoramiento de la enseñanza media en los Estados Unidos se reseñaran dos trabajos principales: un estado del arte de la investigación sobre la organización de colegios secundarios efectivos<sup>25</sup>/ y dos recientes publicaciones de T. SIZER<sup>26</sup>/ que enfatizan la necesidad de rediseñar los colegios secundarios y proponen un conjunto de principios y líneas de acción para ello.

#### A. LA INVESTIGACIÓN SOBRE COLEGIOS SECUNDARIOS EFECTIVOS

El estudio de LEE, BRIK y SMITH, que resume los resultados de una gran cantidad de investigaciones, parte de la identificación de dos perspectivas opuestas acerca de qué tipo de institución son y deben ser los establecimientos de educación media.

Desde una **perspectiva "burocrático-formal"** se los concibe principalmente en términos de la necesidad de establecer una adecuada división y especialización de tareas, de roles docentes definidos por disciplinas, de relaciones sociales regladas y mecanismos de autoridad formalmente establecidos. En este sentido un buen liceo es una organización eficiente, capaz de atender a un gran número de alumnos con diversidad de orígenes e intereses, ofreciéndoles servicios especializados y variedad de cursos acordes con sus intereses.

Desde una **perspectiva "comunitaria"** los colegios deberían ser concebidos como pequeñas sociedades en las que las relaciones informales y cara a cara predominan sobre las relaciones formalizadas. Idealmente los liceos deberían ser de pequeña escala, la diferenciación de roles debería ser escasa, la oferta curricular reducida y con objetivos acotados, al tiempo que debería existir un "ethos" común al conjunto de personal y estudiantes.

Los autores anotan que el primer enfoque ha sido el predominante en los esfuerzos de reforma y ha constituido un marco adecuado para garantizar la expansión del servicio a lo largo de las últimas décadas. El segundo enfoque, en cambio, tiene ciertas reminiscencias nostálgicas propias de otros tiempos y en

---

<sup>25</sup>/ LEE, V., BRYK, A., y SMITH, J., *The Organization of Effective Secondary Schools*; publicado en *Review of Research in Education* N°19, pp. 171-267, 1993.

<sup>26</sup>/ SIZER, T., *Horace's Compromise. The Dilemma of the American High School*; Houghton Mifflin Company, Boston, 1992, 3a. Edición (1a. Ed. 1984).  
SIZER, T., *Horace's School. Redesigning the American High School*; Houghton Mifflin Company, Boston, 1992.

principio inapropiadas para las actuales circunstancias sociales y para un servicio masificado.

Pero, simultáneamente, es posible constatar que la universalización del sistema tuvo efectos alienadores sobre instituciones, docentes y estudiantes, que se manifiestan en altas tasas de deserción, indisciplina, ausentismo, malestar y falta de compromiso, tanto de parte de los alumnos como de los profesores. Los autores destacan la cualidad alienante de la vida escolar contemporánea y el círculo vicioso que se genera entre el malestar docente y la desmotivación estudiantil, que se alimentan mutuamente.

En el proceso de universalización de la educación media no han podido ser tomadas en cuenta las necesidades de alumnos y docentes de interactuar informalmente y establecer vínculos interpersonales, los que son indispensables para la efectividad de las actividades curriculares. Citando a DEWEY los autores señalan que las interacciones sociales en la escuela no son un medio para la educación, sino que son educación en sí mismas. En ese sentido, afirman, se está redescubriendo la importancia de fortalecer los lazos sociales entre docentes y alumnos en torno a las actividades académicas o de aprendizaje. Por otra parte, en un contexto sociocultural en que los soportes tradicionales de pertenencia y socialización se debilitan -la familia, las iglesias, el barrio- los centros educativos parecen estar llamados cada vez más a reorganizarse para nuclear a jóvenes y adultos -familias y docentes- en torno al aprendizaje.

En este sentido, el modelo burocrático no ha logrado garantizar un servicio de calidad para todos y ha generado estudiantes pasivos y docentes frustrados. El resultado de la creciente especialización de las funciones en la educación de masas ha sido el quiebre del compromiso humano con la labor educativa. "Esa no es mi tarea" es la ética vigente en los liceos.

Sin embargo, los autores enfatizan que las reflexiones anteriores están referidas a los aspectos afectivos, pero que para mejorar los aprendizajes se requiere acoplar adecuadamente las relaciones sociales con la estructura y funcionamiento de los aspectos instrumentales de la enseñanza y el aprendizaje. En ese sentido señalan que la investigación muestra que la organización curricular tiene poderosos efectos sobre el logro académico de los estudiantes y que la principal relación estadística es la que se establece con el tipo de cursos tomados por los alumnos. En ese sentido los liceos, además de pequeñas comunidades, deben ser vistos como organizaciones formales que buscan racionalidad y efectividad en promover el aprendizaje de los alumnos.

En este marco y a modo de síntesis de los principales resultados de la investigación sobre los colegios secundarios efectivos, merecen ser destacados cinco grandes aspectos.

## 1. El tamaño de los establecimientos

La discusión sobre el tamaño de los establecimientos de educación media involucra dos aspectos fundamentales: las economías de escala que es posible realizar con establecimientos de grandes dimensiones y el modo en que el tamaño afecta las interacciones sociales al interior de los mismos. En relación a lo primero, generalmente se considera que con establecimientos de mayor tamaño se requiere promedialmente de menor cantidad de personal administrativo y jerárquico, se ahorran recursos de funcionamiento que se pueden invertir en mejoras, la adquisición de materiales y el mantenimiento es más eficiente, es posible concentrar profesores mejor formados y tener más personal disponible para la atención de los alumnos y es posible ofrecer una mayor diversidad de alternativas curriculares. Sin embargo, las evidencias empíricas muestran que la complejidad burocrática de los establecimientos de mayor tamaño conduce a incrementar el personal administrativo; que cuando están ubicados en zonas carenciadas se tornan inmanejables los problemas relativos a la indisciplina, la delincuencia y las drogas, y que se produce una fuerte diferenciación interna en el aprovechamiento académico por parte de los estudiantes de las alternativas curriculares y de la calidad del cuerpo docente.

Simultáneamente, el crecimiento en la escala de cualquier organización siempre genera jerarquización de posiciones al tiempo que debilita los lazos y lealtades personales. En los grandes colegios normalmente se producen un conjunto de fenómenos que afectan los componentes centrales del clima organizacional:

- \*\* la frecuencia de la comunicación entre los miembros disminuye,
- \*\* hay menor cohesión grupal y escasas posibilidades de gestión colectiva,
- \*\* crece la división formal de las tareas generándose lealtades parciales,
- \*\* crece la distancia entre los individuos y la información,
- \*\* crecen los conflictos de objetivos,
- \*\* disminuye la identificación de las personas con el conjunto de la institución.

El efecto sobre la enseñanza es importante, dado que la docencia es una actividad que requiere de una importante dosis de compromiso e involucramiento personal.

De acuerdo con los resultados de las investigaciones, los autores se arriesgan a señalar que el tamaño ideal para un centro de enseñanza sería de entre 500 y 600 estudiantes.

## 2. La diversificación curricular

En opinión de LEE, BRYK y SMITH, los resultados de las investigaciones permiten afirmar que la principal influencia en el aprendizaje de los estudiantes es la relativa a lo que denominan "el corazón técnico" de la tarea, es decir, los procesos de enseñanza y las políticas, estructuras y rutinas que los influyen. Al respecto señalan que los grandes colegios que ofrecen una amplia diversidad de opciones curriculares tienden a reforzar las diferencias de origen sociocultural como diferencias académicas, en la medida que los alumnos portadores de un capital cultural más amplio tienden a tomar una mayor proporción de cursos académicamente más exigentes y, por lo tanto, aprenden más. Simultáneamente, los alumnos con menor capital cultural tienden a seguir la línea del menor esfuerzo, toman cursos menos exigentes y terminan aprendiendo menos. Ello muestra que un exceso de diversificación curricular y de adaptación a los intereses de los alumnos termina teniendo efectos reproductores de las desigualdades de origen.

Según los autores, la principal explicación de los mejores resultados académicos constatados en los colegios privados de menores dimensiones radica en que tienen una oferta curricular menos diversificada, lo que obliga a los alumnos a tomar más cursos de las disciplinas "duras" y de ese modo se generan mejores niveles de aprendizaje.

En ese sentido, aparece como una variable clave la "exposición" a las asignaturas de corte académico. De todos modos, reconocen los autores, es insuficiente la investigación acerca de las prácticas al interior del aula, que sin duda también son centrales para determinar los aprendizajes -sobre este aspecto es sumamente interesante el aporte de SIZER, que se expondrá un poco más adelante.

## 3. La especialización de los roles docentes

Un tercer conjunto de conclusiones relevantes son las referidas al rol docente y, en particular, a las consecuencias del exceso de especialización de las funciones. Al respecto los autores señalan que en los grandes establecimientos los departamentos académicos tienen un papel cada vez más importante en la vida profesional de los docentes. Lo que en dichos departamentos ocurre tiene fuerte incidencia en la eficacia de los docentes y en la moral del personal. Allí se toman decisiones claves acerca de los cursos a ofrecer, el enfoque de la enseñanza, etc. El problema es que cada vez más los profesores se sienten perteneciendo más a un departamento que a la institución. Asimismo, los departamentos tienden a reforzar fuertemente la identidad profesional de los profesores como especialistas de una disciplina.

Se generan así tres tipos de problemas fundamentales. En primer término, se afecta negativamente el clima institucional porque se genera desconfianza, divergencia de enfoques y conflictos entre los diversos sectores. En segundo término, la creciente especialización de los roles docentes en función de las asignaturas, del grado en el que se enseña, de los servicios sociales y de orientación al alumno, de las educaciones especiales, etc., etc., hace que finalmente nadie se haga cargo de la atención del alumno como persona, sino que todos lo conozcan y trabajen con él en forma compartimentada. En tercer término, el exceso de especialización implica complejización de la estructura de los establecimientos y, por lo tanto, crecimiento de la burocracia necesaria para su administración.

#### 4. Las variables institucionales

En relación a las investigaciones acerca de la influencia en el desempeño académico de variables de tipo institucional tales como la estructura de gobierno de los centros, el estilo de liderazgo de los directores, el clima institucional y de relaciones humanas, etc., los autores señalan que dicha influencia se da, principalmente, a través de su incidencia en variables relacionadas con el cuerpo docente tales como la colegialidad docente, el ausentismo, el sentido de eficacia y la satisfacción de los docentes con su trabajo, más que en forma directa sobre el rendimiento de los alumnos.

Al respecto los autores destacan la importancia del trabajo colegiado de los profesores. Por un lado, porque promueve la comunicación horizontal de experiencias y permite desarrollar la capacidad técnico-pedagógica en torno a los problemas concretos de la enseñanza. Por otro lado, porque genera un componente esencial de relaciones sociales informales. Disponer de tiempo para compartir actividades genera satisfacción con el lugar de trabajo, brinda apoyo personal y satisface necesidades afectivas y de pertenencia. Permite reducir las sensaciones de soledad, aislamiento y vulnerabilidad que siempre están implicadas en la labor docente, lo cual es fundamental en un contexto de deterioro del reconocimiento social a la labor de los profesores y de debilitamiento de otras formas de pertenencia tradicionales como la familia o la iglesia.

#### 5. La comunidad de valores

Finalmente, una última constatación es que los resultados son mejores cuando existe una comunidad de valores en torno a la escuela. Los autores reseñan resultados de investigación sobre la mayor efectividad de colegios privados católicos y concluyen que ella no obedece tanto a su carácter de privados como a la existencia de una filosofía educacional alineada con valores relativos a una sociedad solidaria y a la equidad social. Cuando este tipo de valores se articula con una



estructura organizacional coherente y con un curriculum adecuado, los resultados sociales y académicos aparecen.

## B. LA BÚSQUEDA DE UN NUEVO DISEÑO INSTITUCIONAL PARA LOS COLEGIOS SECUNDARIOS

Desde una perspectiva bastante similar, los trabajos de SIZER<sup>27/</sup> son el fruto de un estudio en profundidad de cinco años de duración realizado en los años 80', que involucró a casi un centenar de colegios secundarios a lo largo y ancho de los Estados Unidos y fue denominado *A Study of High School*<sup>28/</sup>.

El estudio permitió constatar que, independientemente de ciertas diferencias entre los liceos -públicos o privados, urbanos o rurales, pobres o ricos, grandes o chicos- existe una estructura básica de grados, horarios, calendarios, cursos y rituales que es común a todos los colegios secundarios a lo largo y ancho de los Estados Unidos. Ello determina que, en lo esencial, la experiencia liceal de los adolescentes norteamericanos sea bastante similar: cambiar abruptamente de asignatura cada hora; permanecer sentados durante largos períodos de tiempo escuchando disertaciones de diversos profesores; ser testeado, medido y comparado con otros; ser movidos de un lado a otro en cohortes por personas que realmente no saben quién es uno y no merecer confianza alguna por parte de los adultos. Y todo esto repetido sin grandes variaciones, semana a semana y año tras año.

El problema central de la educación media estadounidense, afirma SIZER, es la mediocre semejanza entre los liceos más que la fragmentación<sup>29/</sup>. La estructura básica de la vida en los centros de educación secundaria es siempre la misma: una rápida sucesión de clases de 52 minutos; una mezcla diaria de asignaturas no relacionadas entre sí; el predominio del "profesor-que-habla" y el "estudiante-que-escucha"; la reducción de los objetivos del liceo a una colección de créditos cuyo significado principal es "tiempo sentado en el aula"; la sucesión de tests breves y sin sentido, poco relacionados con el curriculum que se supone los alumnos han desarrollado.

En estas condiciones, señala el autor, no debería extrañar que los jóvenes carezcan de estructuras potentes de pensamiento, de hábitos intelectuales

---

<sup>27/</sup> SIZER, Th., *Horace's compromise. The Dilemma of the American High School*; HOUGHTON MIFFLIN, Boston, 1984.

SIZER, Th., *Horace's School. Redesigning the American High School*; HOUGHTON MIFFLIN, Boston, 1992.

<sup>28/</sup> El análisis está referido a lo que en nuestro país sería el 2º Ciclo de Enseñanza Secundaria.

<sup>29/</sup> El comentario es interesante dado que el sistema educativo de los Estados Unidos se caracteriza precisamente por su descentralización. Esta no garantiza automáticamente una mejor calidad educativa, como a veces se cree.

profundos y de curiosidad más allá de lo inmediato. Si se observa con cuidado cómo es la vida cotidiana en los colegios secundarios y cuáles son las actividades, exigencias y desafíos que en ellos se plantea a los jóvenes, no es razonable esperar que los resultados sean otros.

La tesis central del autor, que da origen al título del primer libro, consiste en afirmar que, en el fondo, existe una suerte de "compromiso" de todos los involucrados para que las cosas no cambien -el término "**compromise**" en inglés tiene el sentido de componenda, transacción, acuerdo-. El autor sostiene que existe un conjunto de acuerdos tácitos para seguir adelante sin complicar las cosas. La lógica de cada uno de los actores involucrados lleva a que difícilmente se produzcan cambios de fondo en la educación media. Para los alumnos, *"esto es lo que se supone que debemos hacer"*, *"esto es ir al liceo en los Estados Unidos"*, con tal de que podamos pasar de grado y obtener el diploma sin mayores complicaciones. En cuanto a los profesores, si bien perciben que las cosas no están bien, su lógica está regida por razonamientos tales como: "en las condiciones en las que trabajo", "por lo que me pagan", "enseñar a adolescentes ya es lo suficientemente complicado", "después de todo, no estamos tan mal", "las cosas siempre han sido así"... Para los padres lo fundamental es que sus hijos estén controlados y en un lugar seguro, "aprendiendo materias" -que es lo que ellos hicieron cuando eran jóvenes- y que logren graduarse.

El resultado de estas lógicas es que, más allá de la agitación intermitente a nivel de la opinión pública y del sistema político, se generen un conjunto de "transacciones" que hacen que ninguno de los actores directamente involucrados quiera realmente revisar a fondo la educación secundaria. Como se afirma en el Informe SCANS, hay una contradicción intrínseca entre estos dos datos: la gran mayoría de los estadounidenses opina que la educación secundaria está mal pero, al mismo tiempo, la gran mayoría de los estadounidenses cree que el colegio al que van sus hijos es bueno.

Para SIZER el eje del problema está en el triángulo estudiantes, profesores y curriculum. El juego principal en relación al aprendizaje tiene lugar dentro de las aulas, por lo que el primer paso es comprender lo que ocurre en ese triángulo, para luego preguntarse cómo diseñar una institución de enseñanza que haga posible mejorar lo que allí ocurre. El corazón del problema radica en que los colegios secundarios están mal diseñados: los arreglos institucionales sobre los que se organiza la vida cotidiana de los centros educativos no son adecuados para que el aprendizaje ocurra. El problema de la calidad de la educación media no se resuelve por la vía de incrementar los controles y exigencias para la acreditación de alumnos y profesores, ni por la vía de crear un mercado competitivo entre los establecimientos educativos, sino que es preciso idear completamente un nuevo tipo de liceos, un nuevo tipo de sistema de enseñanza.

## 1. Los estudiantes

En relación con los estudiantes, el autor destaca que dos son los incentivos dominantes que es posible identificar en la gran mayoría de los adolescentes: quieren el diploma de la secundaria y quieren respetarse a sí mismos y ser respetados. El problema, entonces, es cómo rediseñar el liceo en torno a estos dos grandes incentivos.

En relación a lo primero, la propuesta del autor es que exista la posibilidad de graduarse en el momento en que el joven es capaz de demostrar que ha logrado desarrollar las capacidades esperadas, independientemente de la cantidad de años y cursos hechos. Se debería modificar radicalmente el régimen de evaluación y acreditación, abandonando la exigencia de créditos, horas de cursos y tests, para pasar a un régimen de acreditación mediante "exhibiciones de maestría", es decir, tareas complejas en las que el estudiante debe poner de manifiesto que ha logrado la capacidad para hacer las cosas fundamentales que se esperan de él al cabo de la enseñanza secundaria. El efecto sería importantísimo, en la medida que le daría al joven una meta académicamente sustantiva y clara y una prioridad apropiada. El énfasis estaría puesto en los resultados más que en los medios, en la capacidad del estudiantes para exhibir que ha adquirido la maestría que se espera de él como resultado de la educación media<sup>30</sup>/.

En relación a lo segundo, el respeto a sí mismos, el problema radica en que los jóvenes son capaces de mucho más de lo que se exige de ellos en el colegio secundario. Normalmente lo que se les pide es que escuchen y repitan, lo que resulta desmotivador y aburrido. Los adolescentes perciben la rutina diaria como "aburrida y aletargante". Uno de los estudiantes lo resume así: el liceo es "aburrido, cansador, te hace dormir, tedioso, monótono, dolor en el cuello". Toda la educación media está basada sobre la percepción de que los adolescentes son básicamente irresponsables y desinteresados. Los jóvenes rápidamente aprenden que para sobrevivir en el colegio secundario lo que se requiere es conformarse a lo que el

---

<sup>30</sup>/ En el segundo libro SIZER propone varios ejemplos de "exhibiciones de maestría". Para ilustrar mejor la idea transcribimos una de ellas:

*"Elige una de las siguientes emociones humanas: miedo, envidia, valentía, hambre, nostalgia, alegría, enojo, codicia, celos.*

*En un ensayo, define la emoción que has elegido, a partir de tu propia experiencia y de la de otros. Luego presenta una definición similar, pero esta vez utilizando por lo menos tres de las siguientes formas de expresión: por escrito en una lengua extranjera, un dibujo, pintura o escultura; fotografías, video o película; una composición musical; un cuento u obra teatral breve; una pantomima; una danza.*

*Selecciona de la literatura, del periodismo, de las artes y de la historia, ejemplos de las definiciones o representaciones que otras personas han hecho de la emoción que has elegido. Estas deben resultarte importantes y atractivas, aún cuando no se correspondan con tu propia definición.*

*Debes estar pronto en cuatro meses para presentar este trabajo y para responder preguntas sobre él. La Exhibición -un portafolios preparado por ti durante los próximos meses- será juzgado sobre la base de su vitalidad y coherencia global, así como en relación a la calidad de sus componentes individualmente considerados" (SIZER, T., 1992, op. cit., p. 23).*

sistema y el profesor quieren. *"La docilidad es la principal estrategia de supervivencia"*<sup>31</sup>/.

El desafío que los liceos deben asumir es transmitir a los adolescentes confianza en sus capacidades y expectativas de altos logros, y ayudarles a desarrollar su autoestima. *"Si se ayuda a una persona a creer en sí misma y se le da un poderoso incentivo para aprender, los resultados pueden ser asombrosos"*, afirma SIZER. El problema es que para hacer esto se requiere de conocimiento personal de los alumnos. Ayudar a desarrollar la autoestima implica conocer individualmente a cada uno. Por lo tanto, los colegios secundarios serán más efectivos en la medida en que personalicen su modo de accionar. Todos trabajamos mejor para personas que conocemos y respetamos. El problema es que en la educación secundaria todos conocen al alumno en parcelas. Cada día el estudiante mantiene contactos breves -50 minutos- y colectivos -en grupo de alumnos- con seis a ocho profesores diferentes. Cada profesor conoce un poco de cada alumno y, además, en relación con su materia específica, pero nadie tiene un contacto global con los jóvenes. Las interacciones personales o en grupos reducidos son casi imposibles.

Por otra parte, el punto es particularmente relevante porque la adolescencia es una etapa de autoconstrucción de identidad. El niño asume las normas y valores que los adultos le señalan. El adolescente elige. Para poder hacerlo mejor es importante contar con modelos y referencias. A principios de siglo, afirma el autor, los modos de vida y los valores con los que los jóvenes tenían contacto directo eran pocos. Ello de algún modo era restrictivo de las posibilidades de elección, pero las referencias eran nítidas. En el presente los jóvenes reciben una enorme diversidad de influencias y valores de todas partes del mundo, fundamentalmente a través de la televisión. La sociedad es mucho más compleja y diversa y los mensajes suelen ser contradictorios. Simultáneamente, la cohesión familiar es menor. Muchas familias se deshacen y, en la mayoría de los casos, el tiempo de contacto con los padres es bastante menor que décadas atrás. Todo esto plantea un desafío central a la educación media: los jóvenes necesitan modelos adultos con quienes relacionarse.

## 2. El programa

En relación al currículum SIZER hace una aguda observación: es significativo que los objetivos generales suelen ser casi idénticos en todos los colegios secundarios, las prácticas institucionales y de enseñanza también suelen ser muy similares... y la incongruencia radical entre objetivos y prácticas también es básicamente la misma.

---

<sup>31</sup>/ SILBERMAN, CH., *Crisis in the Classroom: the Remaking of American Education*; Random House, Nueva York, 1970. Citado por SIZER, T., op.cit.

Todos los liceos se proponen un conjunto deseable de objetivos tales como lograr un buen desempeño académico, desarrollar la capacidad para tomar decisiones, resolver problemas, razonar en forma independiente, autoevaluarse y continuar autodesarrollándose, lograr competencias económicas, de ciudadanía y responsabilidad cívica, para las relaciones humanas, desarrollar valores, salud física y mental, etc., etc.

Simultáneamente, la experiencia cotidiana típica de los estudiantes secundarios norteamericanos es similar en todos los colegios. Llegan al colegio a las 7.25. De 7.30 a 8.19 tienen clase de inglés: Romeo y Julieta de Shakespeare. A las 8.24 clase de máquina de escribir. De 9.18 a 9.46, asamblea de estudiantes. A las 9.53, clase de biología, en el laboratorio. A las 10.47, clase de Francés. 11.36, almuerzo en la cafetería. 12.17, Historia Americana. 13.11, Algebra II. La jornada culmina a las 14.00. Esta estructura de alumnos agrupados por edad, yendo de clase en clase a recolectar el conocimiento en pequeños trozos como en un supermercado académico, tratados y enseñados todos de la misma manera, regidos por el reloj que marca los períodos de alrededor de 50 minutos, es la experiencia básica de los estudiantes secundarios en los Estados Unidos<sup>32</sup>/.

Al respecto SIZER desarrolla una interesante reflexión sobre los diseños curriculares. Independientemente de la calidad y concepción de quienes diseñan el curriculum, éste luego se transforma en un conjunto de "pedazos de conocimiento" que, por mediación del horario escolar, llegan al alumno cada día en un orden azaroso y carente de lógica alguna: *"explicaciones introductorias del teorema de binomios; Acto I, Escenas 2 y 3 de Lear; los debates Lincoln-Douglas; las características de los coloides; el ajuste de carburadores; las reglas del volleyball"*. A lo largo del proceso de reducción del curriculum inicial a un plan de trabajo por clases, la distancia entre lo que llega al alumno y lo establecido en los objetivos generales del curriculum se vuelve enorme. En estas condiciones la pregunta central e inevitable del alumno es *"¿qué es lo que tenemos que saber para la prueba?"*.

La pedagogía predominante es el relato. Los profesores le cuentan el conocimiento a los estudiantes y los estudiantes escuchan. Pero ya DEWEY indicaba que el aprendizaje no consiste en recordar conocimientos sino en ser capaz de hacer algo con él, de usarlo. Esto es cada vez más cierto en un mundo en que el conocimiento es cada vez más inabarcable pero, a la vez, resulta más disponible y barato. El desafío principal no es que los alumnos adquieran conocimientos, sino que desarrollen la capacidad de utilizarlo, de trabajar con la información. Para ello deben hacer cosas con el conocimiento en los liceos y no sólo escucharlo.

---

<sup>32</sup>/ Independientemente de algunas diferencias importantes tales como la extensión de la jornada escolar, la cantidad de alumnos por clase -entre 15 y 25, según los cursos- y el hecho de que son los alumnos los que se trasladan de salón en salón y no los profesores, la experiencia básica parece ser la misma en los Estados Unidos, en Uruguay y en mucho otros lugares del mundo. Otro estudio, realizado recientemente en Chile titulado... muestra básicamente lo mismo.

Ahora bien, hacer cosas insume tiempo. Sin embargo, la preocupación principal en los liceos es cubrir contenidos. Se requiere, en este sentido, una inversión radical de los criterios. "*Menos es más*", afirma SIZER. Es preferible aprender unas pocas cosas en profundidad y desarrollar capacidades complejas y profundas de pensamiento a partir de esos conocimientos, que cubrir superficialmente una gran cantidad de contenidos.

Dichas capacidades, tales como observar, describir, inferir, formular hipótesis y comprobarlas, escuchar y comprender, expresar con claridad las propias ideas verbalmente y por escrito, memorizar, analizar y resolver problemas, deducir, imaginar alternativas, pensar críticamente, se pueden aprender también fuera del liceo, pero el liceo debería ayudar a desarrollarlas y la única forma de hacerlo es ponerlas en práctica.

Se aprende a jugar al basketball jugando y recibiendo indicaciones del entrenador. Se aprende a manejar un auto de la misma manera. Si quiero aprender a tirar la jabalina, señala SIZER, me pueden explicar cuáles son los movimientos, puedo leer al respecto, puedo mirar un video con ejemplos de buenos y malos tiradores, todo eso me puede ayudar a aprender. Pero hasta que no tire la jabalina, no lo aprenderé. Lo mismo ocurre con el pensamiento y con las capacidades cognitivas. Se aprende a pensar pensando, poniendo por escrito las propias ideas, presentándolas a otros, llevándolas a la práctica para corroborarlas. Y se aprende a través del acompañamiento y conducción de un docente que pregunta, que corrige, que da "feedback", que sugiere alternativas. El problema central es que esto requiere de un tiempo y de un estilo de interacción entre docentes y alumnos que normalmente no existen en la enseñanza secundaria.

### 3. Los profesores

También en este caso SIZER hace una aguda descripción de un típico día de trabajo de un profesor que, pasando de grupo en grupo, atiende cinco grupos distintos -unos 120 alumnos en total- en 23 horas reloj semanales frente al aula. Se trata de un profesor de Lengua, que sabe que el mejor modo de que los alumnos aprendan a escribir es hacerlos escribir y corregirles su trabajo. A esta altura sus alumnos deberían ser capaces de escribir pequeños ensayos y argumentos medianamente complejos con claridad. Un par de páginas debería ser el mínimo. Pero el profesor es realista y les pide uno o dos párrafos. Como profesor veterano, leer los deberes diarios y el tema semanal de cada alumno, y escribir un breve comentario a cada uno le lleva de 15 a 20 minutos. Pero esto es demasiado tiempo. Como tiene 120 alumnos, 15 minutos por alumno significan 1800 minutos, es decir, 30 horas a la semana. Su transacción es dedicar en promedio unos 5 minutos por alumno, es decir, 10 horas semanales adicionales a su trabajo en el aula. Por otra parte, a este profesor le gusta preparar sus clases. Debería dedicar una media hora

para preparar cada clase, pero tampoco esto es posible. Debe conformarse con diez minutos. En total, unas cuatro horas más a la semana.

Además de lo anterior, el profesor debe dedicar cierto tiempo a registros y tareas administrativas, y querría trabajar en torno al currículum con sus colegas y visitar sus clases, encontrarse con los padres de sus alumnos, leer y actualizarse en su campo, disponer de tiempo para atender personalmente a los alumnos que lo necesitasen -con los que rara vez ha tenido la oportunidad de intercambiar más de diez frases de conversación privada-. Pero hace lo que puede.

Por su trabajo, que implica prácticamente una dedicación completa, y después de 28 años de dedicación, percibe un salario inferior al de su hija de 25 años recién recibida que acaba de empezar a trabajar en un estudio de abogados.

Tres son las formas, señala SIZER, en que la sociedad muestra su consideración hacia labor de las personas. Una es la remuneración, que de algún modo simboliza la importancia que se otorga a la actividad. La segunda son los grandes reconocimientos a través de premios públicos como el Pulitzer o el Nobel. Al respecto SIZER analiza críticamente algunos intentos de reconocimiento de esta naturaleza, a través de premios al "profesor del año", a los que considera como una afrenta a la autoestima de los docentes. La tercera forma de consideración social es la autonomía profesional, que expresa confianza en la capacidad de la persona para hacer algo vital por nosotros.

En cierto sentido los profesores deberían considerar que se les tiene absoluta confianza, en la medida en que la mayor parte del tiempo trabajan absolutamente solos dentro del aula, sin controles externos. Sin embargo, se pregunta SIZER, no está claro en qué medida esto refleja confianza o despreocupación por lo que ocurre del aula. Más allá de esto, la mayor parte de las decisiones sobre la enseñanza son tomadas por otros: los lineamientos básicos del currículum, los textos y materiales de trabajo, el tiempo que se debe dedicar a cada tema, las reglas que gobiernan la vida del colegio. Tampoco tienen incidencia en la determinación de quiénes serán sus colegas. De este modo, los profesores no suelen apropiarse de la institución en la que trabajan. A menudo se los trata como mercenarios -que no poseen nada, se les dice lo que deben hacer y se juegan poco en su trabajo- y, por lo tanto, no debe sorprender que ellos actúen como tales. Para mejorar la enseñanza es esencial descentralizar autoridad sustantiva hacia quienes están más cerca de los estudiantes.

Por otra parte, la docencia es una ocupación con escasos incentivos profesionales. Prácticamente no existen mecanismos de promoción salvo, tal vez, el de salir de la docencia directa para entrar en la administración. Aparte del reconocimiento de la antigüedad en el salario, un profesor tiene exactamente el mismo rango en su último año de trabajo que en el primero. La tarea es prácticamente la misma el último día de trabajo que el primero, cuando normalmente las personas que son buenas en un trabajo esperan enfrentar nuevo

desafíos a lo largo de su carrera y tener la oportunidad de ayudar a otros a desarrollar su oficio.

Finalmente, son escasas las posibilidades y los fondos destinados a la actualización y el perfeccionamiento, tanto en el conocimiento que se enseña como en las prácticas de enseñanza. Muchos profesores que han estado enseñando lo mismo durante años sin actualizarse, creen que realmente saben de su disciplina y esta es probablemente uno de los mayores obstáculos al mejoramiento del curriculum. Como los profesores suelen dominar únicamente el conocimiento de una disciplina, no son capaces de aprovechar las oportunidades de tratar los temas con un enfoque abarcador. Más aún, es común que cada profesor se exprese con ironía y subestima en relación a las demás asignaturas. Por otra parte, al igual que escribir, afirma SIZER, enseñar es una ciencia, un arte y un oficio. Al igual que en el caso del arte de escribir, se aprende a enseñar enseñando y recibiendo críticas, comentarios y acompañamiento de los colegas y de buenos profesores. En ese sentido, la mayor parte de la capacitación y actualización docente debería hacerse en los colegios, a través del acompañamiento y del análisis de la propia práctica. Pero normalmente no está previsto que exista tiempo para esto.

*"Mejorar la educación secundaria americana depende absolutamente de mejorar las condiciones de trabajo y la consideración social hacia los profesores. Ninguna nueva tecnología, ningún programa de entrenamiento, ninguna revisión de la habilitación para la docencia, ningún nuevo curriculum, serán suficientes por sí mismos", afirma SIZER<sup>33</sup>/.*

#### 4. Rediseñar los colegios

A partir de las reflexiones anteriores SIZER propone un conjunto de reflexiones acerca de cómo **rediseñar** los liceos. Rediseñar significa hacerse las preguntas fundamentales acerca de cuál es la razón de ser de esta institución y cómo debe ser llevada adelante su misión -lograr que los alumnos aprendan conocimientos relevantes y desarrollen sus capacidades cognitivas y éticas- para, a partir de las respuestas, concebir un modelo de organización institucional que permita ponerlas en práctica en las actuales condiciones sociales y culturales.

Normalmente, señala el autor, las comisiones de curriculum revisan las materias existentes, pero no se preguntan cuál debería ser el curriculum. Las comisiones que estudian los cambios en los horarios nunca se plantean las preguntas fundamentales sobre el uso del tiempo. Las reformas educativas asumen que los materiales de construcción y las definiciones arquitectónicas existentes -físicas e intelectuales- deben permanecer como están. Pero no basta con aceptar los engranajes existentes, hay que cambiar el diseño de la máquina. Es necesario

---

<sup>33</sup>/ SIZER, T., 1984, op.cit., p.180.



cambiar la organización de la jornada escolar y contar con una estructura más simple y flexible, porque la actual es absolutamente ineficiente en términos de facilitar el aprendizaje.

Al respecto SIZER propone nueve principios orientadores del rediseño de los centros de educación media, que están siendo puestos en práctica por un conjunto de instituciones:

*a. Foco.* Los liceos deberían centrarse en ayudar a los alumnos a usar bien sus mentes. No deberían pretender abarcar la totalidad del conocimiento y de las disciplinas. Tampoco deberían pretender brindar una enorme cantidad de servicios especializados de orientación vocacional, psicológicas, etc. Menos es más.

*b. Objetivos simples.* Los colegios deberían proponerse que sus estudiantes dominarán un conjunto limitado de competencias cognitivas sustantivas y de áreas del conocimiento. El programa debería estar diseñado sobre la base de las competencias que los estudiantes deberían desarrollar y no sobre la base de contenidos como son definidos convencionalmente. Las decisiones curriculares deberían estar guiadas por el objetivo de desarrollar las capacidades de los estudiantes y no por el de cubrir contenidos.

*c. Objetivos universales.* Los objetivos de los liceos deberían ser universales, mientras que los medios deberían variar tanto como los estudiantes.

*d. Personalización.* La enseñanza y el aprendizaje deberían personalizarse al máximo. La meta en este sentido debería ser que ningún profesor tuviera a su cargo más de 80 estudiantes. Las decisiones sobre los cursos de estudio, el uso del tiempo y los materiales y formas de trabajo deberían ser tomadas en cada liceo por dirección y personal docente.

*e. El estudiante como trabajador.* La metáfora que mejor explica la vida del liceo debería dejar de ser la del profesor que enseña y pasar a ser la del estudiante que trabaja. En consecuencia, la pedagogía predominante debería ser la del acompañamiento y monitoreo de las actividades de los alumnos, dirigida a que los alumnos aprendan a aprender.

*f. Diploma mediante exhibición.* El certificado final debería alcanzarse mediante una demostración final de maestría. Esta debería consistir en una "exhibición" por el estudiante de su capacidad en las competencias y áreas de conocimiento fundamentales. Estas exhibiciones deberían ser administradas por el cuerpo docente y altas autoridades, y serían la influencia más fuerte en el mejoramiento del curriculum. No habría una agrupación estricta de los alumnos por edades ni cursos o créditos ganados por mera asistencia. El eje es que el estudiante muestre lo que es capaz de hacer.

*g. Actitudes.* El ambiente liceal debería explicitar altas expectativas y confianza en relación al desempeño de los alumnos, sin que ello suponga generar ansiedad y exceso de presión, así como desarrollar valores de equidad, generosidad y tolerancia. Deberían existir incentivos apropiados para profesores y estudiantes, y los padres deberían ser considerados colaboradores esenciales de la labor del liceo.

*h. Personal.* El director y los profesores deberían considerarse a sí mismos en primer término como educadores generalistas y sólo en segundo término como especialistas en cierta disciplina o función. De allí que el personal debería normalmente asumir diversas funciones como profesor, consejero/orientador y/o administrador/gestor. Debería desarrollar un sentido de compromiso con el conjunto de la institución y no con un departamento específico.

*i. Presupuesto.* Las metas administrativas deberían incluir, además del criterio de no más de 80 alumnos para cada profesor, tiempo sustantivo para el trabajo colectivo entre los profesores, salarios competitivos y un costo final por alumno que no exceda en más de un 10% al de los colegios secundarios tradicionales.

En su segundo libro SIZER propone ejemplos de como esto se puede llevar a la práctica, e incluye un modelo de organigrama y horario liceal en el que un colegio secundario de unos 1000 estudiantes se organiza en cinco "casas" de 210 alumnos, cada una de ellas a cargo de un grupo de 13 profesores -tres especializados en matemática y ciencias, tres en historia y filosofía, tres en artes, tres "generalistas" y un flotante. A la vez, dentro de cada casa y para las actividades cotidianas, se forman tres equipos de cuatro profesores -uno de cada especialidad- y cada equipo tiene a su cargo 70 estudiantes. El esquema horario está organizado de tal manera que diariamente cada profesor dispone de más de una hora y media de preparación individual de clases y materiales, y diariamente hay un tiempo de reunión del equipo docente.

### III. EL CAMINO HACIA LA REFORMA DE LA EDUCACION MEDIA EN CHILE

A partir de la recuperación democrática en el año 1990 Chile ha iniciado un importante esfuerzo de mejoramiento de la calidad y equidad de su educación básica y media. Uno de los primeros pasos en ese sentido estuvo constituido por el "Programa de las 900 Escuelas", dirigido a apoyar a las escuelas con peores resultados académicos y que atendían a la población más carenciada. Dicho apoyo consistió básicamente en inversiones para mejorar la infraestructura, dotación de libros de texto y bibliotecas de aula, talleres de capacitación de los maestros para la enseñanza a niños provenientes de sectores carenciados y apoyo extraescolar a estos últimos.

Casi simultáneamente se puso en marcha el Programa de Mejoramiento de la Equidad y Calidad de la Educación (MECE). Dicho programa, que supone una inversión de 243 millones de dólares a lo largo de seis años, define como objetivos ordenadores de la política educacional a la calidad de los procesos y resultados de la educación básica y a la equidad de su distribución social, en la medida en que los problemas de acceso y cobertura han sido prácticamente superados. El programa está compuesto por cuatro grandes componentes:

- a. Mejoramiento de la calidad de los aprendizajes en la educación básica y equidad de su distribución.
- b. Ampliación de la cobertura y mejoramiento de la calidad de la educación preescolar.
- c. Mejoramiento de la capacidad de gestión del Ministerio de Educación.
- d. Evaluación de alternativas de reformas institucionales y curriculares en la educación media.

Si bien el grueso de la inversión inicial estuvo destinado a la educación preescolar y primaria -que en Chile abarca desde el primero al octavo año de escolaridad- ya en el año 90 se inició el camino hacia la reforma de la educación media. El primer paso en ese sentido fue el llamado a concurso entre universidades y centros de investigación para la realización, durante dos años, de un conjunto de estudios de investigación sobre la educación media, que permitieron acumular conocimiento y prepararon el terreno para iniciar un amplio proceso de reforma. Las investigaciones realizadas fueron las siguientes:

- a. Descripción y evaluación del proceso de desarrollo curricular.
- b. La experiencia internacional en el diseño curricular y en la estructura del nivel medio del sistema educativo.

- c. Demandas sociales a la educación media.
- d. Análisis y evaluación de modelos para la producción y actualización curricular.
- e. Análisis y evaluación de modelos para la producción y actualización curricular (propuesta de diseño curricular para liceos de enseñanza media de sectores rurales).
- f. Prácticas de trabajo y socialización en establecimientos de enseñanza media.
- g. Determinación de la calidad de la educación media chilena.
- h. Diseño de un modelo de gestión y supervisión de los procesos educativos en la educación media.
- i. Indicadores de cobertura y calidad de la educación media chilena.
- j. Destino educativo laboral de los egresados de la educación media chilena.
- k. Evaluación de la eficiencia interna y externa de la educación media y de sus modalidades.
- l. Requerimientos para la formación de profesores de educación media.

El segundo gran hito en el proceso de preparación de la reforma de la educación media fue la denominada "Conversación Nacional sobre la Educación Media", que consistió en una amplia consulta en todo el país en torno a seis grandes ejes a considerar para encarar dicha reforma:

- a. estructura de la educación media;
- b. educación media y valores;
- c. calidad de la educación media;
- d. educación media y profesores;
- e. educación media y juventud;
- f. educación media y equidad.

La consulta fue enviada a todos los establecimientos de educación media del país y se procesó al interior de cada establecimiento, a través de grupos autogenerados que estuvieron integrados de diversas maneras: en algunos casos exclusivamente por profesores, en otros por profesores y alumnos, en otros participaron los padres e, incluso, se generaron grupos de discusión externos a los centros de enseñanza. Se recibieron y procesaron un total de 2905 informes

provenientes de 1875 establecimientos y fruto del trabajo de 2043 grupos en los que participaron alrededor de 30500 personas. Los informes fueron procesados y sistematizados por un equipo de investigadores del Ministerio de Educación, quienes generaron y publicaron un prolijo y sistemático informe titulado "Conversación Nacional sobre Educación Media".

El tercer paso fue la puesta en marcha, a partir de mediados de 1995, del Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Media (conocido como MECE-Media), que estuvo precedido por un Programa piloto desarrollado en 1994. El MECE-Media es un programa de mejoramiento, pero no constituye aún una reforma del sector.

Finalmente, es posible identificar un cuarto hito de este proceso en un documento recientemente publicado bajo el título "**Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI**", elaborado por el Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre la Modernización de la Educación Chilena, designado por el Presidente de la República y presidido por José Joaquín Brunner -de allí que el documento sea comúnmente denominado "Informe Brunner". En dicho documento, se define como tarea impostergable la reforma de la educación media y se establece un conjunto de orientaciones para ello.

En las páginas que siguen se aportará un conjunto de informaciones básicas sobre la situación de la educación media en Chile y se describirán los lineamientos fundamentales del Programa MECE-Media y del Informe Brunner relacionados con la reforma de la educación media.

#### A. LA SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN MEDIA EN CHILE<sup>34/</sup>

La educación chilena está estructurada en cuatro grandes niveles: Educación Preescolar (0 a 5 años); Educación General Básica (obligatoria) de ocho años de duración divididos en dos ciclos de cuatro, correspondientes a las edades 6 a 9 y 10 a 13 respectivamente; Educación Media de cuatro años de duración (edades 14 a 17) articulada en dos modalidades totalmente independientes, la Científico-Humanística y la Técnico-Profesional; y Educación Superior. La educación media Científico-Humanística está organizada en dos ciclos de dos años cada uno y la Técnico-Profesional en cinco ramas: comercial, industrial, técnica, agrícola y marítima.

La educación media atendió en 1993 a 652.815 alumnos, con una cobertura en el grupo de edad del 76%. En tres décadas la cobertura ascendió a dicha cifra

---

<sup>34/</sup> La información que se ofrece en este apartado está tomada de dos fuentes: el ya citado "Informe Brunner" y la publicación Sistemas educativos nacionales. CHILE; Ministerio de Educación de la República de Chile - Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), Santiago de Chile, 1993.

partiendo de un escaso 14%. Ello pone de manifiesto un acelerado proceso de masificación del nivel medio. Persisten, sin embargo, importantes diferencias de cobertura de más de 20 puntos porcentuales en función de las regiones y del ingreso de las familias.

De ese total de alumnos, un alto porcentaje, cercano al 40%, asiste a la modalidad técnico-profesional, en tanto alrededor de un 60% lo hace a la científico-humanística.

En 1990 existían en el país 1.847 liceos, de los cuales 1.289 ofrecen la modalidad científico-humanística y 558 la técnico-profesional. Ello implica un promedio, según el año que se considere en relación a la matrícula, de entre 350 y 400 alumnos por establecimiento.

Existen cuatro tipos de establecimientos de educación media, de acuerdo con la forma en que son administrados:

- a) Municipales. Son establecimientos de propiedad y financiamiento estatal, administrados por las Municipalidades de todo el país. Atienden al 55.9% de la matrícula de la modalidad Científico-Humanística y al 44.2% de la Técnico-Profesional <sup>35/</sup>.
- b) Particulares subvencionados. Son establecimientos de propiedad y administración privada pero financiados por el Estado a través de una subvención por alumno matriculado y efectivamente asistente a clase. Atienden al 26.6% del alumnado de la modalidad Científico-Humanística y al 37.6% de la Técnico-Profesional.
- c) Particulares pagados. Son establecimientos de propiedad, administración y financiamiento privado a través del pago por parte de las familias. Atienden al 16.4% del alumnado de la modalidad Científico-Humanística y al 0.4% de la Técnico-Profesional.
- d) Dependientes de Corporaciones Empresariales. Son establecimientos estatales que han sido entregados para su administración a Corporaciones de Empresarios especialmente formadas con dicha finalidad. Atienden al 1.1% del alumnado de la modalidad Científico-Humanística y al 17.7% de la Técnico-Profesional.

El cuerpo docente de la educación media está constituido por 49.000 profesores, que en su casi totalidad poseen título profesional. Apenas un 2.8% del total de profesores de los niveles preescolar, básico y medio carecen de él. De acuerdo con la ley sólo pueden acceder al desempeño de la docencia quienes posean título de Profesor o Educador concedido por Escuelas Normales, Institutos

---

<sup>35/</sup> Los datos están referidos a 1990.

Profesionales o Universidades. Por excepción, cuando se carece de profesionales titulados para ocupar ciertas plazas, el Ministerio de Educación puede autorizar el ejercicio de la docencia de no titulados bajo ciertos requisitos. La formación de profesores de educación media tiene 4 o 5 años de duración, dependiendo de la institución formadora.

El "Informe Brunner" señala la crisis de calidad que caracteriza a la educación media en Chile. Según la información producida por el Sistema de Medición de la Calidad Educativa (SIMCE) en 1993, los puntajes netos en las pruebas de Lengua fueron del 43% del total posible en la orientación científico-humanística y del 35% en la técnico-profesional. En Matemática los puntajes netos fueron del orden del 30% y 18%, respectivamente, para cada modalidad. Un estudio por muestra realizado en 1992 indica que al finalizar la enseñanza media los estudiantes no son capaces de redactar un texto coherente y adecuadamente ordenado y que los rendimientos en Matemática decrecen a lo largo de la enseñanza media y son más bajos en 4º que en 1º. En esta última disciplina, en los colegios privados de elite, los resultados promedio no superan el 40% de respuestas correctas.

Asimismo, el Informe señala la inadecuación de una modalidad científico-humanística fuertemente orientada hacia la universidad, cuando apenas un tercio de sus egresados acceden efectivamente a ella, en tanto otro tercio prosigue estudios técnicos y el restante ingresa directamente al mercado laboral. La modalidad técnico-profesional, en tanto, se encuentra fuertemente desvinculada de la realidad de los sectores productivos para los que pretende formar, al tiempo que ofrece una formación general de muy mala calidad. *"En uno y otro sector se constata que los objetivos y contenidos del curriculum declarado y oficial son anacrónicos y que su aplicación se hace en gran medida en un contexto desvinculado de la vida de los jóvenes, mediante un proceso donde predomina la transmisión esquemática y simplificada de conocimientos, la memorización de los mismos y la ausencia de estímulos para el trabajo autónomo de los alumnos".*

En relación con la inversión que el estado chileno hace en la educación, el Informe afirma que *"Chile no está realizando un esfuerzo comparable de inversión educacional con el que hacen otros países de similar desarrollo o que se hallan frente al común desafío de tener que gastar más para estar en condiciones de competir con éxito en el mundo"*. En el año 1992 el gasto público en educación en Chile fue del orden del 2,77% del PBI y se estima que en 1993 dicha cifra ascendió hasta el 3%.

## **B. EL PROGRAMA MECE-MEDIA**

En este contexto el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Media (MECE-Media) constituye un primer esfuerzo por mejorar la situación, si bien no es aún una reforma del sector. Este Programa se ejecutará

entre los años 1995 y 2000, y está articulado en torno a las siguientes grandes orientaciones<sup>36/</sup>:

- a. *"Modernizar la forma como se relacionan y trabajan alumnos y profesores, apoyándose en metodologías que promuevan la actividad de quien aprende y un uso efectivo de recursos que faciliten y promuevan el aprendizaje".*
- b. *"Incorporar la cultura juvenil a las prácticas escolares para reforzar su sentido de pertenencia y contribuir a su búsqueda de identidad".*
- c. *"Fortalecer la formación que hoy se requiere para desempeñarse eficazmente en la sociedad".*

En este sentido se prioriza:

- *"reforzar la formación general por sobre la especialización";*
- *"entregar una oferta educativa de mayor diversidad que la actual, que se restringe a las modalidades de formación para la universidad y para el mundo del trabajo";*
- *"realizar un esfuerzo interdisciplinario de integración, fortaleciendo el desarrollo de capacidades transversales en los alumnos".*

d. *"Descentralizar la gestión educativa, lo que implica:*

- *promover la autonomía de los liceos, reforzando la convicción de que los procesos de mejoramiento de la calidad están estrechamente ligados a la capacidad de cada establecimiento de diseñar y llevar a buen término un proyecto educativo...;*
- *comprometer a un conjunto de instancias y organizaciones sociales que pueden brindar apoyo técnico en el proceso de mejoramiento (Universidades, Organismos Gubernamentales y No Gubernamentales, Asociaciones Profesionales y Gremiales, etc.) para que vayan integrándose a una red de apoyo al proceso de cambio; y*
- *un nuevo rol por parte del Ministerio de Educación en sus niveles central, regional y provincial, como forma de apoyar con dinamismo y flexibilidad este esfuerzo de mejoramiento de la calidad y equidad de la Educación Media".*

La implementación de estas orientaciones se realizará a través de siete grandes componentes que a continuación se describen sintéticamente.

---

<sup>36/</sup> Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Media 1995-2000. Contexto, Acciones 1995 y Desafíos a Equipos Directivos de Liceos; Ministerio de Educación, Santiago, 1995.



## 1. Gestión pedagógica

Consiste básicamente en la constitución, en cada liceo, de "Grupos Profesionales de Trabajo" integrados por entre 12 y 15 profesores. Estos grupos tendrán un régimen de trabajo de cuatro horas al mes -distribuidas de diverso modo según los liceos- focalizadas en la discusión y análisis de las prácticas pedagógicas al interior del aula. En una primera etapa la experiencia abarcará unos 325 liceos y alcanzará progresivamente a 1600, pudiendo existir más de un grupo por liceo. Los grupos reciben materiales de apoyo y sugerencias de actividades para facilitar el intercambio y la discusión, que han sido elaboradas por el Equipo Coordinador del MECE. Inicialmente el abordaje será general para profesores de todas las asignaturas, para luego concentrarse en áreas disciplinarias. Cada grupo es coordinado por un Supervisor<sup>37/</sup> especialmente entrenado. En una segunda etapa los grupos serán coordinados por los Jefes de Unidad Técnico Pedagógica<sup>38/</sup>.

## 2. Jóvenes

El propósito del componente es mejorar los espacios de participación de los jóvenes en los establecimientos de educación media, en la medida que, para los sectores populares, el liceo es una de las pocas instituciones de socialización. Por otra parte se postula que mejorar los vínculos de los jóvenes con la institución liceal permitirá enriquecer la vida y las actividades que se desarrollan dentro del aula. Se pretende que a través de estas actividades se contribuya al vínculo entre las motivaciones e intereses de los jóvenes, por un lado, y los contenidos y enfoques de las disciplinas curriculares, por otro. Con estas finalidades se crean las "Actividades Curriculares de Libre Elección" (ACLE) que se desarrollarán los días sábado y que abarcarán talleres en las áreas artística, de medio ambiente, de comunicaciones y deportes. El Programa capacita y remunera especialmente a dos profesores por establecimiento para conducir estas actividades y proporciona una canasta de materiales y recursos.

---

<sup>37/</sup> El Supervisor equivale al Inspector de Zona de Primaria en el Uruguay. Hace una supervisión institucional y técnico pedagógica de los establecimientos y sus docentes pero no posee especialización en una disciplina como la Inspección de Asignatura de Secundaria.

<sup>38/</sup> Todos los establecimientos escolares tienen una Unidad Técnico Pedagógica cuyo cometido es programar, organizar, supervisar y evaluar las actividades curriculares, incluyendo los aspectos relativos a la dotación y uso de material y equipamiento didáctico.

### 3. Recursos de aprendizaje

El Programa prevé dotar a todos los establecimientos liceales con cuatro rubros de recursos para el aprendizaje: biblioteca, equipamiento audiovisual, equipamiento de informática y textos. En un primer momento se dotará de una biblioteca común a todos los establecimientos para, en una segunda etapa, entregarles un catálogo de libros para que cada liceo seleccione los materiales que desee hasta un cierto monto. El equipamiento audiovisual estará integrado por TV, video y retroproyector, más un catálogo de videos para que cada liceo elija los que desee hasta cubrir un monto predefinido. En el área de Informática se dotará a cada liceo con una sala con 10 PC para los alumnos, un PC en la sala de profesores, CD Rom, modem y conexión a Internet. A través de ella todos los liceos estarán conectados en red en el año 2000. Se ha establecido un convenio con ocho universidades chilenas para que estas actúen como nodos de la red, capaciten a los profesores y proporcionen, a través de la red informática, acceso a información sobre las diversas disciplinas. En materia de textos, se dotará a todos los alumnos para las áreas curriculares básicas.

### 4. Infraestructura

Este componente incluye únicamente la habilitación de espacios físicos y mobiliario requerido por los restantes. No se prevé inversión en construcción de nuevos liceos.

### 5. Proyectos de Desarrollo Educativo

A partir del año 96 los liceos podrán concursar por fondos para proyectos autogenerados que impliquen una inversión de hasta U\$ 10.000 -podrán hacerlo individualmente o en colaboración entre varios liceos-. Los proyectos deberán estar referidos a tres áreas: diseño y evaluación curricular, mejoramiento de las prácticas pedagógicas y cultura juvenil. Para la formulación de los proyectos se suministra a los liceos asesoramiento técnico y manuales. Los proyectos son evaluados y seleccionados por tribunales de Supervisores, a partir de criterios definidos por el Ministerio de Educación.

### 6. Red de Asistencia Técnica

Se prevé confeccionar un Directorio de ofertas de asistencia técnica a los liceos por parte de diversos tipos de instituciones gubernamentales y no gubernamentales que posean competencia académica y experiencia en asesoramiento a establecimientos

educativos. El Ministerio publica el Directorio y otorga a los liceos recursos para que puedan contratar asesoría de acuerdo a sus necesidades. Luego los liceos y las Direcciones Provinciales de Educación evalúan el servicio prestado y las instituciones pueden mantenerse o no en el Directorio en función de la calidad de sus servicios.

## 7. Curriculum

Se prevé la elaboración de un conjunto de objetivos fundamentales y contenidos mínimos para la educación media, que constituirán el punto de referencia de todos los establecimientos y permitirán avanzar en la flexibilización de los planes y programas de estudio. Asimismo se prevé crear en el Ministerio de Educación una Unidad encargada de monitorear el desarrollo curricular en todo el país a través de un sistema nacional de evaluación y de un sistema nacional de revisión y diseño curricular.

### **C. LOS LINEAMIENTOS DEL "INFORME BRUNNER" PARA LA REFORMA DE LA EDUCACIÓN MEDIA**

El "Informe Brunner" es tal vez la mejor expresión de la voluntad política del gobierno chileno de impulsar una profunda reforma del sistema educativo que sea respaldada por el conjunto de los sectores políticos y sociales. Es el resultado del trabajo de un "Comité técnico asesor del diálogo nacional sobre la modernización de la educación chilena" y de una "Comisión nacional para la modernización de la educación". Ambos organismos fueron designados por el Presidente Frei y en ellos participan altos funcionarios del gobierno; parlamentarios; rectores y decanos universitarios; representantes de la jerarquía eclesial; investigadores y técnicos del sector educación; representantes de sectores empresariales, sociales y sindicales; representantes del Colegio de Profesores y de organizaciones de estudiantes; representantes de la educación privada, de los medios de comunicación y de otras organizaciones de la sociedad civil.

*"El informe del comité es el resultado de una convicción compartida: que ha llegado el momento de emprender un profundo cambio y modernización de la educación chilena. Nos asiste la seguridad de que el país espera y anhela esa transformación. De ella depende que podamos enfrentar con éxito la pobreza y crear iguales oportunidades para todos; aumentar la productividad y competitividad de nuestra economía y fortalecer los valores de las personas, nuestra identidad cultural y el ejercicio de los derechos y deberes que animan a nuestra democracia.*

*Una educación de calidad, accesible a todos, es la base de una sociedad moderna. Enseñar y aprender son dos rasgos esenciales de la civilización contemporánea, cuya cultura, economía e instituciones políticas dependen, como nunca antes, de las aptitudes y destrezas de las personas, de su sentido de responsabilidad y disposición de servicio, y de la capacidad individual de conocer y aplicar los conocimientos. Es necesario, por lo tanto, renovar las energías del sistema escolar y recuperar para sus protagonistas el placer de aprender y de enseñar.*

*El grupo de profesionales, educadores, académicos y empresarios que integramos el comité hemos puesto en común nuestros diferentes puntos de vista y opiniones -sobre la sociedad, la educación y el sentido de la aventura humana-, de modo de alcanzar un sólido consenso en lo fundamental, apartando matices y superando posiciones que legítimamente nos separan. Hemos buscado activamente ese acuerdo impelidos por la urgencia de actuar".*

El Informe enfatiza fuertemente la necesidad de impulsar una profunda transformación del sistema educativo, para lo cual es imprescindible, a la vez, mejorar la eficiencia en el gasto educativo y aumentar sustantivamente la inversión. Después de trazar un diagnóstico de la situación -del que hemos hecho sintética referencia a algunos aspectos relativos a la educación media en las páginas anteriores-, el Informe define lo que considera son los principales desafíos para la sociedad chilena y el papel de la educación en ellos. Dichos desafíos son:

- \*\* superar la extrema pobreza;
- \*\* el desarrollo competitivo;
- \*\* la modernización de la sociedad;
- \*\* invertir en educación.

Luego el Informe propone un conjunto de orientaciones para responder a los desafíos educacionales del futuro. Dichas orientaciones están articuladas en torno a cinco grandes ejes:

- "a) *Máxima prioridad: una formación general de calidad para todos.*
- b) *Una tarea impostergable: reformar la educación media.*
- c) *Una condición necesaria: fortalecer la profesión docente.*
- d) *Un requisito básico: mayor autonomía a las unidades escolares para tener escuelas efectivas.*
- e) *Un compromiso de la Nación: aumentar la inversión educacional".*

Para la reforma de la educación media el Informe propone un conjunto de orientaciones vinculadas principalmente a la estructura curricular del nivel. El Informe plantea la necesidad de romper la dicotomía educación preuniversitaria - educación técnica. Toda la enseñanza media debería, en primer término, brindar una formación general que resulta indispensable para cualquier trayectoria posterior, tanto en el mundo universitario como en el mundo del trabajo, así como

para continuar aprendiendo a lo largo de la vida. En ese sentido se destacan tres grandes ejes para dicha formación: a) la adquisición de conocimientos y habilidades fundamentales y variadas, de modo que el joven tenga un amplio espectro de posibilidades al finalizar la enseñanza media; b) la formación del carácter en términos de actitudes y valores fundamentales; y c) el desarrollo de un sentido de identidad personal asociado a la percepción de que se están adquiriendo competencias para valerse por sí mismo en la vida. Se enfatiza la necesidad de que exista un curriculum básico común a toda la educación media, independientemente de su carácter preprofesional o preuniversitario, que apunte a desarrollar estas competencias, capacidades y valores en la totalidad de los jóvenes.

El desarrollo de estas competencias exige, ineludiblemente, superar las prácticas pedagógicas centradas en la transmisión enciclopédica y descontextualizada de información, para desarrollar prácticas que permitan a los alumnos "hacer" cosas y "desarrollar sus propias capacidades y estrategias de aprendizaje y ejercitar procedimientos cognitivos superiores".

Simultáneamente, se propone que quienes cursan la enseñanza media en modalidades académicas también tengan oportunidades de incursionar en el mundo del trabajo como parte de las actividades curriculares, por ejemplo aprendiendo un oficio o realizando cursos o seminarios de iniciación a la actividad empresarial o comercial. En el caso de la educación media de orientación profesional, se sugiere que no se debe brindar una formación terminal para un único oficio o labor, sino que se debe brindar *"una capacitación técnica de rango amplio, en torno a familias de destrezas básicas de uso común en distintos sectores de la economía, sin limitarse a unas habilidades específicas que prontamente pueden quedar obsoletas y que, de cualquier forma, la experiencia muestra que se adquieren mejor, más rápida y efectivamente, en el propio trabajo dentro de las empresas... No puede concebirse esta etapa como 'terminal', como si adquirir un oficio determinado a los 18 años pudiera definir para siempre el destino oficial y eterno de una persona"*.

Más allá de este núcleo curricular común, la propuesta es que exista una amplia diversidad de orientaciones y modalidades de educación media y que cada establecimiento se especialice en alguna o algunas. El propósito es que cada liceo tenga un proyecto curricular propio, que incorpore la formación general común antes señalada, pero que ofrezca simultáneamente un camino propio y especial.

Asimismo, el núcleo curricular básico deberá tener el peso suficiente como para garantizar una amplia flexibilidad y posibilidad de movimientos horizontales entre los liceos, de modo que los jóvenes no queden de ningún modo atados a una opción de formación sino que existan amplias posibilidades de movilidad.

*"Esta etapa educativa debe estar necesariamente caracterizada por la diversidad, la flexibilidad y la fluidez de los puntos de entrada, de cambio entre modalidades y de salida, única forma en que el sistema puede hacerse cargo de*

*las múltiples y diferentes habilidades y preferencias individuales de los jóvenes las cuales, por lo demás, se encuentran en plena fase de desarrollo".*

El Informe destaca la necesidad imperiosa de revisar y mejorar la formación de los profesores de enseñanza media. Sin profesores altamente preparados no es posible mejorar la calidad de la educación media. En ese sentido el Informe sostiene que los profesores deberían formarse, en lo relativo al área de conocimiento que enseñan, en las propias universidades y no mediante traducciones del conocimiento científico a la formación docente. Del mismo modo, los profesores de enseñanza técnico profesional deberían capacitarse en las tecnologías de última generación, mediante convenios con las empresas de las principales áreas de la economía.

En la misma línea, el Informe sugiere la necesidad de establecer redes de apoyo a y entre los liceos. En el caso de los liceos de orientación más académica, fundamentalmente a través del vínculo con las universidades. En el caso de los liceos con orientaciones técnico-profesionales, a través de la creación de centros de servicio sostenidos por las empresas de áreas de alta sofisticación tecnológica, en los que los alumnos de un conjunto de liceos puedan desarrollar sus prácticas con instructores especializados. Asimismo, existe una amplia gama de organizaciones sociales de diverso tipo con las que los liceos deberían establecer vínculos que permitieran enriquecer su labor educativa. El Informe propone también la creación de "bancos de programas curriculares" a nivel local o regional, a través de los cuales todos los liceos pudieran acceder a información sobre proyectos y experiencias educativas de otros liceos, generando así mecanismos de transferencia de conocimiento educacional.

Todo lo anterior debe realizarse en un contexto de mayor autonomía en la gestión de cada establecimiento, que le permita *"formular su propio proyecto educativo, seleccionar los programas que desea ofrecer, conformar equipos docentes comprometidos con ese proyecto y desarrollar una dirección dotada de efectivo liderazgo educativo"*. El Informe enfatiza la necesidad de consolidar una comunidad en torno al proyecto institucional y de incorporar los elementos propios de la cultura juvenil a la vida de la institución, aprovechando las virtudes formativas de experiencias tales como el teatro, la música, los medios de comunicación y los deportes. Los liceos *"deben proporcionar a los alumnos un marco flexible pero a la vez exigente dentro del cual canalizar sus propias inquietudes"*.

Finalmente, el Informe llama la atención sobre tres grandes riesgos de la diversificación de la oferta educativa en el nivel medio, que es necesario prevenir. Al respecto se señala la necesidad de evitar que la diversificación curricular genere:

- a) restricciones a la posibilidad de que el joven cambie de programa o modalidad a lo largo de la educación media, para lo cual se debe brindar a los alumnos adecuada información y orientación;

b) segmentación e inequidades al interior de la educación media, para lo cual se requiere direccionar recursos hacia los liceos que atienden a la población más pobre;

c) confusión y pérdida del valor informativo que los certificados deben tener para los empleadores, para lo cual es necesario establecer pautas para el reconocimiento oficial de dichos certificados.

#### IV. EL NUEVO CONTRATO PARA LA ENSEÑANZA EN FRANCIA

También en Francia los años '80 y '90 han estado signados por la preocupación por la calidad de la enseñanza. El descenso relativo en los resultados de los exámenes finales del Bachillerato desató importantes debates públicos en torno al descenso del "nivel de la enseñanza". Las preocupaciones centrales han estado relacionadas con la masificación del primer ciclo de la enseñanza media primero, y del segundo ciclo después, en el que la cobertura se acerca actualmente al 80% del grupo de edad.

Este fenómeno trajo consigo una serie de dificultades. Algunas de ellas se derivaban de la heterogeneidad sociocultural del alumnado. Otras se vinculaban con la necesidad de orientar las decisiones de los alumnos sobre su itinerario de formación en un nivel del sistema bastante diferenciado<sup>39/</sup>. Una tercera dificultad es la relativa a la segmentación que se produce entre los niveles de formación y el reconocimiento social, por la menor jerarquía académica y la desvalorización de las ramas de formación técnica y profesional.

En el año 1991, en respuesta a esta problemática, el entonces Ministro de Educación Lionel Jospin -quien luego fuera candidato a la presidencia de la República por el Partido Socialista- formuló un conjunto de proposiciones para la renovación pedagógica de los Liceos<sup>40/</sup> -en Francia el término "lycée" es empleado para designar al segundo ciclo de educación media, en tanto que para el primer ciclo se emplea el término "collège"<sup>41/</sup>-. Dichas proposiciones estuvieron articuladas en torno a tres grandes ejes:

- a. la introducción de mecanismos de apoyo personalizado para mejorar el aprendizaje de los alumnos;

---

<sup>39/</sup> El segundo ciclo de educación media en Francia está dividido en tres grandes ramas: la enseñanza general, la técnica y la profesional, cada una a su vez subdividida en diferentes orientaciones.

<sup>40/</sup> MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE/Direction de l'Information et de la Communication, *Propositions pour la rénovation pédagogique des lycées*; París, 1991.

<sup>41/</sup> La estructura de niveles del sistema educativo francés es la siguiente:

- a. Enseñanza Primaria, dividida en Pre-Básica (clases maternas de 2 a 5 años, que actualmente tienen una cobertura del 83% de dicho grupo de edad) y Básica (de cinco años de duración, comprendiendo las edades 6 a 10).
- b. Enseñanza Secundaria, constituida por un Primer Ciclo obligatorio de cuatro años de duración -edades 11 a 14- denominado "Collège" y un Segundo Ciclo de tres años de duración -edades 15 a 17- denominado "Lycée" y con tres ramas: General, Técnico y Profesional.
- c. Enseñanza Superior, de la que forman parte las Universidades, las Grandes Escuelas Superiores, los Institutos Universitarios de Tecnología, etc.



- b. la reorganización de las opciones y la orientación a los alumnos;
- c. la reforma de los programas.

En relación al primer eje, se introdujeron los "módulos" en el horario escolar. Se trata de tres horas semanales de trabajo en grupos más reducidos de alumnos, no sujetos a programa ni a evaluación, aunque vinculados a alguna asignatura, en los que el objetivo central es que los alumnos desarrollen una metodología del trabajo intelectual. A través de estos módulos los alumnos debieran aprender a trabajar en forma autónoma, a organizar y manejar información, a expresarse correctamente por escrito, a trabajar en grupo, etc. Cada alumno elige ciertas asignaturas para las que requiere apoyo especial y en ellas asiste a los módulos, en grupos reducidos que permiten una atención individualizada. En estos módulos no se trabaja sobre los contenidos de la disciplina, sino en el desarrollo de las capacidades y metodologías fundamentales para su aprendizaje. De esta manera, los módulos intentaron responder a las necesidades de apoyo personal que todo alumno tiene y que no es posible satisfacer en el grupo de clase ordinario.

En relación al segundo eje, las propuestas estuvieron dirigidas a mejorar la articulación entre el primer y el segundo ciclo de la enseñanza media, de modo de evitar una ruptura en los métodos y exigencias de trabajo y facilitar la progresiva elección de la vía de formación a seguir por parte del alumno. Se proponía, además, mejorar la información que el alumno recibe sobre las alternativas de formación, facilitar los cambios de orientación a través de "pasarelas" y jerarquizar los bachilleratos técnicos y profesionales.

En relación al tercer eje, la propuesta consistió en revisar los programas desde la perspectiva de lo que se espera que el alumno aprenda. Hasta ese momento los programas estaban concebidos desde la estructura de la disciplina, con independencia del nivel y tipo de alumno al que estaban dirigidos -no es lo mismo lo que se espera del aprendizaje de la Matemática en un alumno que sigue una orientación Científica que en un alumno que sigue una orientación Literaria-. En ese sentido las propuestas de Jospin están dirigidas a reformular los programas para centrarlos en las competencias que los alumnos deben desarrollar en la disciplina en cada nivel y que estén adecuadamente articulados a lo largo de los diversos grados y niveles, así como con las restantes disciplinas.

La mayor parte de estas proposiciones fueron recogidas en un documento posterior titulado **El nuevo contrato para la enseñanza. 158 decisiones**<sup>42/</sup> que condensa un conjunto de medidas y políticas para la reforma y mejoramiento de la enseñanza en los diversos niveles. Dichas decisiones están organizadas en cinco grandes capítulos o áreas. De cada una de ellas se reseñan a continuación las principales medidas dirigidas a la reforma de la enseñanza media. Por estar más

---

<sup>42/</sup> MINISTERE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, *El Nuevo Contrato para la Enseñanza. 158 Decisiones*; París, 1994.

directamente vinculadas a la temática de este texto, se otorga más espacio a aquéllas que están dirigidas a los aspectos relativos a la organización y gestión del sistema.

#### **A. LA MISION DE LA ENSEÑANZA**

En primer término, el documento considera crucial comunicar adecuadamente a la ciudadanía cual es la misión y razón de ser de la enseñanza en la sociedad francesa. Con ello se busca generar un mayor respaldo social y evitar un exceso en demandas y expectativas en relación a la labor del sistema educativo.

En ese sentido las medidas apuntan, en primer término, a informar claramente a la población acerca de la diferencia de lógicas entre el primer ciclo de educación media, que es parte de la enseñanza fundamental y obligatoria y el segundo, que corresponde a una etapa de diversificación organizada en tres secciones: general, tecnológica y profesional.

Para el primer ciclo se enfatiza la necesidad de establecer con claridad los objetivos que deben alcanzar los alumnos en cada asignatura, en términos de conocimientos prácticos y teóricos. Se enfatiza, asimismo, la necesidad de que los padres sean informados, al inicio de cada año escolar, acerca de los contenidos y objetivos de los programas y que los alumnos reciban una versión simplificada de los programas.

Se propone, además, constituir un grupo de trabajo sobre el tema "ciudadanía", que tendrá por cometido definir lo que la nación espera de los docentes en relación a la trasmisión de un conjunto de valores comunes a la sociedad francesa.

Finalmente, el documento establece que se instalará un servicio de información y relaciones públicas de la Educación Nacional, que tendrá como misión revalorizar la imagen de los profesores y de la docencia en la sociedad.

#### **B. PRIORIDAD A LOS CONOCIMIENTOS FUNDAMENTALES**

Un segundo conjunto de medidas está dirigido a fortalecer y garantizar el aprendizaje de los conocimientos y capacidades fundamentales, sobre el supuesto de que esta es la base de todas las desigualdades dentro del sistema educativo. Si los alumnos no dominan perfectamente el lenguaje, la lectura y la escritura, el razonamiento lógico-matemático y un conjunto de métodos de estudio y trabajo personal, todo el resto de los aprendizajes está comprometido.

Con este objetivo se prioriza el dominio oral y escrito de la lengua francesa, aumentando su carga horaria en el primer ciclo de educación media. Se crea un "observatorio nacional de la lectura" integrado por científicos, docentes y padres de alumnos que debe elaborar un informe anual sobre el tema, a partir de estudios e investigaciones.

Se introduce en el primer ciclo de educación media la enseñanza de métodos de trabajo personal, tales como la capacidad para organizar el propio trabajo, para distinguir lo esencial de lo secundario, para memorizar. Se trabaja para ello en pequeños grupos con una metodología de aprender a aprender -los módulos reseñados anteriormente-. Además de ello, todos los días, al finalizar la jornada, se desarrollan estudios dirigidos.

Del mismo modo, para el segundo ciclo se plantea como objetivo fundamental ayudar a los alumnos a desarrollar autonomía en la gestión de sus estudios.

### **C. ACEPTAR Y PROMOVER LA DIVERSIDAD**

Un tercer conjunto de decisiones está dirigido a adecuar la enseñanza a la diversidad de demandas, ritmos, expectativas y necesidades de los alumnos.

Con esta finalidad se estructura el primer ciclo de la enseñanza secundaria en tres fases. La primera, constituida por el 1er. año de secundaria, constituye una fase de consolidación de conocimientos fundamentales, de nivelación de los alumnos con mayores dificultades y de adaptación a la enseñanza secundaria. Los dos años siguientes, 2do. y 3ro., constituyen una fase de profundización. Durante estos dos años los alumnos pueden optar por trayectorias diversificadas, eligiendo asignaturas a partir de sus aptitudes e intereses, sin que ello tenga consecuencias sobre la orientación a seguir en el segundo ciclo de la educación media. Finalmente, el último año del primer ciclo de secundaria constituye una fase de orientación. Se pone el énfasis en la información y orientación al alumno sobre las posibilidades y profesiones existentes.

Simultáneamente, se incorporan al primer ciclo de enseñanza media obligatoria los establecimientos que brindan enseñanzas generales y profesionales a los adolescentes con dificultades específicas de aprendizaje y adaptación. Los conocimientos adquiridos en este período les son validados y les permiten, a partir de los 16 años, acceder a institutos de formación profesional.

En el segundo ciclo de la educación secundaria -que está dividido en tres grandes secciones: general, técnica y profesional- se establece una política de jerarquización de los bachilleratos técnicos y profesionales, fundamentalmente a través de la ampliación de las formaciones de nivel terciario a las que pueden

incorporarse sus alumnos. Asimismo, se multiplican las "pasarelas" de acceso entre las tres grandes ramas del segundo ciclo de secundaria.

#### D. UNA NUEVA POLITICA DE GESTION

El documento se refiere extensamente a la mejora de la gestión del sistema educativo.

El sistema educativo francés, que ha sido el antecedente más importante en la construcción del sistema educativo uruguayo, constituye un modelo paradigmático de sistema centralizado. A partir de los años '80 se inicia un proceso de descentralización limitado a las decisiones relativas a la infraestructura, el mantenimiento y el equipamiento de los establecimientos, en tanto el nivel central mantuvo las decisiones relativas a los contenidos y programas, a la evaluación y controles, a la certificación y a la selección y administración del personal<sup>43/</sup>.

Esta desconcentración implica una distribución de las responsabilidades sobre los establecimientos en diversos niveles jurisdiccionales: la administración de las escuelas primarias corresponde al nivel de las comunas, los colegios -primer ciclo de educación media- al nivel de los departamentos, los liceos de enseñanza general -segundo ciclo de educación media- al nivel de las regiones y los liceos técnicos y profesionales, así como la educación terciaria, al nivel nacional.

Según afirma DURAND-PRINBORGNE<sup>44/</sup>, esta división de responsabilidades puede generar conflictos entre los poderes locales y centrales. Por ejemplo, señala, las autoridades centrales pueden decidir la expansión de un servicio pero las autoridades locales pueden negarse a financiar la construcción de establecimientos. Inversamente, las autoridades locales pueden crear un nuevo establecimiento y las autoridades centrales negarse a proveer los cargos necesarios. También se pueden generar serias dificultades para la gestión de los establecimientos, dado que sus directivos están sometidos a una doble cadena de control y poder. Simultáneamente, al interior del propio sistema educativo existen dos instancias de gobierno intermedias entre los establecimientos y la administración central: el Rectorado, de nivel regional, y la Academia, de nivel local.

En este contexto, así como en el contexto de los desafíos que la aceleración del cambio de las sociedades contemporáneas impone a toda organización de gran escala, el sistema educativo francés encara un conjunto de medidas dirigido

---

<sup>43/</sup> DURAND-PRINBORGNE, C., *Le système éducatif*, Cahiers Français N° 249. La Documentation Française, París, 1991.

<sup>44/</sup> DURAND-PRINBORGNE, C., *Le système éducatif*, op.cit.

fundamentalmente a revitalizar la gestión de los recursos humanos y de los establecimientos. En ese sentido, **El Nuevo Contrato para la Enseñanza** señala:

*"Es indispensable adoptar una nueva política de gestión de los recursos humanos y de la red de establecimientos de la Educación Nacional. Esta nueva política se fundará en otorgar mayor confianza al personal que trabaja sobre el terreno, a la experiencia, a la imaginación, la creatividad y el sentido de servicio público de las personas encargadas de hacer vivir la Educación Nacional"<sup>45</sup>/.*

Para una mejor presentación se han organizado las decisiones relativas a la gestión del sistema en tres apartados.

### 1. La administración central y las instancias intermedias

En relación a la administración central el documento establece que se debe priorizar un enfoque de gestión por objetivos, es decir, colocando el foco de la atención sobre la determinación de los resultados a alcanzar y la evaluación y control de los mismos, otorgando mayor autonomía en las decisiones relativas a los procesos y procedimientos. Se enfatiza que el papel de la administración central debe ser fundamentalmente un papel de fomento, elaboración, evaluación y control.

En esa línea, se abre la posibilidad de adoptar decisiones relativas a la adaptación de los horarios escolares, por ejemplo la eliminación del sábado o el trabajo en secuencias de una hora y media de clase, en el nivel de las academias. Asimismo, se forman dos grupos de trabajo para estudiar, respectivamente, nuevos métodos de evaluación del cuerpo docente y de evaluación de los establecimientos.

Simultáneamente, se adopta un conjunto de medidas dirigidas a fortalecer la autonomía y la vitalidad en los niveles intermedios e inferiores del sistema. Con la finalidad de reducir la distancia entre la administración central y los establecimientos educativos, se modificarán las competencias de las inspecciones de academia y de los rectorados, de modo que exista un sólo escalón intermedio en cada campo temático, entre el establecimiento y la administración central.

Se promueve que en cada academia se instauren dispositivos de revalorización y seguimiento de resultados pedagógicos, de modo de comunicar y difundir experiencias exitosas y desarrollar la capacidad de aprendizaje del sistema. Asimismo, el Centro de Recursos de cada Rectorado tendrá a su cargo la compilación y difusión de las experiencias realizadas en los establecimientos.

---

<sup>45</sup>/ MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE, *El Nuevo Contrato para la Enseñanza. 158 Decisiones*, op.cit.

Se mejorará el funcionamiento de los Consejos Departamentales de Académicos de la Educación Nacional, fomentando la participación de los padres en la toma de decisiones. En cada Rectorado se designará un encargado de recursos como interlocutor de los padres. En cada Departamento se organizará, en colaboración con las asociaciones de padres de alumnos, una "escuela de padres" para brindar oportunidades de formación a los delegados de los padres.

## 2. La gestión de los establecimientos

Los establecimientos educativos son definidos en el documento como la célula básica de la eficacia del sistema educativo, por lo que se intenta darles mayor flexibilidad y autonomía en su gestión.

En primer lugar, se establece formalmente el trabajo en equipo de los profesores en los colegios -como ya ocurre en el nivel primario-. Para ello se otorga a cada establecimiento un crédito equivalente a una jornada por trimestre para la coordinación, concertación y trabajo en equipo de sus profesores. Asimismo, se establece que los proyectos de docencia y de establecimiento constituyen el marco para el desarrollo de las iniciativas de los equipos pedagógicos.

En cada establecimiento de educación secundaria se creará una instancia de mediación, integrada por profesores y alumnos, con el objetivo de facilitar el diálogo y la concertación y mejorar la vida institucional. Asimismo, se establecerán fondos de ayuda social para los alumnos de ambos ciclos de secundaria, participando los alumnos de segundo ciclo en la gestión de dichos fondos. Se creará un Consejo Nacional sobre la vida en los institutos de segundo ciclo de secundaria, con participación de los estudiantes.

Se reconoce el carácter de miembros de la comunidad escolar a los integrantes del personal administrativo y de servicio, dado que su misión tiene también una dimensión educativa.

Se promueve la formación de redes de establecimientos para que se busquen en conjunto respuestas pedagógicas adaptadas a las realidades locales, para el intercambio de experiencias pedagógicas exitosas, así como para mejorar la gestión de los recursos humanos y materiales -por ejemplo, para compartir recursos o para solucionar problemas de suplencias de profesores-. Se estimula, asimismo, la coordinación de actividades de formación entre los establecimientos y las empresas locales.

Finalmente, se crea un grupo de trabajo para estudiar un estatuto y estrategia para el desarrollo de establecimientos experimentales. Asimismo, se propone a las corporaciones locales la elaboración de un documento sobre la organización de los

establecimientos educativos, con el objetivo de definir un pliego de condiciones para crear establecimientos "de tamaño más humano".

### 3. La gestión de los recursos humanos

En este punto el documento establece que "las profesiones relacionadas con la educación serán objeto de una gestión más humana y más moderna"<sup>46</sup>/. Para ello se creará en cada Rectorado (nivel regional) una Dirección de Recursos Humanos, que deberá coordinar todas las entidades de formación y gestión de personal en la región correspondiente.

Se establece como política que ningún profesor principiante podrá ser asignado a puestos difíciles y que, además, se deberá brindar apoyo y asesoramiento continuo a los profesores durante el primer año de ejercicio de un nuevo cargo.

Se somete a revisión la formación inicial de los docentes. Se plantea la necesidad de que la formación sea más concreta y más articulada con la realidad de los cursos en que los docentes deberán enseñar. Se plantea la necesidad de adaptar no sólo los conocimientos, sino también los métodos y prácticas de enseñanza en los institutos de formación de profesores. Para ello se trabajará en la elaboración de un pliego de condiciones para los institutos universitarios que tienen a su cargo la formación de profesores, en el que se establecerán con mayor precisión los objetivos y contenidos de la formación docente a nivel nacional y las competencias que la formación debe garantizar para preparar adecuadamente a los profesores para el desempeño de su profesión.

Asimismo, se propone priorizar la formación continua de los profesores, que está organizada a nivel departamental. Se propone que ésta tenga más en cuenta las necesidades de los profesores, la evolución de las disciplinas y de los programas y los resultados de las investigaciones. Se plantea la necesidad de formación específica para ayudar a los profesores a trabajar de manera diferente en el marco de los módulos.

Finalmente, se plantea una serie de acciones en materia de formación para la gestión. Se crea una Escuela Superior de Mandos de la Educación Nacional, a partir de la cual se inicia una política de formación inicial y continua de todo el personal con responsabilidades de gestión intermedia en el sistema. Se organizan cursillos de gestión de recursos humanos para los directores de establecimientos y se modifican los concursos de oposición para la selección de los directores a los

---

<sup>46</sup>/ MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE, *El Nuevo Contrato para la Enseñanza*. 158 Decisiones, op.cit.

efectos de tener adecuadamente en cuenta el carácter a la vez pedagógico y gerencial de su función.

### **E. LA ORIENTACION AL FUTURO**

Además de lo anterior, el documento incluye un conjunto de decisiones relativas a la incorporación de nuevas tecnologías a la enseñanza. Se establece la necesidad de adoptar técnicas multimedia para la enseñanza de la música y los idiomas, así como para la orientación e información de tipo vocacional. Se establece que todos los establecimientos de 2do. Ciclo de Secundaria General deben ofrecer todas las opciones, recurriendo para ello a la educación a distancia a través de una Sala Multimedia cuando sea necesario. Del mismo modo, se incorpora el estudio de la imagen y sus técnicas en la curricula del primer ciclo de secundaria, y se prioriza la producción de programas educativos. Se refuerza el equipamiento audiovisual e informático de todos los establecimientos, de manera de garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a estas tecnologías. Se estimulará a los profesores a utilizar estas nuevas tecnologías como herramienta de la enseñanza.



## **V. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES PARA LA REFORMA DE LA ENSEÑANZA MEDIA EN EL URUGUAY**

El propósito de este documento ha sido aportar al debate nacional, en el momento en que el país emprende un esfuerzo de profunda transformación de su sistema educativo, una visión sobre las tendencias de cambio de la educación media en otros países. En este capítulo final se formula un conjunto de reflexiones acerca de los principales desafíos y dificultades implicados en la reforma de la educación media en Uruguay.

### **A. REFORMA CURRICULAR, PROYECTO DE MEJORAMIENTO, REDISEÑO INSTITUCIONAL**

A partir de la mirada efectuada a lo largo de las páginas anteriores resulta pertinente realizar una primera distinción entre tres conceptos relativos al enfoque del cambio en la educación. Dichos conceptos son los de reforma curricular, proyecto de mejoramiento y rediseño institucional.

Durante los años 60' y 70' las "reformas educativas" estuvieron dirigidas principalmente a modificar y adecuar las estructuras curriculares: los planes de estudio, la estructuración de los ciclos y niveles, las cargas horarias y los programas de las asignaturas. Así ha ocurrido en nuestro país, en el que las "reformas" en la educación media como el Plan Piloto del año 63' y la reforma del CBU del año 86', tuvieron como intencionalidades fundamentales adecuar la acción del sistema educativo a la progresiva democratización del acceso al servicio y a los cambios que cada vez más aceleradamente se producían en el entorno cultural y científico, fueron principalmente cambios en los planes de estudio.

En la última década se ha comenzado a trabajar en la región en la línea de los "proyectos o programas de mejoramiento". Un ejemplo de ello es el anteriormente descrito Programa MECE en Chile. La idea básica consiste en identificar, a partir de los resultados de la investigación educativa y de la experiencia internacional, un conjunto de dimensiones claves para mejorar la acción del sistema, tales como la distribución masiva de libros y textos, el establecimiento de sistemas de evaluación de aprendizajes, la incorporación de equipamiento informático, etc. En esas dimensiones, identificadas como estratégicas, se efectúan importantes inversiones que buscan desencadenar procesos de mejoramiento en el conjunto del sistema.

El riesgo que comparten ambos enfoques es que muchas veces operan sobre la base de una estructura organizacional que no se modifica. En la medida en que las reglas de juego básicas, que definen el funcionamiento cotidiano y la cultura de la institución, no son modificadas, el impacto de las reformas curriculares y de los

programas de mejoramiento sobre la práctica educativa cotidiana que tiene lugar dentro de las aulas, puede diluirse. Por ejemplo, un programa de capacitación de directores puede tener reducido efecto en el mejoramiento del servicio si las reglas de juego en la provisión de los cargos, que determinan la continua rotación del personal directivo, no son modificadas. Por ejemplo, el incremento de la autonomía para que cada establecimiento elabore un proyecto educativo institucional difícilmente tenga impacto sustantivo si las condiciones de contratación e inserción institucional del cuerpo docente determinan que éstos carezcan del tiempo imprescindible para trabajar en la discusión y diseño de dichos proyectos. Por ejemplo, la actualización de los contenidos curriculares y de las orientaciones didácticas probablemente no modifiquen las prácticas pedagógicas si la estructura horaria determina que los profesores continúen cambiando de grupo cada 40 minutos.

En ese sentido, es siempre vigente el pensamiento de E. FRIEDBERG, perteneciente a la escuela francesa de sociología de las organizaciones liderada por MICHEL CROZIER, cuando afirma:

*"El comportamiento de los individuos en el seno de una organización no se puede entender refiriéndose únicamente a su carácter individual o a sus características sociales. Hay algo más, que hay que llamar -a falta de un término mejor- el factor organizacional. La importancia de ese factor es, sin duda alguna, un hecho indiscutible. Basta pensar lo difícil que resulta generalmente cambiar los comportamientos reales de los miembros de una organización. Cuántas veces se ha visto que individuos, que acababan de volver de un curso de formación, recaían rápidamente en sus antiguos modos de comportamiento. No es la formación lo que está en cuestión. Las estructuras organizacionales que no cambian, y las "reglas de juego" que caracterizan su funcionamiento, son las responsables de ese fracaso, porque no permiten a los individuos aplicar realmente lo que aprendieron"<sup>47</sup>.*

Es por ello que, cada vez más, aparece como necesario trabajar en la línea de un "rediseño institucional", entendiéndose por tal la modificación de los dispositivos organizacionales básicos que determinan el comportamiento de los actores en el sistema y que definen los procesos por los cuales se desarrollan las actividades esenciales de la organización. Rediseñar una organización significa volver a formularse las preguntas esenciales acerca de su misión social y razón de ser para, a partir de las respuestas, volver a diseñar los dispositivos a través de los cuales dicha misión pueda ser realizada adecuadamente en las condiciones sociales vigentes. Los aportes de SIZER al respecto, analizados en el capítulo II, son sumamente sugerentes.

---

<sup>47</sup>/ FRIEDBERG, E., *Análisis sociológico de las organizaciones*. CLAEH, Montevideo, 1988. Traducción parcial del N° 28 de la revista POUR; GREP, París, 1972.

Esta exigencia de rediseño no es exclusiva del sistema educativo. Cada vez más las organizaciones humanas, privadas y estatales, se ven sometidas a una fuerte exigencia de rediseño, reingeniería o reforma de gestión -términos cada vez más empleados-, exigencia derivada de las profundas transformaciones económicas, culturales y tecnológicas que las obligan a desarrollar formas de organización que les permitan adaptarse a condiciones cambiantes, flexibilizar sus mecanismos internos, mejorar la calidad de sus servicios, usar más eficientemente sus recursos, aprender continuamente. Cada vez es más claro que las matrices sobre las cuales se construyeron las grandes organizaciones burocráticas a lo largo del presente siglo, no son aptas para adaptarse a un entorno que cambia cada vez más vertiginosamente. Aunque probablemente fueron aptas en su momento, los cambios radicales que se han producido en la sociedad exigen cambios también radicales en las organizaciones.

Retornando al ámbito de lo educativo, es obvio que el concepto de rediseño institucional no excluye a los de reforma curricular y proyectos de mejoramiento. Por el contrario, éstos pueden resultar imprescindibles como parte de un proceso de rediseño. La clave radica en la preocupación por acompañar las reformas y/o proyectos de mejoramiento con procesos de diseño de nuevos roles para los actores, nuevas modalidades de pertenencia institucional, nuevas formas de organizar el tiempo y el trabajo de profesores y estudiantes. De lo contrario se corre el riesgo de que las inversiones en áreas fundamentales, como la formación docente o el equipamiento tecnológico, pierdan buena parte de su impacto en el mejoramiento del sistema. Sería, repitiendo la sentencia bíblica, como "poner vino nuevo en odres viejos".

## **B. TRES DIMENSIONES CLAVE PARA EL REDISEÑO INSTITUCIONAL DE LA EDUCACIÓN MEDIA**

En ese sentido, progresivamente ha ganado terreno en el discurso académico y político sobre la educación un conjunto de criterios que delinean un nuevo tipo de institucionalidad educativa. Entre esos criterios puede destacarse los siguientes:

- a. es necesario desarrollar la suficiente diversificación y flexibilidad en la organización interna del sistema como para atender adecuadamente a un conjunto de destinatarios socioculturalmente heterogéneo, con demandas heterogéneas y en entornos también heterogéneos;
- b. para ello es necesario desarrollar una mayor autonomía y capacidad de gestión en las unidades del sistema, de modo que cada vez más funcionen como instituciones con capacidad para tomar decisiones, adecuarse a las demandas de su entorno, proyectar por sí mismas su trabajo, así como evaluarlo y corregirlo en forma continua;

- c. como además el sistema tiene como finalidad esencial garantizar una formación general común al conjunto de la población, resulta imprescindible desarrollar sistemas de información acerca de los resultados de la acción del sistema en términos de conocimientos y capacidades desarrollados por los niños y jóvenes, así como políticas que permitan apoyar especialmente a las instituciones que atienden a la población más carenciada;
- d. se requiere desarrollar en el sistema capacidad de seguimiento e incorporación de los cambios que se producen en el entorno cultural y tecnológico, para poder adecuar permanentemente la curricula a los cambios en el mundo del conocimiento y la producción e incorporar a la enseñanza las nuevas tecnologías, etc.;
- e. asimismo, se requiere desarrollar mecanismos que permitan la actualización y desarrollo profesional permanente del personal del sistema, así como condiciones de trabajo más adecuadas, una mayor motivación y sentido de compromiso con un proyecto.

Ahora bien, para avanzar hacia ese nuevo tipo de institucionalidad educativa, teniendo en cuenta la revisión realizada a lo largo de este texto sobre los resultados de la investigación y las tendencias de reforma en diversos lugares del mundo, es posible identificar tres dimensiones clave que es necesario considerar para un rediseño de las instituciones de educación media en nuestro país.

**La primera dimensión es la relativa a las reglas de juego burocrático que definen las estrategias de los actores dentro del sistema.**

Se podría afirmar que el sistema educativo uruguayo es un caso bastante paradigmático de cómo las estrategias desarrolladas por los actores y los incentivos que una organización otorga a sus miembros pueden desligarse de la misión principal de la institución -en el caso del sistema educativo, que los alumnos aprendan-. En nuestro sistema educativo muchas veces parece producirse un efecto perverso por el cual la organización comienza a preocuparse principalmente por garantizar los derechos de sus funcionarios -derecho a acceder a ciertos cargos, derecho a elegir horas en estricto orden de puntajes, derecho a licencias, etc.-, quedando en un segundo plano el interés del mejor servicio educativo a los alumnos. Así, por ejemplo, una investigación reciente<sup>48/</sup> muestra los siguientes datos: apenas 12 de los 48 directores de liceos públicos de Montevideo (el 25%) tenían tres años de antigüedad al frente del establecimiento; entre junio de 1994 y junio de 1995 cambiaron de director 28 liceos de Montevideo, el 58% del total; en una muestra de 10 liceos públicos se encontró que todos ellos tuvieron entre 4 y 8 directores distintos a lo largo de los diez años comprendidos entre 1985 y 1995, con un promedio de permanencia en el liceo de 2,6 años por director. En estas

---

<sup>48/</sup> ACHARD, I., *El rol del director de Enseñanza Secundaria en Montevideo*. Tesis de Maestría en Educación, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, 1995 (mimeo).

condiciones no hay política posible de fortalecimiento institucional. Como resulta obvio, las reglas vigentes para la provisión de los cargos probablemente respetan los derechos de los funcionarios pero el efecto de alta rotación resultante atenta contra la calidad del servicio que se brinda a los estudiantes.

Una de las claves para comprender mejor este problema la aporta también la escuela del análisis estratégico en la sociología de las organizaciones. FRIEDBERG<sup>49</sup>/ destaca que todo actor es un agente libre que desarrolla, en el marco de las restricciones que la organización le impone, sus propias estrategias y persigue sus propios objetivos personales. Ninguna organización puede reglamentar absolutamente la acción de sus miembros. Estos siempre poseen poder de negociación. La organización siempre depende, en parte, de la colaboración de sus miembros. El problema clave consiste entonces en cómo articular las estrategias personales de los actores con los objetivos fundamentales de la organización, en cómo hacer que los individuos, persiguiendo objetivos personales, estén colaborando con las metas de la organización. O, invirtiendo los términos, cómo hacer para que al colaborar con el logro de las metas de la organización, los individuos logren sus objetivos de crecimiento y desarrollo personal y profesional.

En ese sentido, uno de los desafíos principales para el desarrollo de centros educativos autónomos y con capacidad de gestión propia es cómo generar nuevas reglas de juego según las cuales la carrera de los individuos dentro del sistema esté articulada de alguna manera con el mejoramiento de la calidad del servicio que se brinda y, simultáneamente, cómo generar incentivos adecuados para un mejor desempeño profesional.

**Una segunda dimensión, que podría denominarse como "comunitaria", es la relativa a la reconstrucción de las relaciones sociales al interior de los centros educativos.**

Cada vez más la acción de los centros de enseñanza se ve afectada por el deterioro de las relaciones sociales, por el anonimato, la pérdida de identidad y la desaparición de los controles sociales cara a cara, que caracterizan la vida en las grandes ciudades y que están asociados a la falta de disciplinas, al incumplimiento de deberes e, incluso, a conductas delictivas. Esto afecta a las instituciones de educación media por lo menos de dos modos. En primer término, porque implica una pérdida del soporte que tradicionalmente la sociedad y las familias dieron a las instituciones de enseñanza -soporte que se concretaba en la importancia dada por las familias a la educación de sus hijos, en el apoyo a las tareas escolares, en un mayor tiempo de contacto de los padres con los hijos que generaba ciertas disciplinas y reconocimiento de límites en los niños y jóvenes, en un mayor reconocimiento social a la labor del docente, etc.- En segundo término, el fenómeno de la despersonalización de las relaciones sociales se introdujo también dentro de las instituciones de educación media. Estas crecieron en tamaño, los

---

<sup>49</sup>/ FRIEDBERG, E., op.cit.

profesores incrementaron su carga horaria de trabajo, se generó un fenómeno de alta rotación del personal docente y directivo de los liceos, todo lo cual ha perjudicado notablemente su capacidad formadora.

De modo que, recuperar la dimensión comunitaria de los centros de enseñanza media, en el sentido de que éstos sean instituciones en las que tienen lugar relaciones interpersonales significativas, más allá de ser un fin en sí mismo, es una condición indispensable para que el aprendizaje ocurra. El aprendizaje sólo se produce cuando está integrado a la vida e identidad de los sujetos, cuando existen prácticas y relaciones significativas para el individuo, cuando la institución significa algo en la vida del joven.

De allí la necesidad de rediseñar los centros educativos de modo que existan espacios significativos para la participación e involucramiento de jóvenes, profesores y padres, bajo diversas modalidades. Hasta el momento en nuestra enseñanza media ello prácticamente no ocurre. En general no hay espacios institucionales para la participación de los estudiantes y, muchas veces, ni tiempo ni espacio físico para que éstos permanezcan en la institución después de sus tres horas y media de clase. Para los profesores el único y reducido espacio es la Asamblea Técnico Docente Liceal, en la cual la participación depende de un esfuerzo voluntarista de los docentes porque nuestra enseñanza es heredera de un sistema de contratación horaria que presupone que el docente vive con el sueldo correspondiente a una unidad horaria -20 horas semanales de clase- y dedica el resto de la jornada a preparar sus clases, corregir los trabajos de los alumnos, actualizarse, reunirse con sus colegas, etc.

De modo que un segundo desafío es cómo diseñar un nuevo tipo de liceo, en el que existan formas de participación y pertenencia de profesores, estudiantes y familias, en torno a la misión específica de la institución educativa, que es el desarrollo de capacidades y la incorporación de conocimientos por parte de los estudiantes.

**Finalmente, la tercera dimensión se puede denominar<sup>50/</sup> como "el corazón técnico de la tarea".**

El desafío en este aspecto es cómo instaurar nuevas prácticas de enseñanza y aprendizaje que permitan desarrollar capacidades intelectuales complejas. Ello implica desarticular el diseño actual de un curriculum excesivamente parcelado, revisar las prácticas de evaluación y la compartimentación de la relación de los docentes con los alumnos. Se requiere modificar un conjunto de aspectos organizativos, que generalmente son poco visibles, antes que los propiamente relacionados con los conocimientos incluidos en los programas. En nuestro país las reformas curriculares se han encarado por la vía de modificar las cargas horarias y los contenidos de las asignaturas. Pero el problema exige cambios más radicales

---

<sup>50/</sup> Siguiendo a LEE, BRYK y SMITH, op.cit.

de ingeniería organizativa: modificar el horario liceal, las modalidades de agrupación de los alumnos, el uso del espacio físico y la asignación de los profesores a los grupos de alumnos, de modo de recuperar el sentido del trabajo cotidiano de unos y otros. El desafío es reorganizar la vida cotidiana dentro de los liceos para que la actividad principal de los jóvenes deje de consistir en permanecer sentados escuchando a profesores desconocidos durante períodos de 40 minutos, día tras día y año tras año. Nuevamente, los aportes de SIZER al respecto son sugerentes: reducir la cantidad de alumnos que semanalmente atiende cada profesor; incrementar sustantivamente el tiempo de cada clase, de modo que puedan desarrollarse actividades de mayor complejidad y profundidad; centrar la evaluación en la exhibición de capacidades cognitivas complejas por parte de los estudiantes; institucionalizar el trabajo en equipo de los profesores.

Para terminar, es preciso señalar un último problema. Ninguna reforma sustantiva es viable sin importantes recursos. Sin duda, es necesario racionalizar el uso de los recursos con que actualmente trabaja el sistema, que muchas veces son empleados de manera ineficiente. Pero no es posible ignorar que mejorar la educación implica, en última instancia, más y mejor tiempo de interacción entre educadores y educandos. Y más y mejor tiempo de profesionales remunerados significa, inevitablemente, más recursos.