

H
481

25

revista latinoamericana de innovaciones educativas



*Una realización de la
comunidad educativa americana*

Año VIII, N° 25 - 1996 - ARGENTINA

ILUSTRACION DE TAPA

Los MEXICAS o AZTECAS hablaban la lengua *náhuatl*, de sonido suave y melodioso. El *náhuatl* pertenece a la familia lingüística nahuatlana y está emparentado con varias lenguas que se hablaban en el norte de México y en el suroeste de los Estados Unidos.

En *náhuatl*, las palabras, mediante prefijos y sufijos, cambian de sentido y se pueden formar largas palabras juntando varias raíces. Por esa flexibilidad y por el bello sonido, la lengua es de alto valor literario. Existen abundantes textos recogidos en el siglo XVI que forman versos, discursos, cantos y otros géneros literarios que componían los sabios mexicas y que los maestros de la palabra o *temachtiani* enseñaban a todos los habitantes. Los *temachtiani* se representaron en los códices y pinturas con una voluta en los labios, significando así que hablaban. Cuando los parlamentos eran poéticos, la voluta se adornaba con flores para significar la belleza del discurso. Ellos decían esos discursos, cantos y poemas, con "flores y cantos", es decir con bello lenguaje.

481
ej. 2



*República Argentina
Ministerio de Cultura
y Educación*



*Organización
de los
Estados Americanos*

**revista latinoamericana
de
innovaciones educativas**

una realización de la comunidad educativa americana

*Es una Actividad Regional del Proyecto Multinacional de Educación
Básica de la O.E.A., a cargo del Ministerio de Cultura y Educación de
la República Argentina.*

**Ministerio de Cultura
y
Educación**

Ministra de Cultura y Educación
Lic. Susana Beatriz DECIBE

Secretario de Programación y Evaluación
Educativa
Dr. Manuel GARCIA SOLA

Secretario de Políticas Universitarias
Lic. Eduardo SANCHEZ MARTINEZ

Secretario de Ciencia y Tecnología
Lic. Juan C. DEL BELLO

Director Ejecutivo del Instituto Nacional
de Educación Tecnológica
Lic. Martín REDRADO

Director Nacional de Cooperación
Internacional
Lic. Francisco PIÑON

**Secretaría General de la
Organización de los Estados
Americanos**

Secretario General - OEA
Dr. César GAVIRIA

Secretario Ejecutivo para el
Desarrollo Integrado
Dr. Leonel ZUÑIGA

Director de la Unidad de Desarrollo
Social y Educación
Dr. Benno SANDER

Representante a.i. de la OEA en la
República Argentina
Prof. Luis O. ROGGI

revista latinoamericana de innovaciones educativas

Dirección
Lic. Dario Pulfer

Coordinador General
Dr. Luis O. Roggi

Consejo Asesor
Colombia/El Salvador/Guatemala/Venezuela

Asesor Editorial
Lic. Carlos M. Roggi

Coordinación Editorial
Emilce Botte / Cesárea Victoria Pisani

Colaboran en este número
Juan Esteban Belderrain / Ana María Orradre /
Catalina Smulovitz / Alison Bullock / Hywel Thomas

Edición
Enrique Tornú

Sumario

revista latinoamericana
de
innovaciones educativas

Año IX, N° 25, Marzo de 1997

Editorial

- La Democracia se Construye también en Nuestras Escuelas 5

Opinión

DOCUMENTOS

- La Educación para la Democracia en la Transformación Educativa. *por Juan Esteban Belderrain* 11 ✓

Innovaciones Educativas

EXPERIENCIAS

- Paraguay: Educación para la Democracia, una experiencia de Capacitación. *por Ana María Orradre y Catalina Smulovitz* 43 ✓
- Inglaterra: El Impacto de la Gestión Local en las Escuelas. *por Alison Bullock y Hywel Thomas* 97

Las opiniones expresadas en los artículos firmados, son responsabilidad de sus autores y no comprometen a la Dirección Responsable de la publicación. Se permite la reproducción total o parcial de los contenidos de la Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas, citando la fuente.

editorial

La democracia se construye también en nuestras escuelas

América Latina está viviendo una etapa de recuperación de la democracia como principio político fundamental, a pesar de lo mucho que falta por hacer para que se consolide en su entramado cultural y social.

El sistema educativo, como parte de estos ordenamientos sociales, no podía estar ausente en este proceso.

La escuela como centro de este sistema, necesita modificar su proyecto pedagógico, necesita refundarse y, a partir de allí, posibilitar que los actores que juegan roles en ella, puedan ejercitarlos sobre la base de principios donde la participación, la búsqueda de consenso, el reconocimiento del otro, sean ejes fundamentales de este hacer.

La construcción de este tipo de escuela es meta, pero también proceso, pues sólo después de un largo camino recorrido podría llegarse a una institución escolar autónoma y flexible, capaz de desarrollar en los alumnos el sentido de responsabilidad, participación y actitud crítica para que puedan construir una sociedad cada día más integrada, tolerante, respetuosa y solidaria.

En estas instituciones escolares es donde, fundamentalmente, debe ser una realidad la coherencia entre el decir y el hacer que favorecerá, sin duda, el desarrollo entre sus miembros de actitudes comprometidas con los valores relacionados con la práctica democrática, el cuidado del otro y el respeto por las diferencias.

En este sentido apunta la colaboración de Juan E. Belderrain, "La educación para la democracia en la

transformación educativa". En la misma el autor centra su exposición alrededor de algunos ejes conceptuales: los contenidos de la enseñanza, el sujeto que aprende y el proceso de enseñanza-aprendizaje, los que aparecen contextualizados dentro de una breve referencia histórica de la educación ciudadana en la Argentina y su comparación con otros países.

La posibilidad de una educación para la democracia, sólo si ésta se practica en las aulas y en los niveles de gestión; el nuevo rol del docente como protagonista activo en la construcción de una subjetividad comunitaria y transformadora y, a partir de allí, una escuela abierta y flexible como espacio para ejercitar la participación democrática, son conceptos desarrollados por Belderrain, quién presenta, como concreción de los mismos, la organización de los Contenidos Básicos Comunes que el Ministerio de Educación de Argentina propone, como eje de su proceso de transformación educativa junto con las expectativas de logro. Este material fue aprobado por el Consejo Federal de Cultura y Educación, con respecto a los niveles de la Educación General Básica y la Educación Polimodal.

En el documento **Educación para la Democracia, una experiencia de capacitación**, las autoras Ana María Orradre y Catalina Smulovitz retoman una experiencia de capacitación docente que llevaron a cabo en el Paraguay cuando, a principios de 1994, el Ministerio de Educación y Culto solicitó a la O.E.A. asistencia técnica para el desarrollo del Programa de Educación para la Democracia.

Teniendo en cuenta que este país estaba en pleno proceso de aplicación de la reforma curricular, se comprende la urgencia de sus autoridades educativas, en el sentido de desarrollar estrategias que permitieran el tratamiento transversal de los contenidos de la educación democrática en la práctica de los docentes de educación básica, en especial los referidos al primer ciclo. Los destinatarios eran, en todos los casos, funcionarios y técnicos del nivel central y de las regiones en las que se divide el sistema educativo paraguayo.

En el trabajo presentado las autoras muestran el contenido trabajado y las metodologías utilizadas en los diversos talleres, que se caracterizaron por la heterogeneidad de los participantes, no sólo en relación con sus áreas de procedencia sino también por las diferentes formaciones profesionales y la diversidad de las poblaciones atendidas.

Los procesos de descentralización también pueden ser interpretados a partir de una perspectiva democratizadora de los sistemas educativos, toda vez que la toma de decisiones sobre importantes aspectos de los mismos permitan incluir a un mayor número de funcionarios y a distintos niveles de decisión.

Este podría ser el caso que hoy se relata en nuestras páginas sobre "**El impacto de la Gestión Local en las escuelas**", a través de la colaboración de dos investigadores de la Universidad de Birmingham, Inglaterra: Alison Bullock y Hywel Thomas.

Nos parece importante su publicación, aunque sea en una síntesis, porque la misma aborda la temática referida a los cambios que pueden considerarse en relación a la organización y gestión institucional. Es interesante observar en su lectura cómo las modificaciones implementadas en la toma de decisiones institucionales inciden fuertemente en el desempeño de los roles de todos los involucrados en el proceso educativo y de los actores sociales donde la escuela está inserta. Hacemos hincapié en estos cambios por lo difícil que resulta promoverlos, al tiempo que destacamos otros, producidos en relación con lo propio de la escuela como son, por ejemplo, las modificaciones en el proceso de enseñanza aprendizaje con su natural incidencia en el desempeño del rol docente y del alumno. También surge del trabajo el proceso de democratización de las relaciones entre los distintos actores del hecho educativo: docentes, padres, alumnos y comunidad.

El tema de la descentralización de la gestión en escuelas, y en especial para nosotros el de aquéllas pertenecientes a los sistemas educativos

latinoamericanos, reviste hoy enorme interés, ya que ellos han comenzado a recorrer este camino con los aciertos e inconvenientes que todas estas transformaciones conllevan.

Los materiales presentados en este número, por su extensión, nos impidieron incorporar otros en las demás secciones de la Revista. Los retomaremos en los próximos números con el compromiso reiterado de ponerlos al alcance de nuestros lectores, a los que agradecemos por su interesada lectura de los asuntos educativos que aquí se plantean.

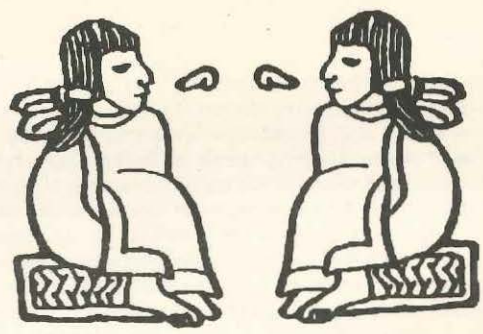
Como siempre les recordamos que esta revista - la de todos- necesita de la ayuda que nos puedan brindar a través del envío de informes, documentos, experiencias, que muestren las innovaciones que se están realizando en algunos otros países.

Esta publicación es una realización compartida de la comunidad educativa americana; sólo así comprendida alcanzaremos el éxito y los objetivos propuestos.

Hasta la próxima

documentos

opinión



documentos

La Educación para la Democracia en la Transformación Educativa Argentina

por: Prof. Juan Esteban Belderrain (*)

Aprender a vivir en democracia significa, fundamentalmente, practicarla. Esta afirmación del autor, sirve como encuadre para el desarrollo de este documento. En ese sentido, presenta el estado actual del debate acerca de los contenidos generales de la educación cívica que se viene desarrollando en la Argentina. También una nueva propuesta de los contenidos básicos comunes referidos a la asignatura Formación Ética y Ciudadana que avanza sobre aquéllos desarrollados por la Educación Cívica tradicional y que se sustenta en una concepción del proceso enseñanza-aprendizaje cuyo centro es una "praxis" entendida como acción cargada de sentido, de valores y no como el mero conocimiento de modelos de organización de la vida social ordenado por leyes.

Para tratar de resumir el estado del debate sobre los contenidos generales de la educación cívica en nuestro país, voy a caracterizar muy brevemente, en primer lugar, el contexto de esta discusión. En segundo lugar, trataré de describir las características distintivas de la nueva propuesta de contenidos básicos denominada «Formación Ética y Ciudadana» (FEYC) en contraposición con la tradicional «Educación Cívica» (EC). Por último enunciaré en forma resumida las propuestas fundamentales de los Contenidos Básicos Co-

(*) Prof. de Filosofía. Coordinador del Área Formación Ética y Ciudadana. Programa de Transformación Curricular. MCyE.

munes y las expectativas de logro aprobados por el Consejo Federal de Cultura y Educación (1) tanto para la Enseñanza General Básica como para el Nivel Polimodal (2).

Contexto de la discusión

Con referencia a la educación para la vida ciudadana en Argentina, al igual que en otros países, estamos intentando superar ciertos complejos. En España, por ejemplo, tuvieron que esperar que pasaran 20 años después del franquismo para que se hayan permitido volver a hablar de la necesidad de una educación moral o de una preparación para la vida ciudadana en las escuelas.

En nuestro caso hubo una asignatura denominada "educación cívica" que no sufrió discontinuidad, al menos formalmente, durante los últimos gobiernos de facto. Pero, a diferencia de España, cuando en 1983 se recuperó el régimen democrático de gobierno se continuó con la misma asignatura. Hubo importantes esfuerzos de modificación de los programas para los colegios, entonces dependientes del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y de algunas provincias, pero muchas otras mantuvieron los mismos contenidos y las mismas modalidades de enseñanza. En esos años se pusieron en práctica algunos proyectos gubernamentales y algunas campañas no gubernamentales que adoptaban como lema "*educar para la democracia*". En su mayoría tenían una fuerte preocupación por el sostenimiento de la democracia. Se buscaba crear a nivel de las conciencias las condiciones que aseguraran el no retorno a la vieja situación.

En los 90, en cambio, prevalece cierta sensación de estabilidad de la democracia. La preocupa-

(1) Integrado por los Ministros de Educación de todas las Provincias y de la Ciudad de Buenos Aires, coordina y concierne el Sistema Nacional de Educación.

(2) La E.G.B. es obligatoria (nueve) años de duración a partir de los 6 años de edad organizada en 3 ciclos de tres años. La Educación Polimodal complementa la EGB obligatoria, es impartida por instituciones específicas, tiene una duración de 3 años (Art. 10º Ley Federal de Educación Nº 24.195)

ción creciente se expresa en términos de "profundizar" la democracia o de dar mayor transparencia al sistema. De uno y otro modo se expresa la necesidad de mejorar la calidad de las instituciones de la vida democrática. Ante esta necesidad surge un conjunto de demandas de reformas en las estructuras y en las prácticas políticas, económicas y jurídicas para alcanzar mayores logros en el corto plazo. Pero, otro conjunto de demandas se orientan a producir cambios más profundos y en el largo plazo. Relacionadas con esos cambios están las expectativas depositadas en el papel central que la educación puede jugar para la consolidación de la democracia en la Argentina: ***la formación de ciudadanos críticos que puedan ejercer una participación responsable en la vida democrática y un control riguroso del funcionamiento de sus instituciones.***

El uso de la palabra democracia ha sufrido extensiones en su significado a partir de su sentido original. De representar una forma de gobierno basada en la soberanía popular, ha pasado a ser usada como un atributo de ideas, comportamientos y estructuras que responden a un determinado conjunto de principios éticos considerados esenciales para el desarrollo de una vida humana digna y de una convivencia social pacífica y pluralista: libertad, justicia, tolerancia, igualdad ante la ley, solidaridad, etc. Por eso, ***para intentar comprender en qué consiste el reclamo dirigido a la educación, conviene establecer algunas distinciones,*** aunque éstas sólo sean válidas para el análisis.

Una ***primera distinción*** que se expresa con frecuencia es la que se establece entre la democracia como régimen de gobierno y la "cultura democrática". Este último término, generalmente, es usado con mucha ambigüedad, para identificar un conjunto de creencias, prácticas, modos de organización que responden a los principios éticos enunciados. Se suele decir que si bien en la Argentina gozamos de cierta estabilidad en el régimen político democrático, lo que falta es una verdadera "cultura democrática". En general, expresiones como ésta pretenden denunciar la carencia de acciones, hábitos e instituciones que reconozcan los principios de la vida democrática como "ideales regulativos" de las

prácticas personales y sociales. Se reclama, en otros términos, que la observancia de estos principios pase a formar parte del sentido común de las personas y de la normalidad de los actos de la vida cotidiana.

De este análisis se desprende inmediatamente cuál debería ser el papel de la escuela en función de la profundización de la democracia en nuestro país: ***generar una cultura democrática, hacer que este listado de principios tan declamado sea "actualizado" en prácticas concretas que generen la formación de hábitos democráticos.***

Este enfoque llama la atención sobre aspectos muy importantes de la educación para la democracia, pero expresado en estos términos tiende a no dar la debida importancia al régimen democrático de gobierno como problema acerca del cual la escuela debe ocuparse seriamente. Por otra parte cabría preguntarse si trabajar para el desarrollo de una cultura democrática no exige, entre otras cosas, crear las condiciones estructurales para que el ejercicio de las prácticas que se desea promover sea posible.

Una ***segunda distinción*** es la que suele establecerse entre "democracia política" y "democracia social", entendiendo la primera como el conjunto de pautas institucionales que sirven como normas regulativas de las prácticas políticas y que conforman un régimen democrático de gobierno: elecciones periódicas y libres, división y control de los poderes, etc. Y la segunda, como el conjunto de estructuras y relaciones sociales que posibilitan el desarrollo efectivo de prácticas acordes a los principios éticos de la vida democrática. Esta distinción se establece en general para expresar que en la Argentina está vigente una "democracia política" que necesita avanzar hacia una "democracia social". En este sentido se dice, por ejemplo, que para garantizar la igualdad ante la ley o la libertad de expresión, es condición necesaria un sistema educativo que posibilite a todos la igualdad de oportunidades de acceder a la educación.

Este enfoque también llama la atención sobre aspectos esenciales de una educación democrática pero, al igual que el anterior, podría desmerecer la importancia del problema de la democracia como régimen político y del papel que la educación puede jugar en su favor.

La escuela argentina ha contribuido en manera sustantiva a «democratizar» la sociedad desde el momento en que se estableció la enseñanza básica, obligatoria y gratuita para toda la población. Junto a otros factores, esa política educativa permitió a nuestro país alcanzar uno de los mejores índices de alfabetización del continente, generar movilidad social, conformar una importante clase media y ampliar la capacidad de distintos grupos sociales de participar en la acción política.

Aún más, a diferencia de otros países de la región, la particular conformación cultural, la importancia de los movimientos migratorios, la inclusión progresiva de sectores importantes de la población en las políticas de estado, han permitido a nuestro país disfrutar de cierto grado de movilidad social, homogeneidad e integración social. En cambio, las sucesivas interrupciones de gobiernos militares y algunos indicadores del pasado reciente y del presente llevan a cuestionar, también en términos comparativos, en qué medida hay en la Argentina un compromiso fundado y perdurable de la ciudadanía con la democracia como forma de gobierno. Según encuestas, en la opinión pública hay una valoración creciente de los principios de la vida democrática, pero también se registra una desconfianza creciente en las instituciones políticas. Esto llevaría a preguntarnos si el actual compromiso con la democracia no se debe más a la carencia de alternativas que a una convicción profunda y

generalizada del valor de la democracia política y de sus posibilidades para el bienestar general y el desarrollo.

Es en éste contexto en el que deberíamos analizar el modo en el que la educación sirve al fortalecimiento y profundización de la democracia en la Argentina. Si son válidas, estas distinciones, señalarían la necesidad de reconocer la importancia de elementos esenciales de la democracia que deberían ser tenidos en cuenta por una educación que pretenda favorecerla: principios éticos, prácticas personales y sociales coherentes con dichos principios, estructuras sociales que posibilitan la efectividad de esas prácticas e instituciones políticas.

Una mirada histórica de la educación en nuestro país nos permitiría observar un proceso aparentemente paradójico. El sistema educativo argentino habría constituido un factor importante para el desarrollo de la democracia social. Pero su incidencia directa en relación a la democracia política habría sido escasa.

Sin ideas y proyectos claros que tomen como base los principios de la democracia como principios de política educativa, se correría el riesgo de perder progresivamente lo alcanzado por la acción educadora masiva de las décadas pasadas y de pasar a una sociedad menos homogénea, más segmentada y por lo tanto con menores posibilidades de desarrollar una democracia en sentido pleno.

La escuela argentina ha contribuido en manera sustantiva a «democratizar» la sociedad desde el momento en que se estableció la enseñanza básica, obligatoria y gratuita para toda la población. Junto a otros factores, esa política educativa permitió a nuestro país alcanzar uno de los mejores

índices de alfabetización del continente, generar movilidad social, conformar una importante clase media y ampliar la capacidad de distintos grupos sociales de participar en la acción política.

Sin embargo, la escuela argentina ha sido menos eficaz para el desarrollo de la democracia política. Por razones que analizaremos, en su curriculum explícito pocas veces se ha comprometido seriamente con la democracia, y en el curriculum oculto ha encerrado todo tipo de equívocos cuando no una franca adhesión al autoritarismo como mejor forma de organización social. Resulta significativo el hecho de que las sucesivas interrupciones del régimen democrático en nuestro país han recibido una base importante de sustento de la misma clase media conformada como resultado, entre otros factores, de la acción educadora masiva.

Por otra parte en las especiales circunstancias presentes de transición, estructural en nuestro país, la educación es un centro importante de conflictos y negociaciones que ponen en juego una resignificación del papel del Estado en relación con las posibilidades de crecimiento y desarrollo. Sin ideas y proyectos claros que tomen como base los principios de la democracia como principios de la política educativa, se correría el riesgo de perder progresivamente lo alcanzado por la acción educadora masiva de las décadas pasadas y de pasar a una sociedad menos homogénea, más segmentada y, por lo tanto, con menores posibilidades de desarrollar una democracia en sentido pleno.

La sanción de la Ley Federal de Educación en el año 1993 marca un momento importante en la historia de la educación argentina y particularmente en relación al compromiso de la educación con la democracia. Recoge en su formulación gran parte de los esfuerzos de transformación realizados desde la recuperación de la democracia, que tuvieron una de sus expresiones más claras en el Congreso Pedagógico Nacional de 1986. Reafirma la responsabilidad ineludible del Estado en la provisión equitativa de una educación de calidad al conjunto de la población. Se fija como objetivo preparar a las generaciones venideras para el acceso a las nuevas condicio-

nes de realización en el mundo del trabajo productivo y resignificar la preparación para la vida ciudadana, es decir, para ejercer las responsabilidades que sostienen a la democracia como forma de gobierno y estilo de vida.

En el artículo sexto la ley expresa:

«El sistema educativo posibilitará la formación integral y permanente del hombre y la mujer, con vocación nacional, proyección regional y continental y visión universal, que se realicen como personas en las dimensiones cultural, social, estética, ética y religiosa, acorde con sus capacidades, guiados por los valores de vida, libertad, bien, verdad, paz, solidaridad, tolerancia, igualdad y justicia. Capaces de elaborar, por decisión existencial, su propio proyecto de vida. Ciudadanos responsables, protagonistas críticos, creadores y transformadores de la sociedad, a través del amor, el conocimiento y el trabajo. Defensores de las instituciones democráticas y del medio ambiente». (Ley Federal de Educación No. 24.195)

Para hacer efectiva esta propuesta se ha establecido la formación en los principios de la vida democrática como uno de los ejes centrales de la transformación educativa. Hablar de eje central no es una figura retórica, sino que pretende indicar la presencia transversal de esta formación en todas las instancias del proceso de enseñanza-aprendizaje. Pero, al mismo tiempo, se ha definido un área específica - «Formación Ética y Ciudadana» para ofrecer el debido espacio al desarrollo de todos los contenidos comprendidos en la formación para la vida democrática.

En este sentido la transformación educativa pretende cumplir un papel fundamental: ***que los alumnos puedan acceder a los saberes y las competencias indispensables para desenvolverse en la vida democrática, defenderla y profundizarla.*** Esto exige un cambio de perspectiva en la educa-

ción. Significa no solamente conocer los elementos que componen el régimen democrático de gobierno, sino asumir comportamientos y actitudes basados en principios éticos reflexiva y críticamente fundamentados. Esta perspectiva pretende garantizar que los futuros ciudadanos no sean meros agentes de un sistema que se reproduce, sino actores creativos y responsables de una democracia dinámica que necesita redefinirse y reformularse en función de los desafíos que enfrenta.

Características distintivas de la Formación Ética y Ciudadana

Para hacer una presentación sucinta de las diferencias de esta propuesta frente a la tradicional educación cívica (EC) vamos a caracterizarla según los *contenidos* de la enseñanza, según el *sujeto de aprendizaje* y según el *proceso de enseñanza-aprendizaje*.

Para la FEYC el énfasis está puesto sobre los *principios éticos* que sustentan a la democracia no sólo como forma de gobierno sino como estilo de vida: libertad, justicia, solidaridad.

En cuanto a los *contenidos*, la tradicional educación cívica estuvo siempre lejos de ser una indagación sobre la naturaleza y dinámica de la vida política. Por el contrario, presentaba las formas de la vida política como algo ya dado. El análisis sobre esas formas remitía a una mera reflexión sobre cuestiones técnicas de organización. Las consideraciones de carácter valorativo eran externas al sistema que se describía. Conocer la democracia era conocer un modo de organización de la vida social ordenado por leyes. Este conocimiento debía garantizar la correspondencia de las acciones con esas normas, sin cuestionar su fundamento, ni los modos

de asunción de las mismas. De este modo, la esfera de la práctica quedaba reducida al problema técnico de conocer las normas predeterminadas y atenerse a ellas. Como las normas no requerían ser «críticamente asumidas», cualquier cambio en el marco normativo no producía reacciones, sino meros acomodamientos para resolver nuevamente el problema técnico de la adecuación. Esta, quizás, podría ser una buena hipótesis explicativa acerca de la ineficacia de la educación para la democracia política y también de la extraña permanencia de una educación con rótulo democrático durante los tiempos de las dictaduras.

Para la FEYC, en cambio, el énfasis está puesto sobre los *principios éticos* que sustentan a la democracia no sólo como forma de gobierno sino como estilo de vida: libertad, justicia, solidaridad. La perspectiva crítica que se propone supone un trabajo que comienza, con el reconocimiento de la necesidad de estos principios en las etapas iniciales de la enseñanza, evolucionando progresivamente hacia una asunción de los mismos con el mayor grado de autonomía posible en los niveles superiores. El esfuerzo de indagar en la crítica filosófica de estos principios, sobre sus fundamentos y aplicaciones, implica por sí mismo una oportunidad de aprendizaje de estos contenidos.

Conocer la democracia significa también conocerla como un modo de *organización jurídica* basada en esos principios éticos, modo construido social e históricamente para garantizar un orden social y superar pacíficamente los conflictos. También en este campo la mirada crítica ayuda a comprender el carácter perfectible de las normas construidas en relación con determinadas circunstancias y con los principios éticos.

Por eso también es importante conocer esas *circunstancias históricas*. Así, por ejemplo, para el análisis de la democracia en el contexto presente son ineludibles las referencias a las crisis institucionales, la búsqueda de nuevos modelos de representación y de participación, las demandas generadas sobre las identidades estado-nación provocadas por los procesos de globalización, etc. Que los alumnos

puedan ubicarse en la incertidumbre acerca de los cambios que se están produciendo hace posible comprender mejor la necesaria dinamicidad de la democracia. De allí que más que conocer "la democracia" sería mejor hablar de conocer "las democracias históricamente situadas".

Democracia implica convivencia; por lo tanto, es imposible pensar el aprendizaje de la vida democrática fuera de este contexto. El sujeto básico no puede ser el individuo en cuanto ser consciente de la norma sino la comunidad, los «convivientes».

Otra distinción importante puede establecerse también entre la tradicional E.C. y la FEYC en relación a los *sujetos de aprendizaje*. La noción central que gravitaba sobre la primera era la noción de individuo: derechos individuales, obligaciones individuales, responsabilidades individuales. La consideración técnica a la que antes hacíamos referencia remitía a las responsabilidades individuales, el reconocimiento de las normas y la adecuación a ellas. En cambio la mirada crítica de la FEYC obliga a considerar el sujeto de aprendizaje como una comunidad de aprendizaje.

Democracia implica convivencia; por lo tanto, es imposible pensar el aprendizaje de la vida democrática fuera de este contexto. El sujeto básico no puede ser el individuo en cuanto ser consciente de la norma sino la comunidad, los «convivientes».

Esta comunidad de aprendizaje tiene, entre otras, una característica de gran importancia para los desafíos que enfrentan las democracias presentes: el sentido de pertenencia, la solidaridad. La escuela en su clásica función socializadora construye un escenario de convivencia que puede reunir tradiciones y comunidades de origen diverso. En ese escenario estudiantes y docentes realizan la experiencia

cotidiana de construcción de una identidad colectiva poniendo en juego sus singularidades. Del resultado de esa experiencia depende gran parte de la futura inserción del ciudadano en la vida pública de la comunidad local, regional, nacional, etc. La voluntad de participación y la responsabilidad pública no aparecen espontáneamente como resultado del egreso escolar. Exigen un trabajoso aprendizaje que comienza cuando en las etapas iniciales de enseñanza se aprende a valorar el significado de la palabra "nosotros" y culmina cuando se aprende y se valora que las diferencias individuales y los conflictos que por ellas surgen, no son un obstáculo, sino que forman parte de la dinámica de construcción de esa identidad colectiva. Por lo tanto, estas diferencias y conflictos pueden ser una posibilidad de enriquecimiento de la identidad colectiva en la medida que son trabajados debidamente como instancias de aprendizaje de los principios éticos que se pretende sostener. Este cambio en la consideración del sujeto de aprendizaje que propone la FEYC es de gran importancia para la democracia presente. Esta debe afrontar los desafíos de su reformulación en el contexto de globalización y de redefinición de las identidades, como así también de la relación entre estado, sociedad y mercado. La función socializadora de la escuela, que muchas veces estuvo sospechada de complicidad con los sistemas de dominación vigentes, debe ser rescatada, bajo esta perspectiva, como posibilidad de reconstrucción de lo público frente a las tendencias disgregantes y de retracción en lo privado que hoy prevalecen.

También en referencia a los sujetos de aprendizaje, la FEYC exige abandonar la consideración de los sujetos como agentes de un sistema que se debe reproducir. La noción de "agencia" hace referencia a entidades que representan y/o reproducen una lógica que le es ajena. En la perspectiva técnica de la EC prevalecía este enfoque. La consideración crítica y dinámica de la democracia propone la formación de "actores", esto es, sujetos con posibilidad de elección y, por lo tanto, constructores de sus propios cursos de acción y de los ordenamientos sociales y políticos de los que participa. Actores que forman parte de sistemas políticos, legales, económicos pero

que de ningún modo se encuentran predeterminados por éstos sino que, desde su margen de libertad y en la medida de sus posibilidades, podrían convertirse en transformadores creativos de dichos sistemas. Esto no implica, de ningún modo, perder la búsqueda de la eficacia en el uso de los instrumentos legales e institucionales; característica de la EC. Por el contrario, relacionando ambas características del sujeto - la comunidad de aprendizaje y el carácter de actor libre y creativo - la FEYC tendría que favorecer la formación de sujetos como "actores estratégicos" que comprendan y valoren las posibilidades y límites de las acciones individuales y colectivas.

La noción central que se pone en juego en la Formación Ética y Ciudadana es la noción de «praxis», entendida más como «obrar» que como mero hacer técnico. Praxis es acción cargada de sentido, de valores.

Esto implica también *un cambio en la mirada del docente* quien podrá ser protagonista activo de la construcción de esta subjetividad comunitaria y transformadora en la medida que tome conciencia que también él es un conviviente. El aprendizaje de la democracia exige un "clima de aula" donde los principios éticos que constituyen la vida democrática manifiesten su fuerza como ideales regulativos de prácticas concretas de todos los involucrados en ese lugar de convivencia.

Esta afirmación nos introduce en la tercera diferencia entre la antigua EC y la actual propuesta de FEYC. Se trata de la consideración de *los procesos de aprendizaje*. Como decíamos, en la EC la preocupación estuvo siempre centrada en el conocimiento de un modo de organización de la vida social ordenado por leyes, sin problematizar los modos de asunción de las mismas. En cambio, la noción central que se pone en juego en la Formación

Ética y Ciudadana es la noción de «praxis», entendida más como «obrar» que como mero hacer técnico. Praxis es acción cargada de sentido, de valores.

En la síntesis explicativa del capítulo de Contenidos Básicos Comunes de Formación Ética y Ciudadana para la Educación Polimodal se expresa:

“Es importante que profesores y estudiantes tomen conciencia de que el aprendizaje en el aula es una experiencia compartida. Será necesario, entonces, que en la planificación y desarrollo de las actividades se prevea la práctica de valores propios de la convivencia democrática: diálogo, cooperación, no discriminación, tolerancia ante el disenso, solidaridad con los más perjudicados”. (CBC, Formación Ética y Ciudadana para la Educación Polimodal, Síntesis explicativa, Bloque 4)

La escuela juega un papel fundamental en la medida que ofrece a los alumnos importantes posibilidades de ejercitar la participación institucional: saber elegir y ser elegido, representar y ser representado, saber peticionar, reclamar derechos y cumplir obligaciones, etc. Esto les permite enfrentar la complejidad de la vida democrática, comprender mejor la dinámica de su proceso y ponderar sus alcances y límites como forma de convivencia social y organización política.

Esto obliga también a una mirada integral de estos actores. La EC se orientó a trabajar sólo sobre la capacidad cognitiva de los agentes. La FEYC propone, en cambio, integrar los aspectos afectivo y práctico. No se trata sólo de saber cómo una comunidad determinada está ordenada y qué es lo que valora, sino saber si ese ordenamiento o esa valoración se sostiene luego de una crítica racional de la misma y además comprobar si las razones aducidas para su fundamentación son lo suficientemente convincentes como para querer actuar en correspondencia a esas normas y valores y, como consecuencia, actuar efectivamente.

"Los procedimientos correspondientes al eje cognitivo posibilitan la adquisición de conocimientos y habilidades que permitan desarrollar la capacidad reflexiva y crítica de los estudiantes. Los procedimientos correspondientes a los ejes práctico y volitivo-afectivo hacen hincapié en la necesidad de ejercitar prácticas en forma recurrente, sistemática y programada, de modo tal que se de la posibilidad de generar en los estudiantes disposiciones, hábitos y virtudes. Este conjunto de procedimientos sumados a metodologías específicas de la enseñanza en valores favorecerán la internalización afectiva de los valores y la construcción del sentido de las acciones que se corresponden con los mismos". (CBC, Formación Ética y Ciudadana para la Educación Polimodal, Síntesis explicativa, Bloque 4)

Por ejemplo, en nuestra sociedad podríamos considerar que la cooperación es un valor esencial de la vida democrática y que, como tal, es algo que nuestro sistema educativo debería favorecer. La formación ética debería dar las herramientas necesarias no sólo para saber que la cooperación es algo socialmente valorado, sino además debe dar la posibilidad de que el alumno pueda analizar críticamente las razones por las cuales se califica a la cooperación como algo bueno y, también, debe comprometerse a que el alumno quiera y sepa cooperar efectivamente. En éste último sentido se habla de «formación» ética. Para enunciarlo en términos simples: ***no se trata sólo de saber qué es bueno sino de saber por qué es bueno y además querer hacer el bien y saber hacerlo.***

En este sentido hablar de Formación Ética y Ciudadana involucra tres de las que Aristóteles llamaba artes prácticas: la ética, la política y la educación. Las dos primeras en tanto son contenidos de su enseñanza. La última en cuanto proceso de enseñanza. Para el cultivo de estas artes prácticas la preocupación no se agota en alcanzar un conocimiento - necesario, pero siempre de carácter

incierto e incompleto en estos campos - sino que persigue el cultivo de habilidades y hábitos. El aprendizaje de la ética y de la política consiste en gran parte en la adquisición del "arte" de la investigación y de la práctica del bien. Es en la recurrencia de prácticas guiadas por los principios como se adquieren las virtudes cívicas y, fundamentalmente, la *phronesis*, es decir, el entendimiento prudente que ayuda a discernir en las situaciones prácticas.

La base del discernimiento es la capacidad de dar cuenta racionalmente de lo que se valora o no desde el punto de vista moral, de emitir juicios morales, integrar otros saberes y contextualizar las afirmaciones. Así, el aprendizaje del discernimiento como procedimiento propio de la formación ética permite un compromiso más fundado con los principios éticos de la democracia y aporta elementos para respetar el pluralismo.

Es sabido que enfrentar *situaciones problemáticas* es una herramienta didáctica de gran utilidad para el aprendizaje moral. Cuando estas situaciones involucran los modos de organización y las prácticas de las que se participa, la utilidad es aún mayor. El conocimiento y el diálogo son los elementos esenciales de la deliberación prudente para la toma de decisiones. El conocimiento de códigos, procedimientos, procesos e instituciones involucrados permiten elegir la mejor solución técnica de los problemas. El conocimiento de supuestos e intereses involucrados son necesarios para garantizar la mirada crítica de los problemas. El diálogo racional, en el que se ofrecen razones y se intercambian argumentos bien fundamentados, da la posibilidad de llegar a acuerdos y resolver pacíficamente los conflictos. Por eso la importancia de que alumnos y docentes puedan adquirir habilidades para el desarrollo del conocimiento y del diálogo: saber indagar, relacionar, saber ofrecer razones, saber escuchar, respetar las reglas lógicas de la argumentación, etc. y puedan valorar el consenso como forma perfectible de solucionar los conflictos. La búsqueda del conocimiento y de formas de diálogo y deliberación en las que sea posible la

investigación y la comunicación libre y abierta no es un matiz normativo externo o arbitrario, sino que está implícita en la praxis democrática tal como la venimos definiendo.

Resulta imposible una educación para la democracia, una formación de ciudadanos democráticos, si ésta no se practica en las instituciones, tanto en las aulas como en los diversos niveles de gestión y organización de las instituciones y con proyección sobre la comunidad en la que está inserta.

Por último, la *centralidad que se le ha querido dar al tema de la justicia* entre los contenidos del área responde, no solamente a una de las preocupaciones de mayor gravitación sobre nuestra democracia, sino también a la necesidad de reconocer la igualdad de oportunidades para acceder al conocimiento y a la participación en el diálogo como condiciones necesarias de la práctica política democrática. La toma de conciencia de ello constituye la base del sentido de la solidaridad con los más perjudicados y el punto de partida para una práctica orientada al cambio.

Por eso la escuela no puede convertirse en una "isla democrática". En sus prácticas recibe permanentemente la influencia de estructuras, valoraciones y normas del contexto y a su vez proyecta, hacia el contexto, revisados y reelaborados por la práctica escolar, sus estructuras, valoraciones y normas.

"Para integrar el compromiso con los valores tanto a nivel cognitivo como práctico es preciso favorecer la continuidad y la coherencia entre el análisis y el comportamiento ético en el plano de la vida"

social general y en el de las relaciones interpersonales. Esto lleva a contemplar los vínculos en la escuela, en la comunidad y en la familia, como ámbitos propicios para el ejercicio y desarrollo de habilidades y hábitos para optimizar la calidad de las relaciones sociales, para expresar los propios sentimientos y la valoración positiva del otro, aumentar la capacidad de empatía y de generosidad, y aprender a resolver conflictos". (CBC, Formación Ética y Ciudadana para la Educación Polimodal, Síntesis explicativa, Bloque 4)

En conclusión aprender a vivir en democracia significa fundamentalmente practicarla. Resulta imposible una educación para la democracia, una formación de ciudadanos democráticos, si ésta no se practica en las instituciones, tanto en las aulas como en los diversos niveles de gestión y organización de las instituciones y con proyección sobre la comunidad en la que está inserta.

Que los alumnos puedan participar en forma libre y responsable en la investigación que lleva al conocimiento, en el diálogo racional y libre, en la acción comprometida y solidaria y en la toma de decisiones son notas distintivas de la propuesta de la Formación Ética y Ciudadana y de su intento de aportar de manera significativa al desarrollo de la democracia en nuestro país.

Propuestas fundamentales de los Contenidos Básicos Comunes.

A continuación se presentan un resumen de los bloques en que se organizan los contenidos básicos comunes de la Educación General Básica y de la Educación Polimodal y las expectativas de logros correspondientes.

EDUCACIÓN GENERAL BÁSICA

Bloque 1 "Persona"

Incluye contenidos referidos a la vida afectiva, intelectual y volitiva de las personas, así como la sociabilidad básica de la misma. Se presentan cuestiones referidas a la identidad personal y a las identificaciones sociales. Por último, se incorporan contenidos referidos a la salud y a la calidad de vida.

Se señalan como expectativas de logros:

Al finalizar la EGB, los alumnos y las alumnas deberán:

- Saber, a su nivel, diferenciar, comprender, relacionar y valorar la complejidad de los procesos psíquicos, la sociabilidad de la persona, los procesos de configuración de la identidad personal y los distintos modos de abrirse a la trascendencia.
- Articular contenidos provenientes de las ciencias sociales y naturales y de la formación ética y ciudadana en relación a sus necesidades personales, comunitarias y sociales de cuidado y promoción de la salud personal y comunitaria en un sentido amplio e integrador.

Bloque 2 "Valores"

Se presentan contenidos que con diferente grado de complejidad pretenden ofrecer a los alumnos oportunidades de reflexionar acerca de los valores, su vigencia, su fundamentación así como la necesidad de reconocer el papel de estos valores en una sociedad pluralista, abierta y democrática.

Se señalan como expectativas de logros:

Al finalizar la EGB, los alumnos y alumnas deberán:

- Conocer los valores asumidos como universales por la comunidad argentina y los de sus grupos de referencia y pertenencia, tener elementos de juicio para el discernimiento de valores y disvalores; comenzar a asumir personalmente los valores universales, responder por ellos y fundamentar sus opciones.
- Comprender y respetar los valores de otras personas y grupos que conviven en la sociedad. Profundizar los grados de compromiso y responsabilidad con valores, como la vida, la búsqueda de la verdad, la promoción del bien, la paz, la justicia, la amistad, la tolerancia, la solidaridad, la libertad, la igualdad, la honradez y el entendimiento internacional e intercultural.

Bloque 3 "Normas Sociales"

Comprende tres conjuntos de contenidos. Los primeros se refieren a la fundamentación y sentido de las normas sociales y jurídicas. El segundo bloque agrupa a los contenidos referidos a la Constitución Nacional, principios, supuestos y valores de la misma, analizados desde su historia y desde las prácticas sociales que rige. El tercer conjunto se refiere a los derechos humanos, su historia y significación actual.

Se señalan como expectativas de logro:

Al finalizar la EGB, los alumnos y las alumnas deberán:

- Ser capaces de reconocer en la vida cotidiana las funciones de las normas, los valores de la forma democrática de organización social, y

saber dar cuenta de los principios fundamentales de la Constitución Nacional y de la forma de gobierno representativa, republicana y federal, así como de su Constitución Provincial.

- Reconocer formas de discriminación y su rechazo, fundado en la defensa de los derechos humanos.

Bloque 4 "Procedimientos generales"

Se incluye el desarrollo del pensamiento lógico, reflexivo y crítico, la creatividad y el discernimiento moral de las acciones individuales y sociales.

Se señalan como expectativas de logros:

Al finalizar la EGB, los alumnos y las alumnas deberán:

- Poseer un pensamiento riguroso, reflexivo, constructivo y crítico.
- Reconocer falacias informales en el discurso y en la argumentación, y diferenciar distintos tipos de argumentación racional.
- Definir y analizar problemas con cierto nivel de precisión.
- Haber explorado sus posibilidades creativas en diversos campos. Reconocer la creatividad de los demás y recrear manifestaciones culturales de los grupos y pueblos.
- Analizar situaciones concretas desde una perspectiva valorativa. Haber comenzado a reflexionar sobre los fundamentos de costumbres, valores, virtudes y normas más difundidos en la sociedad. Estar preparados para actuar los valores libremente asumidos según sus propias convicciones y las de sus grupos de pertenencia.

Bloque 5: "Contenidos actitudinales"

En este bloque se sintetizan actitudes de un alto nivel de generalidad, coherentes con los valores indicados en el segundo bloque de este capítulo y con el conjunto de actitudes introducidas en los respectivos bloques de capítulos anteriores. Se organizan en función de los ámbitos de desarrollo de competencias aprobados por el Consejo Federal de Cultura y Educación en diciembre de 1992.

APORTES AL DESARROLLO ÉTICO

- En este bloque se insiste en el desarrollo de actitudes de equidad, justicia, veracidad y libertad como camino de realización personal, conjuntamente con aquellos de autonomía y responsabilidad en el comportamiento social.
- Propiciar (...) el cultivo de actitudes de flexibilidad, tolerancia y respeto por lo diferente como forma de relación social en un mundo cada vez más complejo e interdependiente.
- Al mismo tiempo, y en consecuencia con lo anterior, es fundamental propiciar el desarrollo de actitudes de cooperación y solidaridad con los demás.
- Finalmente, se precisa del desarrollo del sentido del cuidado personal, comunitario y de la naturaleza como expresión del respeto por sí mismo, por los demás y por todo lo existente, y como concreción del respeto por la vida. Se implica además, en este sentido, el desarrollar la valoración positiva del disfrute y uso creativo del tiempo libre.

APORTES AL DESARROLLO DE LO SOCIOCOMUNITARIO

- Se propiciará el desarrollo de actitudes de apre-

cio por lo propio como manera de contribuir a la formación del sentido de pertenencia y la identidad nacional, y de relación digna y respetuosa con las otras identidades que lleve a entenderlas como posibilidad de enriquecimiento.

- Se propiciará también el desarrollo de valores y actitudes de participación responsable en el contexto de una sociedad democrática y en permanente proceso de construcción. Como elementos importantes para hacer posible esta participación se cultivarán valores y actitudes de diálogo, comprensión y búsqueda de solución racional de los conflictos.
- A fin de cooperar a la inserción fructífera de las personas en la sociedad, y su aporte al desarrollo colectivo, se ayudará a desarrollar una valoración positiva del trabajo y las actitudes consecuentes con ella cooperando a entenderlo como oportunidad de realización personal.

APORTES AL DESARROLLO DEL SABER CIENTÍFICO-TECNOLÓGICO

- Se insistirá en el cultivo del aprecio por la búsqueda de la verdad, el rigor de pensamiento, la indagación y el análisis como características del conocimiento científico y tecnológico de manera que se amplíen adecuadamente a los demás ámbitos de la realidad que así lo permitan.
- A su vez, se desarrollará la valoración crítica de los avances científicos y tecnológicos y sus posibilidades y límites de servir a la transformación de la realidad a fin de mejorar las condiciones de vida de los seres humanos.
- En relación con lo anterior se harán esfuerzos para desarrollar actitudes de valoración positiva acerca de la relación entre pensamiento cien-

tífico-tecnológico, desarrollo social y valores, de forma que la ciencia y la tecnología se entiendan como producciones humanas al servicio del bienestar del hombre y la sociedad.

APORTES AL DESARROLLO DE LA EXPRESIÓN Y LA COMUNICACIÓN

- Se desarrollará el aprecio por el uso de lenguajes y símbolos como elementos que permiten el pensamiento lógico, la construcción simbólica del mundo, y la comunicación de las ideas y los sentimientos.
- Se insistirá en el cultivo del aprecio por las manifestaciones estéticas como una dimensión fundamental de la persona y la sociedad.

EDUCACIÓN POLIMODAL

Bloque 1 "Los derechos humanos"

Este bloque incluye contenidos relacionados con la fundamentación de los derechos humanos, la historia argentina en relación a la observancia de estos derechos y las garantías legales para su defensa.

Se señalan como expectativas de logros:

Al finalizar la Educación Polimodal, los alumnos y las alumnas deberán:

- Reconocer y comprometerse con los valores universales expresados en las declaraciones internacionales de los derechos humanos, así como desarrollar el respeto al pluralismo de las valoraciones según las culturas.

- Actuar y argumentar en defensa de los derechos humanos; reconocer situaciones de violación de los mismos, y comprometerse frente a toda forma de discriminación que atente contra la dignidad de las personas.

Bloque 2 "La vida democrática"

Agrupación de contenidos referidos a la democracia como organización social y estilo de vida, principios, valores y supuestos de la democracia. Ordenamiento jurídico, democracia constitucional, el estado de derecho. Democracia representativa y democracia participativa. Articulaciones entre la Constitución Nacional, la Constitución Provincial y las Leyes Municipales.

Se señalan como expectativas de logros:

Al finalizar la Educación Polimodal, los alumnos y las alumnas deberán:

- Conocer la Constitución Nacional, la Constitución Provincial y la Carta Orgánica Municipal respectiva. Reconocer políticas de gobierno o acciones de particulares y analizarlas en relación a su legitimidad desde el punto de vista constitucional.
- Actuar como ciudadanos responsables y hacer uso eficaz de los diversos mecanismos de participación de la vida democrática.
- Conocer y valorar los derechos y obligaciones vinculados a los diversos roles y tareas que se desempeñan en la sociedad (laborales, del consumidor, etc.).

Bloque 3 "La sociedad justa"

Incluye contenidos que pretenden introducir

a los estudiantes en la discusión acerca de los alcances del principio de justicia como valor rector de prácticas y ordenamientos sociales.

Se señalan como expectativas de logros:

Al finalizar la Educación Polimodal, los alumnos y las alumnas deberán:

- Argumentar en torno a la fundamentación del principio de justicia y a los alcances del mismo en situaciones concretas.
- Reconocer y comprometerse frente a las diversas situaciones que atentan contra la justicia en el entorno más cercano y en ámbitos de mayor alcance (local, nacional, internacional).
- Desarrollar hábitos de justicia y solidaridad mediante la participación efectiva en acciones concretas tendientes a superar diversas situaciones de injusticia.

Bloque 4 "Contenidos procedimentales para la formación ética y ciudadana"

Este bloque propone el ejercicio de procedimientos que facilitan el discernimiento ético, la participación democrática en la escuela, la acción solidaria y el compromiso escuela-comunidad.

Se señalan como expectativas de logros:

Al finalizar la Educación Polimodal, los alumnos y las alumnas deberán:

- Participar responsablemente en instancias de deliberación acerca de problemas éticos haciendo correcto uso del discernimiento ético y la argumentación. Justificar la necesidad de la plena vigencia de los valores expresados por las declaraciones universales de derechos humanos.

- Desarrollar hábitos democráticos: elegir y ser elegido, representar y ser representado, peticionar, reclamar derechos y exigir el cumplimiento de obligaciones
- Identificar necesidades de las demás personas y de la comunidad; colaborar y desarrollar estrategias de solución.

Bloque 5: "Contenidos actitudinales"

Las actitudes seleccionadas han sido reunidas en cuatro grupos que remiten a la promoción de actitudes que hacen al desarrollo personal, sociocomunitario, del conocimiento científico tecnológico y de la comunicación y la expresión de todos los y las estudiantes de la Educación Polimodal.

DESARROLLO PERSONAL

- Autonomía y responsabilidad.
- Honestidad y sinceridad.
- Cooperación, generosidad y respeto como formas de relación social.

DESARROLLO DE LO SOCIOCOMUNITARIO

- Atención hacia situaciones de vigencia o violación de los derechos humanos y compromiso en acciones en favor de su defensa.
- Valoración de la Constitución Nacional como norma fundamental de la convivencia democrática.

- Disposición a participar en la vida democrática mediante el diálogo, la comprensión, la cooperación y la búsqueda de soluciones racionales y pacíficas de los conflictos.
- Valoración de las acciones de compromiso con la comunidad, sus posibilidades y límites para mejorar las condiciones de vida de los seres humanos.

DESARROLLO DEL SABER CIENTÍFICO-TECNOLÓGICO

- Valoración del conocimiento provisto por las ciencias sociales como requisito de la acción social responsable.
- Valoración del conocimiento de las normas como condición necesaria para el cumplimiento de derechos y obligaciones.

DESARROLLO DE LA EXPRESIÓN Y LA COMUNICACIÓN

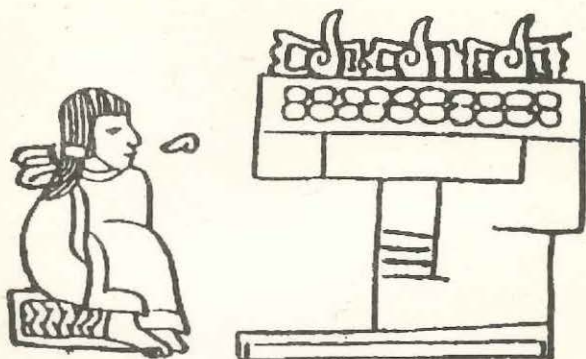
- Valoración del uso de lenguajes y símbolos como elementos que permiten la comunicación en función de la elaboración de acuerdos y consensos.
- Valoración del rigor en la formulación de las normas y reglas que rigen la práctica comunitaria.

Consideraciones finales

Cabe señalar que estos contenidos, tal como los hemos caracterizado anteriormente, apuntan a

una modalidad de enseñanza que puede encontrar en la práctica ciertas dificultades para su aplicación inmediata. Son numerosos los aspectos institucionales y laborales - estructuras, conocimientos y prácticas vigentes - que tendrán que ser revisados para dar mayor factibilidad a esta propuesta. Sin embargo, considerando que gran parte de la misma recoge los resultados de algunas experiencias realizadas y también el importante consenso alcanzado en torno a estos contenidos, a través de numerosos mecanismos de consulta y participación, podemos vislumbrar que sobre ellos se deposita un deseo generalizado de cambio y una expectativa cierta de realización.

innovaciones educativas



Innovaciones Educativas



"Temachtiani" frente al "Calmecac" donde estudiaban los jóvenes

experiencias

PARAGUAY

Educación para la Democracia Una experiencia de capacitación

por Ana María Orradre de López Picasso (*)
y Catalina Smulovitz (**)

En la experiencia presentada se desarrolla una propuesta de capacitación en Educación para la Democracia, fundada en el tratamiento conjunto de los contenidos específicos de la teoría democrática con los contenidos curriculares, todo ello a partir de propuestas metodológicas que propicien y aseguren el aprendizaje significativo de los mismos. En este trabajo se observa que el "qué" y el "cómo" enseñar, son parte de un mismo proceso.

En una primera etapa, la que aquí se relata, la capacitación involucró a funcionarios y técnicos del Nivel Central del Ministerio de Culto y Educación, Directores de las distintas Áreas Educativas y por último, a los equipos técnicos regionales.

Introducción

Es habitual afirmar que el acceso a la educación y las características que asume el proceso educativo están asociados al tipo de democracia resultante. Sin embargo, las razones que justifican estas relaciones no son evidentes y

(*) Jefa del Depto de Capacitación y Coordinadora del Área de Ciencias Sociales de la Dirección de Capacitación y Actualización Docente de la M.C.B.A.

(**) Profesora Titular de la Universidad T. DiTella, de la carrera de Ciencias Políticas e Investigadora Asistente del CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas).

tampoco es evidente que las consecuencias de estas relaciones sean únicas.

En las próximas páginas analizaremos de qué forma el acceso y las características que asume el proceso educativo se relacionan con el tipo de democracia resultante, con la sustentabilidad de la misma así como con la capacidad de sus ciudadanos para desarrollar una vida plena. Para analizar estos temas consideraremos en primer lugar, algunos aspectos de la teoría democrática que permiten entender los fundamentos de la relación entre educación y democracia. En segundo lugar, consideraremos,

cómo las distintas formas de enseñanza influyen en el aprendizaje de los futuros ciudadanos y cómo éste afecta a la democracia resultante.

En particular, la propuesta de capacitación de educación para la democracia desarrollada en Paraguay implicó un tratamiento interconectado de los contenidos de la capacitación en educación democrática con los contenidos curriculares específicos y con la metodología de aprendizaje. En esta propuesta el "qué" y el "cómo" enseñar son partes de un mismo proceso.

Sobre los misteriosos vínculos de la educación y la democracia

Es un lugar común, cuando uno intenta hacer una definición del concepto de democracia, recordar que existe una extensa lista de definiciones. Frente a este problema, es otro lugar común recordar que, a pesar de todo, existe cierto consenso acerca de lo que se ha dado en llamar las "precondiciones mínimas" que debe incluir dicho concepto. Así por ejemplo, algunos han señalado que la democracia es

un sistema para la elección de gobiernos que garantiza la participación de individuos equivalentes a través del voto periódico. Para que esta definición pueda llevarse a la práctica tiene que estar presente el listado de precondiciones mínimas elaborado por Robert Dahl. ¿Qué elementos contiene dicha lista?. Dahl (1) sostiene que son *requisitos mínimos para definir a la democracia política moderna:*

(1) Dahl, Robert; La Democracia y sus Críticos (Paidós: 1991) p. 266-267

- que los funcionarios electos controlen las decisiones de política pública (*Electibilidad de los cargos*);
- que dichos funcionarios sean elegidos mediante el voto en elecciones libres y periódicas (*Elecciones libres y periódicas*);
- que prácticamente todos los adultos tengan el derecho a votar en las elecciones para elegir a dichos funcionarios (*Inclusividad del Sufragio*);
- que prácticamente todos los adultos tengan derecho a ocupar cargos públicos (*Derecho a ocupar cargos públicos*);
- que los ciudadanos tengan derecho a expresarse libremente sin ser castigados por ello (*Libertad de Expresión*);
- que los ciudadanos tengan derecho a procurarse diversas fuentes de información (*Variedad de Fuentes de Información*);
- que los ciudadanos tengan derecho a constituir asociaciones que les permitan obtener o defender sus derechos (*Libertad de Asociación*).

Consideremos algunas de las *consecuencias* que se derivan de este conjunto de precondiciones. En *primer lugar*, puede observarse, que al menos desde el punto de vista de la teoría democrática, los actores de la democracia moderna son los individuos con derechos dentro de una comunidad política, esto es, los ciudadanos. Pero, ¿quiénes son los ciudadanos que tienen derechos? y ¿cómo pueden ejercerlos?

En principio, en las democracias contemporáneas prácticamente todos los individuos adultos tienen los mismos derechos y

obligaciones. Sin embargo, sabemos que la democracia como sistema de derechos positivos no genera automáticamente las condiciones requeridas para el efectivo ejercicio de estos derechos y obligaciones. En particular, la seguridad material y la educación así como el acceso a la información, requisitos necesarios para el ejercicio de la ciudadanía, no están garantizados para todos por la mera existencia de las instituciones democráticas (2). Por lo tanto, pareciera ser que las democracias pueden existir aún cuando no todos sus

(2) Przeworski, Adam; Sustainable Democracies (Cambridge University Press, 1995) P.34.

ciudadanos tengan las mismas posibilidades de hacer uso de sus derechos. Esto es, *existen democracias con ciudadanía de baja intensidad* como las llamara Guillermo O'Donnell (3).

También sabemos que el ejercicio de derechos ciudadanos no necesariamente resulta en la igualdad. Es más, Danilo Zolo, por ejemplo, ha señalado que el ejercicio de derechos ciudadanos produce desigualdad y libertad de la misma manera en que el mercado produce desigualdad y riqueza (4). ¿Por qué? El ejercicio de los derechos ciudadanos requiere no sólo individuos que sepan y puedan ejercitar sus derechos, sino también individuos que dediquen una parte importante de su tiempo para defenderlos o para fiscalizar la labor de sus representantes. Sin embargo, no todos los ciudadanos saben cómo hacerlo y no todos, aún sabiendo como hacerlo, pueden dedicarse a ello. Para dedicarse a la actividad pública los ciudadanos tienen que dejar de hacer otras cosas. Por ejemplo, tienen que restarle tiempo a sus ocupaciones productivas y por lo tanto restarle tiempo a la producción de ingresos (5). Restar tiempo a la tareas productivas o a la producción de ingresos tiene un costo muy desigual para cada ciudadano. Mientras que para

algunos dedicarse a estas tareas puede implicar no tener ingresos suficientes para subsistir, para otros el costo no es tan significativo. En consecuencia y aún cuando todos los ciudadanos quisieran dedicar una parte importante de su tiempo a la actividad pública, sabemos que el costo de hacerlo va a ser muy desigual. Si son pocos los que pueden disponer del tiempo para ejercer en forma continua su facultades de derecho, entonces podemos inferir que las condiciones para ejercer los derechos ciudadanos van a ser muy desiguales. Es más si estas son las condiciones en que se ejercen los derechos ciudadanos, es probable que el ejercicio de la ciudadanía termine restringido a aquellos pocos que pueden afrontar los crecientes costos en esfuerzo, tiempo e ingreso que exige la actividad pública. Por lo tanto, es muy posible que sean muy pocos los ciudadanos que puedan efectivamente dedicarse a ejercer sus derechos y a participar en la escena pública.

Sin embargo, si bien es cierto que el ejercicio de la ciudadanía no asegura el progreso lineal hacia la igualdad, la expansión de la igualdad y de la libertad, es uno de los posibles resultados de su ejercicio. Pero para que

(3) O'Donnell, Guillermo; "The State, Democratization and Some Conceptual Problems. (A latin American View with Glances at some Post-Communist Countries) en Acuña C. (et al) Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform (Transaction Books: 1993)

(4) Zolo, Danilo; "Democratic Citizenship in a Post-Communist Era" en Held David (ed.) Prospects for Democracy (Stanford University Press, 1993) op. cit. p. 263.

(5) Hirschman, Albert; Interés Privado y Acción Pública. (F.C.E.: 1986), P. 108.

esto sea posible, esto es, para que los ciudadanos puedan defender sus derechos y propender a la creación de otros, para que puedan controlar el accionar de los funcionarios electos, para que puedan organizarse en asociaciones para llevar adelante sus propios fines y para que puedan intervenir en el debate público a fin de decidir el curso de las políticas, es necesario que cuenten con los recursos materiales, intelectuales y organizacionales que les permitan lograr estos objetivos. En otras palabras, para realizar las promesas de la democracia (6) es necesario que los ciudadanos tengan medios de vida suficientes para dedicar parte de su tiempo a la actividad pública, que posean recursos intelectuales que les permitan intervenir en la discusión pública y que cuenten con recursos organizacionales que les posibiliten intervenir eficaz-

nuestra intención, y por otra parte tampoco podríamos hacerlo, escribir un manual de autoayuda para el cambio social. Aquí sólo pretendemos considerar algunos de los elementos necesarios para facilitar el ejercicio de las prácticas ciudadanas.

Analicemos, en primer lugar, *en qué forma la educación puede contribuir a resolver este problema*. Sabemos que la educación no puede por sí misma superar las desigualdades sociales. Sin embargo, también sabemos que la escuela extiende los procesos de movilidad social y permite que individuos de diversos orígenes accedan a lenguajes diversos y complejos que le posibilitan participar argumentativamente en la discusión de los asuntos

Aún cuando la universalización y obligación de la educación no garantiza que los ciudadanos optarán por participar en la escena pública, ni garantiza que contarán con los recursos intelectuales y organizacionales para hacerlo, al menos, en abstracto, supone un intento de igualar oportunidades para que los ciudadanos estén en condiciones de hacerlo.

mente en los conflictos políticos.

¿Qué hacer, entonces? ¿Cómo adquirir estos recursos? No es

públicos. En consecuencia, aún cuando la educación no es condición suficiente para garantizar la constitución de

(6) Bobbio, Norberto; El Futuro de la Democracia (FCE: 1986)

una ciudadanía autónoma, igualitaria o con posibilidades efectivas de intervenir en la discusión de la agenda pública, la misma es necesaria para lograr que aquellos que se encuentran en situaciones de alta vulnerabilidad social y política adquieran destrezas comunicativas que les permitan ampliar sus habilidades para expresar sus opiniones y sus demandas así como para intervenir en las decisiones públicas. Por lo tanto, y aún cuando la universalización y obligatoriedad de la educación no garantiza que los ciudadanos optarán por participar en la escena pública, ni garantiza

permitirían adquirir los recursos necesarios para que los ciudadanos ejerzan sus derechos? Los teóricos de la democracia participativa, por ejemplo, sostienen que, a través de la *participación en las decisiones colectivas*, los individuos pueden adquirir los recursos intelectuales y organizacionales que les permitan potenciar sus posibilidades de intervención en los asuntos públicos y desempeñarse más adecuadamente en una democracia. En particular, señalan que la participación de los individuos en las tareas de la comunidad

La participación se constituye no sólo en un mecanismo que hace posible el control de las decisiones políticas en una democracia y transmitir la voluntad de los ciudadanos en la misma, sino también permite a esos ciudadanos adquirir los recursos organizacionales e intelectuales necesarios para llevar a cabo esas tareas.

que contarán con los recursos intelectuales y organizacionales para hacerlo, al menos, en abstracto, supone un intento de igualar oportunidades para que los ciudadanos estén en condiciones de hacerlo (7).

¿Qué otros mecanismos

permite a los ciudadanos adquirir los recursos intelectuales y organizacionales necesarios para controlar a sus gobernantes y para definir el contenido específico que adquiere cada democracia. Consideran que la participación tiene efectos educativos, que se aprende a

(7) Diversos estudios han confirmado el impacto de las desigualdades sociales y educativas en el ejercicio de prácticas ciudadanas. Bajos logros educativos están relacionados con mayores niveles de escepticismo político y con pesimismo acerca de la capacidad personal para influir sobre las decisiones políticas, así con la participación política limitada y con indiferencia o rechazo de políticas democráticas. Ver Przeworski, Adam, op. cit. p. 37.

participar participando y que el ejercicio continuo de la misma redundará en la constitución de ciudadanos autónomos y consecuentemente en la ampliación del espectro de derechos de la democracia y en la construcción de límites al poder político (8).

¿Por qué la participación produce este conjunto de efectos? Los defensores de la participación sostienen que ésta redundará en un aumento de la libertad en tanto da lugar a que los individuos adquieran un alto control sobre el curso de sus vidas y refuerza la percepción de que también pueden incidir sobre su contexto social.

Consideran además, que tiene efectos educativos en tanto desarrolla la creatividad individual e incita a los individuos a buscar estrategias organizacionales para resolver los problemas que enfrentan y porque además les obliga a informarse sobre el curso de los procesos políticos. En consecuencia, a través del ejercicio de la participación los individuos adquieren los recursos organizacionales e intelectuales que mejoran sus posibilidades de intervención eficaz en los asuntos públicos. Asimismo, la participación en los procesos de decisión, permite a los individuos conocer y tomar en

cuenta no sólo sus intereses personales sino también los de los otros. Por este motivo, y en tanto en el proceso de participar en los asuntos públicos los individuos se ven obligados a considerar las múltiples posiciones y opiniones que pueden surgir en relación a un problema, y en tanto en dicho proceso se ponen de manifiesto las diferencias entre los beneficios personales y los de la comunidad, *los defensores de la participación consideran que el continuo ejercicio de la misma en las decisiones públicas permite el desarrollo de individuos responsables.* Finalmente, cabe señalar que en tanto la participación aumenta la sensación de pertenencia a la comunidad, la misma contribuye a la creación de consenso y a la aceptación de las decisiones colectivas. El fortalecimiento del sentido de inclusión y de pertenencia de los individuos en la comunidad resulta, entonces, en un aumento del compromiso de cada uno de los miembros con el porvenir de la comunidad y con la defensa de sus políticas. Por lo tanto, la participación se constituye no sólo en un mecanismo que hace posible el control de las decisiones políticas en una democracia y trans-

(8) La discusión sobre las consecuencias de la participación en la estabilidad política de los regímenes democráticos ha dado lugar a variadas y, en ocasiones contradictorias, interpretaciones. (Ver, Huntington, Samuel, *Political Order in Changing Societies* (Yale University Press: 1968); Pateman, Carole; *Participation and Democratic Theory* (Cambridge University Press: 1970) En este sentido cabe recordar las posiciones elaboradas por Samuel Huntington acerca de los efectos contra-productivos de la excesiva participación para la estabilidad de los regímenes democráticos (Huntington, 1968).

mitir la voluntad de los ciudadanos en la misma, sino también permite a esos ciudadanos adquirir los recursos organizacionales e intelectuales necesarios para llevar a cabo esas tareas.

Ahora bien, una vez que acordamos sobre los potenciales beneficios de la educación y la participación, debemos considerar *cuáles* es el tipo de educación que

aprendemos valores y herramientas para desempeñarnos en la vida social a partir de experimentar las distintas formas que en la escuela, en la familia o en la comunidad se tratan los conflictos que tienen que ver con las jerarquías y con las diferencias entre los sujetos de una relación social. Por consiguiente, suponer que la enseñanza de habilidades

Una escuela que eduque para la democracia no es sólo aquella que da lugar a que los estudiantes tengan juicios autónomos sobre las cosas sino aquella que también permite que sus estudiantes adquieran los instrumentos lógicos y argumentativos para defenderlos.

permite adquirir los recursos que posibilitan actuar en la escena pública y *cuáles* son las competencias necesarias para participar en la misma.

Definir cuáles deben ser los contenidos de la educación ciudadana resulta siempre una tarea riesgosa. El temor que esto implique alguna forma de adoctrinamiento no puede obviarse. Para evitar estos riesgos algunos sugieren que la escuela debería limitarse a la enseñanza de instrumentos y habilidades técnicas neutras, como la lectura, la escritura o el cálculo. Sin embargo, esta creencia parecería olvidar que la mera experiencia de cómo son las relaciones interpersonales en la escuela, en la comunidad y entre padres e hijos implica modelos de enseñanza de valores. *De hecho,*

instrumentales permite relegar el aprendizaje de los valores al ámbito privado obvia el hecho que la escuela también es un sistema social, y que en su acontecer cotidiano se revelan formas específicas de tratamiento de jerarquías y diferencias, que constituyen una fuente continua y silenciosa de enseñanza de conductas y valores. Por lo tanto, si en la escuela de hecho se aprende a ser ciudadano, sigue vigente la pregunta ¿qué debe y qué puede enseñar la escuela en este campo?

Amy Gutman, por ejemplo, dice que si los niños van a vivir de acuerdo con el ideal democrático de compartir la soberanía política como ciudadanos, entonces, *en la escuela los*

chicos deben aprender no sólo a comportarse de acuerdo con la autoridad sino también a pensar críticamente acerca de ella (9). Si en el futuro, y en su condición de ciudadanos van a opinar e intervenir en cuestiones referidas al orden público y a sus derechos dentro del mismo, entonces, tienen que estar en condiciones de reflexionar, argumentar, criticar y formar juicios autónomos acerca de las formas del orden político. Si esto es así, para convertirse en ciudadanos, necesitan, entre otras cosas, adquirir competencias sociales y capacidades comunicacionales que les permitan llevar adelante tareas. Necesitan adquirir competencias que les permitan resolver problemas, cualquiera sea la forma que estos tomen (10). Necesitan adquirir herramientas para hacer juicios, para deliberar, para defender sus

opiniones pero también para revisarlas sin dogmatismos. En otras palabras necesitan aprender a criticar, a argumentar lógicamente y a tomar decisiones. Para lograr estos objetivos **es necesario que en la escuela se enseñe cómo pensar lógicamente, cómo argumentar coherentemente y cómo evaluar alternativas relevantes antes de arribar a una conclusión**. Por lo tanto, una escuela que eduque para la democracia no es sólo aquella que da lugar a que los estudiantes tengan juicios autónomos sobre las cosas sino aquella que también permite que sus estudiantes adquieran los instrumentos lógicos y argumentativos para defenderlos. En consecuencia, una escuela que educa para la democracia es una escuela que, además, provee instrumentos.

Sobre el qué y cómo enseñar Educación Democrática

Establecidos los límites y alcances de la relación entre educación y democracia se plantea, entonces, el problema de determinar el conjunto de saberes que la escuela debe garantizar para asegurar la formación de ciudadanos competentes.

En relación a este problema el primer aspecto a considerar está relacionado con la naturaleza y el tipo de contenidos que permiten el desarrollo de estas competencias. **Al respecto es importante distinguir como señala Coll (11), tres tipos de**

(9) Gütman, Amy, *Democratic Education* (Princeton University Press: 1987), P.151.

(10) Braslavsky, Cecilia; "Una Función para la Escuela: Formar Sujetos Activos en la Construcción de su Identidad y de la Identidad Nacional" en Filmus Daniel (comp.); ¿Para qué sirve la Escuela? (Tesis Norma: 1993) P.36.

(11) Coll, César; "Los contenidos en la Educación Escolar. Hacia una diferenciación de los contenidos escolares" en Coll, César y otros. *Los contenidos de la reforma* (Santillana: 1992)

contenidos.

En primer lugar un conjunto de hechos, nociones y conceptos que provienen de las diferentes Ciencias Sociales y en especial de los aportes de las Ciencias Políticas en torno a la teoría democrática. Seguramente, preguntas tales como ¿qué entendemos hoy por democracia? ¿qué significa ser ciudadano? ¿para qué se utiliza el poder? ¿quién ejerce la autoridad? ¿cuáles son nuestros deberes y derechos? serán parte de los *contenidos conceptuales* a enseñar.

El "qué" enseñar incluye, a su vez, la enseñanza de *contenidos procedimentales*, esto es, la enseñanza de un conjunto de acciones *orientadas* a la consecución de una meta. En este caso en particular, la enseñanza de contenidos procedimentales implica desarrollar en los alumnos competencias, habilidades y estrategias que les permitan realizar operaciones tales como argumentar, discutir, debatir, opinar, tomar decisiones y participar. Operaciones que son propias del ejercicio de la democracia. Estos contenidos no son, como en el caso de los conceptuales, exclusivos de las Ciencias Sociales. Por el contrario son generales ya que pertenecen a todas las áreas curriculares. Comprenden un conjunto de acciones y decisiones de naturaleza interna que le permiten a los alumnos aprender a pensar, aprender a aprender. Al ser tam-

bién contenidos de enseñanza, los docentes deben crear situaciones de aprendizaje significativas dado el alto valor social y cultural que revisten. Nos estamos refiriendo puntualmente a lo que Coll denomina procedimientos cognitivos y heurísticos (12).

Asimismo, el "qué" enseñar también, abarca *contenidos actitudinales*. Esto supone que los alumnos construyan las normas, valores y actitudes que posibilitan la vida en democracia. En tanto esta propuesta implica considerar a las actitudes, las normas y los valores como contenidos de aprendizaje, es necesario diseñar estrategias específicas para la enseñanza de los mismos. Estas no pueden ser fortuitas u ocasionales. Son actos deliberados de los docentes y por lo tanto pensados y planificados.

Un riesgo habitual que enfrentan los docentes en la enseñanza de los valores es que los mismos queden desconectados de la práctica concreta, lo cual hace que su enseñanza quede limitada al plano de la enunciación. Si la responsabilidad, la tolerancia, la cooperación, el respeto, el sentido crítico -todos contenidos actitudinales- se aprenden a partir de situaciones conflictivas concretas, donde se ponen en juego valores e intereses diversos, es

(12) Coll, César; op. cit. Pág. 88-92

su puesta en acto la que da lugar al aprendizaje de los mismos. Pero no sólo es en la acción que se aprenden los valores, las normas y las actitudes. La reflexión en torno a ellos, en cada situación planteada, permitirá ir construyendo los principios éticos propios de la democracia.

Todos estos contenidos actitudinales y procedimentales que hemos mencionado no son exclusivos de una determinada área curricular sino que pertenecen a todas. De ahí que deben estar presentes en las diversas temáticas que se aborden en el desarrollo del curriculum como componente fundamental.

Asimismo, y a fin de que la educación democrática impregne todos los aspectos de la práctica pedagógica, ya sea en el aula como en las relaciones entre los distintos actores de la comunidad, las propuestas a realizar tienen que involucrar a los diferentes actores comprometidos en el proceso educativo, alumnos, docentes, directivos, padres y comunidad en su conjunto.

Otro aspecto a considerar es cómo se enseñan y se aprenden los contenidos referidos a los valores, normas y procedimientos necesarios para la convivencia democrática. *Tenti Fanfani habla de dos modos de aprendizaje*. Uno es *espontáneo*, tiene lugar tanto en la

familia como en la escuela y deriva de la interacción social que se da en esos ámbitos. El mundo sociocultural donde el niño crece e interactúa con los adultos y con su grupo de pares es el referente próximo para la construcción de estos saberes. "No existe un 'programa' de aprendizaje, pero se inculcan ciertos modelos de relación, ciertos estilos de autoridad y cierto modo de hacer las cosas junto con determinados esquemas de valoración y apreciación" (13).

Como puede verse, aún en esta forma espontánea, existe un qué y un cómo formar para la vida política. Las escuelas lo reflejan en lo que se ha dado en llamar el "*curriculum oculto*", es decir, en el conjunto de valores y creencias, formas de interacción que existen en las instituciones como resultado de experiencias y situaciones que se desarrollan cotidianamente y que no están explicitadas ni sistematizadas. En el aprendizaje espontáneo, el "*curriculum oculto*" va a ser no sólo un telón de fondo, un escenario, sino el contexto en el cual intentaremos educar para la democracia. Esto parece imposible en escuelas donde la matriz autoritaria perdura más allá de lo que en los planes y programas de estudio se explicita. Sin embargo, y tal como señala Tenti

(13) Tenti Fanfani, Emilio; "Escuela y Política. Formación del ciudadano del año 2.000" en Filmus, Daniel; Para qué sirve la escuela (Tesis Norma: 1993).

Fanfani es posible controlar los efectos (deseados y no deseados) del curriculum oculto si nuestras prácticas pedagógicas son concientes del mismo y apuntan a modificarlo (14).

Pero si convenimos que formar para la vida pública en democracia, es una de las funciones de la escuela, además de atender a los aspectos que educan del "curriculum oculto», se deben elaborar propuestas pedagógicas que incorporen la educación democrática como un componente explícito del curriculum y diseñar

estrategias didácticas que favorezcan su aprendizaje. *En este caso el proceso de enseñanza aprendizaje ya no será sólo espontáneo.* Abarcará un conjunto deliberado de prácticas pedagógicas que resultarán de la combinación entre los distintos componentes del modelo didáctico que la escuela adopte. Los propósitos, los objetivos, la selección y organización de los contenidos, las estrategias didácticas, el rol del docente y el perfil esperado del alumno se definirán en relación al componente fundamental de la educación democrática.

La Educación Democrática como contenido transversal. Algunas estrategias didácticas.

Una forma tradicional de incorporar los contenidos de educación democrática en las programaciones escolares es a partir de su inclusión en áreas o materias específicas con desarrollos temáticos secuenciados por grado, constituyendo así programas cerrados. En general, si se opta por este camino se incluye un conjunto de contenidos acerca de la organización política del estado y del funcionamiento de las instituciones.

En la actualidad las propuestas curriculares ofrecen una perspectiva diferente. Consideran, en

relación a la educación democrática, que estos saberes específicos son necesarios pero no suficientes y la incluyen entonces como un tema o contenido transversal.

En general, como sabemos, los temas transversales se ocupan de aquellos aspectos que hacen a la formación integral de los individuos. En consecuencia se centran fundamentalmente en contenidos referidos a los valores y las actitudes y se organizan a partir de problemas y preocupaciones actuales de la sociedad. Para su comprensión

(14) Ienti Fanfani, F; op. cit.

es necesario un abordaje interdisciplinario y globalizador que posibilite no sólo el desarrollo de contenidos actitudinales sino también de las capacidades necesarias para la toma de decisiones personales y colectivas más pertinentes.

Algunos diseños curriculares consideran temas transversales como ejes en torno a los cuales se organiza el resto de las materias o áreas. Los contenidos logran así un fuerte valor instrumental. De esta forma, las materias curriculares adquieren, tanto para los docentes como para los alumnos, una nueva perspectiva: los conocimientos provenientes de las ciencias se vuelven útiles para comprender lo cotidiano, la realidad social circundante y los habilita con las herramientas necesarias para actuar. Mientras que Educación Democrática, por su significación social, es considerada el transversal de los transversales y constituye el marco de referencia para la toma de decisiones curriculares en su totalidad, ya sea para aquellas decisiones que se refieren a lo que acontece en el aula o la escuela o para aquellas que tratan sobre las relaciones de esta con la comunidad. Tal como señala Martínez Ramírez "no es suficiente con estudiar en el aula las bondades de un sistema democrático y participativo, si la estructura organizativa del centro escolar no facilita canales de expresión para sus miembros, ni favorece la colaboración de todos los sectores

de la comunidad educativa donde está inserto" (15).

Sin embargo, debe enfatizarse que este enfoque curricular es adecuado siempre y cuando no se descuide el tratamiento de los contenidos conceptuales específicos que deben estar incluidos en el área de Ciencias Sociales. Por otra parte, hay que tener presente que, la inclusión de temas transversales en un curriculum, sólo cobran real sentido en las programaciones de aula. Por eso si consideramos a la Educación Democrática como un contenido transversal del curriculum, es necesario que los docentes seleccionen estrategias didácticas que promuevan su aprendizaje.

¿Qué propuestas didácticas nuevas se pueden desarrollar para posibilitar el aprendizaje de estos contenidos en la escuela? En primer término, la decisión de considerar a la educación democrática como tema transversal, implica un giro significativo en aspectos metodológicos que atañen a todas las áreas del curriculum. Matemática, Lengua, Comunicación, Ciencias Naturales y Sociales y las áreas expresivas no sólo aportarán saberes específicos, sino que también deberán incorporar estrategias didácticas que promuevan el aprendizaje de contenidos procedimentales y actitudinales para la vida

(15) Martínez Ramírez, María José; Los temas transversales (Magisterio: 1995)

democrática. De ahí que las propuestas como el trabajo por proyectos, las estrategias participativas, la resolución de situaciones problemáticas, la investigación del medio y todas aquellas que promuevan diversas formas de indagar, de pensar y de hacer, de cooperar, de ser solidario y respetuoso de la opinión de los otros, serán útiles a la hora de enseñar y aprender Educación Democrática aunque en ese momento nuestro tema sea de Matemática, Ciencias Naturales o de cualquier otro área o disciplina.

En segundo término, podrán desarrollarse un conjunto de actividades que contribuyan a la *socialización* de los alumnos, es decir aquellas que desarrollan su sentido de *pertenencia grupal* y la construcción y apropiación de sus ámbitos sociales. Recién cuando el espacio sea sentido como propio, de manera individual y colectiva será posible pensar en las normas y en las actitudes necesarias para la mejor organización, funcionamiento, cuidado y convivencia en dicho espacio. En la medida en que todo el grupo participe de manera real y no simbólica, en la construcción del espacio, el aula y la escuela se constituirán en ámbitos privilegiados para el aprendizaje de valores y actitudes democráticos. Es decir ámbitos donde se propicien prácticas tales como la solidaridad, la colaboración, el respeto por el otro, pero también, la experimentación, la

búsqueda, el contraste, la crítica, la iniciativa y la creación. (16)

El aula debe convertirse además, en un lugar de encuentro con los otros. Para ello, las actividades deben estar orientadas a crear entornos o espacios ricos en comunicación e intercambio a fin de facilitar el desarrollo integral de las personas. Como señalan Cano y Lledó "La progresiva construcción de un grupo de clase cohesionado nos parece uno de los fenómenos más ricos para proporcionar aprendizajes de tipo socioafectivo y cognitivo" (17).

Pero más allá del aula y de la escuela, *la investigación del medio*, el descubrimiento del entorno, aparece como un territorio rico en posibilidades para el desarrollo de contenidos relacionados con la educación democrática. La mayoría de las veces los problemas del entorno irrumpen la realidad del aula. Pero, por qué no recorrerlo con espíritu investigativo y descubrir en él los problemas que no siempre son tan evidentes, para luego discutir y argumentar algunas posibles soluciones. La investigación del medio, como forma de aprendizaje, contribuirá al desarrollo de competencias que permitirán a los alumnos, futuros ciudadanos, no sólo el conocimiento de la realidad social sino las formas de

(16) Gimeno Sacristán, J. y Pérez Gómez, A.: Comprender y transformar la enseñanza, (Morata: 1993).

(17) Cano, M y Lledó A.: Espacio, comunicación y aprendizaje. (DIADA: 1990)

actuación más adecuadas para intervenir en ella en forma responsable y autónoma y tomar decisiones en relación a los problemas sociales de su entorno. Aprenderán a involucrarse en sus problemas, a formar parte de la realidad, es decir, a participar.

La investigación del medio supone necesariamente la realización de experiencias directas o salidas didácticas. En su programación se contempla la enseñanza de contenidos conceptuales relacionados con los problemas a analizar, por ejemplo salud, contaminación ambiental, comunicación y medios de transporte, o vinculados a su patrimonio cultural. Pero también debe incluir el aprendizaje de contenidos procedimentales y actitudinales, tales como el espíritu investigativo, crítico y propositivo. La investigación del medio también contribuye a ampliar la noción de pertenencia a ámbitos más amplios que la escuela o el aula.

Si la educación democrática es un contenido transversal que impregna a todas las áreas del curriculum, entonces deben elaborarse, como dijimos, propuestas didácticas que contemplen el desarrollo de los contenidos de educación democrática en las distintas áreas curriculares. **La problematización de los contenidos**, es decir, la presentación de los contenidos conceptuales a partir de situaciones problemáticas es una potente estrategia didáctica para el aprendizaje de contenidos procedimentales y actitudinales relacionados con la educación

democrática.

Por un lado, facilitan la transposición del contenido disciplinar en contenido escolar acercándolos a los intereses de los alumnos y posibilitando su desarrollo a partir de las ideas que estos tienen sobre el mundo que los rodea. De esta manera los alumnos podrán contrastar y corroborar sus ideas para construir luego nuevos conocimientos.

Por otro lado, obliga a plantear discusiones, a buscar y crear diferentes alternativas de solución y, en consecuencia, a descubrir la diversidad de posturas, opiniones y teorías para la resolución de los mismos. Todos estos son procedimientos y actitudes que favorecen las competencias necesarias para el ejercicio de la democracia.

El trabajo por proyectos es otra de las estrategias didácticas que permite el desarrollo de los contenidos de educación democrática ya que también otorga significatividad a los mismos.

No nos estamos refiriendo en este caso al Proyecto Institucional ni al Proyecto Curricular sino a proyectos pedagógicos, adhiriendo aquí a la clasificación que presenta Jolibert cuando distingue tres tipos de proyectos didácticos. Uno, los orientados a la adquisición de conocimientos y competencias; otros destinados a la realización de emprendimientos concretos y

por último, los relacionados con la convivencia de niños y adultos en la escuela. Los trabajos por proyectos permiten que los alumnos vivan la escuela como "un lugar de pertenencia, experimentación, realización, confrontación, conflicto, éxito y entrenamiento para la vida social" (18).

Además de la significatividad respecto de los contenidos, el trabajo por proyectos otorga un rol protagónico a los alumnos siempre y cuando estos participen a lo largo de su desarrollo e intervengan activamente en cada una de las etapas. Asimismo, el trabajo por proyectos es una de las estrategias didácticas que más favorece el trabajo en equipo. Cada integrante o subgrupo tiene a su cargo parte del trabajo pero sólo con el aporte de todos se logra el fin propuesto. La responsabilidad en la tarea, el compromiso, son actitudes imprescindibles para desarrollar este tipo de propuesta. Como señalan Weinstein y Rosa (19) a lo largo del proyecto el maestro podrá evaluar en sus alumnos "el desarrollo progresivo de actitudes de autonomía, iniciativa y responsabilidad, el grado de interés y la capacidad para interactuar productiva y cooperativamente con sus compañeros".

Sin embargo, no todos los contenidos deben o pueden ser trabajados a través de proyectos. Por eso es importante que el maestro realice una adecuada

selección para trabajar con esta estrategia y complementarla con otras en caso que sea necesario.

Finalmente, deben considerarse que las *instancias participativas* como las asambleas y los consejos de escuela son también excelentes estrategias para el aprendizaje de contenidos actitudinales y procedimentales relacionados con la educación democrática. Dejamos su tratamiento para el final porque quizás es en lo primero que se piensa cuando llega el momento de diseñar estrategias de enseñanza y aprendizaje sobre educación democrática. Esto se debe principalmente a sus similitudes con los ámbitos deliberativos de la democracia. Efectivamente las asambleas y los consejos de grado son instancias privilegiadas para aprender a participar. Sobre este aspecto ya se hizo referencia en este trabajo cuando se señaló lo que algunos teóricos sostienen: a participar se aprende participando.

Como contenido de aprendizaje en relación a la Educación Democrática podríamos decir que la participación es un contenido procedimental ya que, como se dijo, es el mecanismo que permite llevar adelante el control de las decisiones políticas en una democracia y transmitir la voluntad de los ciudadanos en la misma. Pero, la partici-

(18) Jolibert, J.: Formar niños lectores, (Hachette: 1992)

(19) Rosa, Graciela y Weinstein, Irene: El Trabajo por Proyectos (Buenos Aires. Dirección de Capacitación y Actualización Docente: 1994)

pación, también está relacionada con las actitudes ya que su ejercicio en las decisiones públicas permiten el desarrollo de individuos responsables.

Numerosas experiencias nos hablan, también, de otras instancias grupales creadas en los centros educativos para la resolución de problemas referidos a la convivencia. Las rondas de intercambio en los primeros grados, las asambleas de grado, los consejos de escuela son todas propuestas valiosas porque involucran la activa participación del alumnado.

Hemos desarrollado hasta aquí, y sin pretender agotar el tema, un conjunto de estrategias didácticas que consideramos entre las más pertinentes para el desarrollo de Educación Democrática como contenido transversal. Es decir, algunos posibles modos de "cómo" enseñar. Sin embargo, queremos destacar que estos "cómo enseñar" carecen de sentido si los docentes no tienen una fuerte convicción en los contenidos que quieren que sus alumnos aprendan para llegar a ser ciudadanos competentes en la construcción de la democracia.

LA PROPUESTA EN ACCIÓN

Sobre la implementación de la propuesta en el contexto paraguayo

En las próximas páginas

discutiremos una serie de contenidos y problemas referidos a la teoría democrática y a la metodología de enseñanza y aprendizaje que fueron desarrollados en los talleres realizados durante el año 1995 en el Programa de Educación para la Democracia en Paraguay. Antes de ello, una breve descripción de las condiciones en las que los mismos se desarrollaron.

A principios de 1994 el Ministerio de Educación y Culto del Paraguay (MEC) solicitó a la OEA asistencia técnica para el desarrollo del Programa de Educación para la Democracia. Una misión de la OEA a nuestro cargo elaboró, entonces, una propuesta que tuvo en cuenta las demandas específicas formuladas por los diversos estamentos del MEC, por los miembros de la Comisión Asesora para la Reforma Educativa, así como una serie de variables contextuales.

En la elaboración de la propuesta partimos del supuesto que la misma debía adecuarse a las necesidades del sistema así como a sus posibilidades de aplicación. La contextualización era un requisito indispensable para el logro de los objetivos que nos proponíamos. En pleno proceso de aplicación de la reforma curricular en Paraguay, el MEC manifestó la necesidad de desarrollar estrategias que permitieran el tratamiento transversal de los contenidos de educación democrática en la práctica de los docentes de

educación básica.

Nuestro diagnóstico identificó algunos problemas que obstaculi-

zaban el desarrollo y la incorporación de este componente en la práctica docente. *Entre los problemas que debían atenderse mencionamos:*

- la definición de los contenidos de educación democrática dentro de la propuesta curricular;
- el reconocimiento que la implementación del nuevo currículum supone la modificación de la metodología de enseñanza / aprendizaje;
- el reconocimiento que la aplicación del nuevo currículum supone la democratización del sistema, de las instituciones escolares y del proceso educativo;
- la necesidad de producir materiales de desarrollo curricular y apoyo didáctico para acompañar la puesta en práctica del nuevo diseño curricular;
- la heterogeneidad de la calificación y de la formación del personal docente a cargo de la aplicación de los cambios curriculares.

En base a este diagnóstico y teniendo en cuenta las demandas expresadas por los funcionarios y

equipos técnicos se decidió *implementar un programa de capacitación docente con el objeto de:*

- actualizar los marcos teóricos y conceptuales de los contenidos de la teoría democrática,
- actualizar la metodología de enseñanza / aprendizaje a fin de lograr la transversalidad de la educación democrática en las distintas áreas de los programas de estudio, y
- formar agentes multiplicadores a fin de expandir la capacitación de contenidos y de metodología al conjunto del sistema educativo.

A partir de estos lineamientos, en los meses de marzo, abril y mayo de 1995 realizamos en la ciudad de Asunción tres talleres de 45 horas/cátedra cada uno. Los contenidos de los talleres se orientaron y adaptaron en función de las necesidades, funciones y demandas del público participante en cada uno de ellos.

El trabajo realizado estuvo dirigido a tratar en forma integrada y paralela aspectos de la teoría democrática y de la metodología de enseñanza aprendizaje en el aula. De esta manera, la propuesta desarrollada en los talleres debía permitir comprender la forma en que la educación democrática impregna transversalmente los contenidos específicos del currículum y atraviesa toda la práctica pedagógica. El tratamiento de los contenidos conceptuales de las diferentes áreas curriculares se realizó a partir de estrategias didácticas que exigieron la resolución de situaciones problemáticas y el trabajo cooperativo y participativo. Esta estrategia didáctica permitió desarrollar no sólo los contenidos conceptuales disciplinares sino también los contenidos procedimentales y actitudinales. En relación a los contenidos sobre la teoría democrática, la metodología de taller utilizada permitió a los participantes ir construyendo los conceptos referidos a los mecanismos de decisión en una democracia, a partir de la resolución y discusión de problemas de orden público que se plantearon en el contexto del aula.

En el primer taller (marzo 1995) participaron Directores de Áreas Educativas provenientes de diversas localidades. Estos directores de área tienen bajo su responsabilidad escuelas asociadas y atienden a una matrícula que oscila entre los 700 y 2000 alumnos. El grupo se caracterizó por su heterogeneidad, no sólo por sus diversas áreas de procedencia sino también por la diversidad de sus formaciones profesionales y de las poblaciones que atendían (indígena, rural, urbana, de frontera, etc.).

En el taller del mes de abril intervinieron funcionarios y técnicos del nivel central del MEC. Entre los mismos se hallaban funcionarios provenientes de los siguientes departamentos: Currículum, Educación General Básica, Educación Especial, Educación Media, Formación Docente, Orientación Vocacional, Profesores del Instituto Superior de Educación, representantes de colegios privados, etc. Estos técnicos se desempeñan, en sus respectivas áreas, como evaluadores, programadores, implementadores, especialistas de lingüística, bilingüismo, matemática, salud, sociales, etc. El grupo se caracterizó por su especialización técnica en el área pedagógica aún cuando era posible identificar muy diversos niveles de formación entre sus integrantes. Estos especialistas tienen a su cargo la programación e instrumentación de la reforma

educativa en el Paraguay.

Los integrantes del último taller (Mayo 1995) representaban a los Equipos Técnicos Regionales de diversas áreas del país. Estos equipos tienen bajo su responsabilidad el asesoramiento técnico de un variado número de escuelas de su región. En el grupo se destacó la numerosa presencia de representantes de escuelas guaraní parlantes.

En los dos primeros talleres la jornada de trabajo estuvo dividida en dos partes. En una de ellas el grupo trabajó sobre los distintos aspectos referidos a los contenidos de la teoría democrática y en la otra sobre actualización metodológica en educación para la democracia como contenido transversal. En el tercer taller, se incorporó el tratamiento de la educación democrática como contenido transversal en las áreas de matemática y de lengua (20).

Los contenidos en acción: Actualización de contenidos en teoría democrática

Como ya mencionáramos en la propuesta de trabajo desarrollada, la capacitación en educación democrática surge del tratamiento interconectado de los contenidos curriculares específicos y de la

metodología de aprendizaje; donde el qué y el cómo enseñar son parte de la misma propuesta. Por lo tanto, la actualización de los contenidos de teoría democrática no podía centrarse en la descripción o la explicación de una lista de conceptos básicos y valores tales como libertad, igualdad, derechos, soberanía popular, etc. Aproximarse al tema por ese camino podía ser percibido como una forma sustituta de adoctrinamiento. Por otra parte, valores y conceptos adquiridos de esa forma corrían el riesgo de ser suplantados en el mediano plazo por otros enseñados con el mismo énfasis. En consecuencia, a fin de garantizar la actualización de los contenidos conceptuales en educación democrática era necesario poner de manifiesto la significatividad vital y funcional de los valores y procedimientos democráticos.

Para lograr este objetivo nos propusimos mostrar, a partir de la discusión de situaciones cotidianas, la forma en que constantemente nos vemos involucrados y resolvemos conflictos. Mostrar cómo su resolución implica definiciones sobre lo justo y lo injusto, sobre los alcances de la libertad, sobre los derechos de los individuos o sobre los mismos procedimientos para tomar decisiones. De esta forma, la democracia, queda definida, como un procedimien-

(20) El taller de matemática estuvo a cargo de la Lic. María Isabel Panaia y el taller de comunicación a cargo de la Lic. Norma Salles.

to para la toma de decisiones y asignación de recursos en una sociedad atravesada por la presencia de conflictos entre sus miembros. A partir de esta forma de definir al problema, sería posible utilizar cualquier situación problemática que se presentase en el aula como una excusa para debatir acerca de los mecanismos a utilizar para tomar decisiones o asignar recursos. Preguntas tales como quién es y cómo se tomarán las decisiones, nos remitirían inmediatamente a la discusión de los problemas centrales de la teoría democrática.

Veamos, entonces, de qué forma fueron desarrollados los distintos contenidos en los talleres realizados.

Uno de los objetivos de los talleres de actualización de contenidos conceptuales en teoría democrática era mostrar la ubicuidad de los valores y procedimientos democráticos en las decisiones cotidianas. A fin de lograr este objetivo propusimos la realización de un ejercicio que permitiera poner de manifiesto el conjunto de decisiones que implícitamente tomamos cuando decidimos.

¿En qué consistió el ejercicio?
Propusimos al grupo el siguiente juego. Una de las coordinadoras se constituyó en "intendente" de la ciudad de Asunción, y los participantes del taller, se convirtieron en "vecinos" de la ciudad. Cada uno de los "vecinos" de la ciudad iba a tener la oportunidad de hacer un reclamo ante el "intendente".

Luego que cada uno de ellos hiciera conocer su reclamo, el "intendente" manifestó que si bien reconocía la legitimidad y pertinencia de todos los reclamos realizados, por razones "presupuestarias" se veía imposibilitado de satisfacer la totalidad de las demandas realizadas. En consecuencia, les pedía que decidieran entre los "vecinos" ¿cuál de todos los reclamos debía ser satisfecho?

A partir de esta nueva consigna, los imaginarios "vecinos" debieron explorar distintos mecanismos para decidir cuál era el reclamo que tenía que ser prioritariamente satisfecho. El primer mecanismo que utilizaron para llegar a una decisión fue el *debate*. Mientras algunos argumentaron que era necesario que el intendente se abocara, en primer lugar, a resolver los problemas de tránsito de la ciudad, otros argumentaron en favor de la resolución de los problemas cloacales y otros en favor de la atención de los problemas sanitarios. El debate que tuvo lugar entre los "vecinos" permitió mostrar diversos aspectos de las dificultades que encontramos para tomar decisiones en una sociedad democrática.

En primer lugar, el debate y las dificultades encontradas para decidir cuál era el reclamo que debía ser satisfecho, permitió mostrar que una característica insoslayable de la vida en sociedad es la presencia de conflictos y desacuerdos entre

sus miembros. Asimismo, dadas las características del juego que se estaba llevando adelante, fue posible mostrar que los conflictos en las sociedades no devienen únicamente como producto de la defensa de intereses egoístas de sus miembros. En ocasiones, estos conflictos pueden surgir como producto de valores o preferencias distintas y esto crea grandes dificultades para decidir entre una y otra prioridad. De esta forma el ejercicio nos permitió arribar a una primera comprobación: ***que la vida en sociedad implica la existencia de conflictos.***

En segundo lugar, el ejercicio permitió mostrar que el debate y la argumentación no siempre alcanzan para llegar a decisiones sobre los problemas. A pesar de que los "vecinos" que sostenían que era necesario dar prioridad a la cuestión del tránsito habían hecho grandes esfuerzos argumentativos para justificar la prioridad de su reclamo, los "vecinos" que consideraban a la reparación de la red cloacal y a la atención sanitaria como prioridad no habían quedado convencidos. Las dificultades para llegar a un acuerdo a través del debate y la comprobación del carácter de difícil resolución de algunos de los conflictos planteados dieron lugar a que los propios "vecinos" exploraran otros mecanismos para llegar a una decisión.

Ante la pregunta ¿cómo hacemos ahora para decidir cuál es el reclamo que debe atender el intendente? Los "vecinos" propusieron distintas alternativas.

Algunos propusieron ***negociar y formar alianzas con otros "vecinos"***, otros sugirieron ***votar*** y otros mencionaron la posibilidad de ***eliminar a aquellos que no acordaban con su propuesta.*** Los mecanismos específicos trabajados por los "vecinos" para resolver el conflicto permitieron analizar los distintos procedimientos que contamos para tomar decisiones frente a conflictos de difícil resolución. De esta forma fue posible analizar las ventajas y desventajas del uso de la fuerza, de las decisiones por mayoría y de las negociaciones. El juego continuó porque cuando los "vecinos" acordaron que el mecanismo a utilizar iba a ser el voto se plantearon nuevos problemas tales como ¿quiénes iban a estar autorizados a votar? ¿cómo saber cuál era la propuesta que ganaba en la votación? ¿si para ganar era necesario obtener más del 50% de los votos o si alcanzaba con la obtención de una mayoría relativa? etc.

Como puede observarse el juego podía extenderse al infinito. No lo vamos a hacer aquí. Sin embargo, creemos necesario hacer explícitas algunas de sus virtudes para la enseñanza de los contenidos conceptuales de la teoría democrática y para mostrar el carácter transversal de la educación democrática en el curriculum escolar.

El ejercicio permite mostrar ***las dificultades que enfrenta-***

mos cuando tomamos decisiones. Ubica a *los participantes como miembros de un grupo*, situación que todos ellos experimentan a lo largo de sus vidas ya sea como miembros de una familia, de un club o como ciudadanos de una nación. Y muestra cómo *en cualquiera de estas asociaciones hay decisiones que deben ser tomadas que afectarán al grupo en su conjunto*: decisiones sobre los objetivos a ser alcanzados, sobre las reglas a seguir para tomar decisiones o sobre cómo distribuir responsabilidades y beneficios entre los miembros del grupo. El objetivo del ejercicio no es mostrar cuál es la decisión correcta sino *poner en evidencia y discutir las decisiones que implícitamente tomamos cuando optamos por uno u otro curso de acción*. De hecho, su propio desarrollo obliga a discutir un problema básico de la teoría política y de la teoría democrática, a saber: ¿cómo se toma una decisión que afecta a un grupo cuando existen desacuerdos entre sus miembros? En otras palabras, ¿cómo se ejerce el poder en una sociedad atravesada por los conflictos entre sus miembros?

El ejercicio tiene además otra virtud. En tanto parte del supuesto que tomamos decisiones que afectan a colectivos de distinto tamaño, *permite analizar la forma en que tomamos decisiones referidas a la política nacional, a la escuela o al aula*. Esto es, permite mostrar que cualquiera sea el ámbito al que se refiere la decisión tendremos que tomar determinaciones respecto de cuáles serán nuestros objetivos, respecto

de la forma en que ordenamos las prioridades, respecto de quienes pueden participar en la decisión, etc.

Otro de los objetivos de los talleres era discutir el concepto de democracia. A partir de las respuestas que ofrecieron los participantes de los talleres a la pregunta: ¿Qué es la democracia?, realizamos una serie de exposiciones orientadas a mostrar diversos aspectos y problemas del concepto que se podría originar.

Uno de los participantes afirmó que: *"La democracia es el gobierno del pueblo"*. La definición parecía ser simple y no ofrecer mayores dificultades. Sin embargo, apenas empezamos a indagar *¿quiénes integran el pueblo?* se hizo evidente que la definición sugerida no alcanzaba para entender el concepto. En primer lugar, si uno mira las respuestas que esta pregunta ha obtenido a lo largo de la historia, se pone en evidencia que quienes constituyen el pueblo han ido cambiando a lo largo del tiempo. En la democracia ateniense, por ejemplo, el pueblo incluyó sólo a una pequeña minoría de la población adulta de Atenas. En la experiencia de las democracias del siglo XIX y del siglo XX, según la época y el lugar, fueron excluidos de la categoría de pueblo aquéllos que no habían sido escolarizados, aquéllos que no reunían una cierta renta anual, las mujeres, los negros y los aborígenes. Si el concepto de

pueblo ha merecido a lo largo de la historia definiciones tan variadas y caprichosas, se hace evidente que decir que la democracia es el gobierno del pueblo, no alcanza para saber de quién es el gobierno en una democracia y que, según sea la definición de pueblo que adoptemos, obtendremos distintos tipos de democracias. Algunas muy restringidas y otras más amplias. En consecuencia, era necesario encontrar otra fórmula que permitiera definir al concepto de forma más precisa.

¿Cómo definir entonces los límites del pueblo? Algunos participantes sugirieron que si decíamos que el pueblo en una democracia incluye a todos los individuos que están sujetos a obedecer las decisiones de dicho gobierno, el problema quedaba resuelto. Esta nueva definición presentaba algunas ventajas. Ponía de manifiesto que todos los integrantes de la comunidad estaban en igualdad de condiciones y permitía justificar la obligatoriedad de las decisiones de un gobierno a partir del hecho de que todos y cada miembro de la comunidad tenía la oportunidad de influir o participar en la elaboración de las decisiones de éste.

Esta nueva fórmula parecía ser justa e inclusiva. Sin embargo, al analizar las experiencias concretas de las democracias existentes podía observarse que, en la práctica, seguía habiendo restricciones. En ninguna democracia, por ejemplo, los niños tienen derecho a

votar y elegir gobierno y sin embargo, ellos también están obligados a cumplir con las leyes impuestas por el gobierno. Y en otras, esta restricción también se aplica a los discapacitados mentales y a aquéllos que cumplen condenas penales. Esta situación nos indica, o que los niños (o los discapacitados) no son parte del pueblo, o que el principio de inclusión " todos los individuos son parte del pueblo " no se aplica a todos los casos y que por lo tanto debe ser calificado. De este conjunto de argumentos se infiere que el principio de inclusión que hoy por hoy aceptamos para definir quiénes forman parte del pueblo, considera que son parte de él todos los miembros adultos de una asociación, excepto los residentes transitorios en el país y las personas de las que se haya demostrado que son deficientes mentales.

¿Por qué los niños y los deficientes mentales están excluidos? Porque entendemos que para participar en las decisiones de gobierno los individuos tienen que estar capacitados para hacer juicios autónomos. ¿Por qué excluimos a los residentes transitorios de una asociación? Porque entendemos que tienen derecho a participar en las decisiones de gobierno y en la elaboración de las leyes aquéllos que van a estar obligados a cumplirlas. Por lo tanto llegamos así, a una primera definición que nos

permite entender de qué estamos hablando cuando decimos que la democracia es el gobierno del pueblo.

Otra de las respuestas que sugirieron los participantes de los talleres a la pregunta ¿qué es la democracia? fue que **democracia es el gobierno por el pueblo**. Veamos algunas de las cuestiones que debatimos a partir de esta respuesta. Si la democracia es el gobierno por el pueblo ¿significa esto que en una democracia todos deberían gobernar y participar en la promulgación de leyes y en la toma de decisiones respecto de la política en general así como en la aplicación de las leyes y en la administración del gobierno? ¿Quiere decir esto que cada uno de nosotros tiene y va a participar en la toma de cada una de las decisiones de gobierno, y en la administración? Si tenemos en cuenta el tamaño de las poblaciones y la extensión territorial de las democracias modernas así como el tiempo que le insumiría a cada persona participar directamente de las tareas de gobierno, pareciera que el principio de que el pueblo gobierna directamente es muy difícil de llevar a la práctica. Como consecuencia de estas dificultades se hizo evidente que era necesario encontrar una fórmula alternativa que permitiera resolver algunos de los problemas que se presentan para llevar adelante el principio del gobierno por el pueblo: quizás no era necesario que el pueblo participara en forma directa de las decisiones de gobierno sino que podía hacerlo a través de represen-

tantes. De esta forma quedó planteado que, hoy por hoy, cuando hablamos del gobierno por el pueblo, en general nos referimos a una forma específica de gobierno que es la democracia representativa.

Ahora bien, aún cuando la fórmula de la democracia representativa permitía resolver algunos de los problemas que planteaba la definición de "gobierno por el pueblo" era necesario considerar qué implicaba exactamente esta "solución". En otras palabras **era necesario reflexionar qué significa representar, cómo se hace para representar la voluntad del pueblo, cómo se relaciona el pueblo con sus representantes y cómo el pueblo controla a sus representantes.**

En primer lugar, consideramos qué significado le atribuíamos a la acción de representar. De los debates surgió que hablamos de representación cuando un individuo o un grupo habla en nombre de un grupo más grande de gente. Esto significa que cuando decimos que existe una relación de representación entendemos que hay una relación particular entre dos unidades separadas: el representante y el representado, el gobierno y los gobernados. Pero ¿cuál es la naturaleza de dicha relación? ¿Es el representante aquel que hace sólo lo que el representado le manda? o ¿el representante es aquél que actúa en defensa de los intereses

generales del representado aún cuando éste no le haya dado un mandato específico para representarlo en cada uno de los asuntos en los que el representante debe intervenir? Y si esto es así, si el representante no está totalmente atado a los representados y tiene capacidad para decidir algunas cosas por sí mismo, ¿cómo me aseguro que en el uso de esta libertad mi representante no terminará desconociendo lo que yo quería que represente?

Este conjunto de preguntas nos permitió reflexionar sobre varios asuntos. Por un lado, nos mostraron que afirmar en una democracia que el pueblo gobierna a través de sus representantes, no alcanza para contestar la pregunta cómo gobierna el pueblo. Los interrogantes ponían de manifiesto que teníamos que pensar acerca de los mecanismos que hay que implementar para controlar a nuestros representantes. Esto es, había que pensar qué debemos hacer para evitar que nuestros representantes adquieran tanta libertad que terminen no representándonos. ***El principal mecanismo que disponemos para asegurar que nuestros representantes harán lo que nosotros queremos y para evitar que se independicen de sus representados, son las elecciones libres y periódicas.***

¿Por qué las elecciones libres y periódicas cumplen con este cometido? En primer lugar, las elecciones libres y periódicas en donde todos los adultos de una asociación (sea esta un país, un club o una escuela) tienen la

oportunidad de votar, nos permiten conocer qué es lo que la mayoría de ellos prefiere. El resultado de una elección importa porque indica a los representantes cuál es la voluntad, la preferencia mayoritaria, que debe ser representada. Sin embargo, para que este dato sea genuino, es preciso que ***todos hayan tenido la oportunidad de votar***, de mostrar su preferencia. Por lo tanto, un requisito para que el resultado de las elecciones funcione como una adecuada señal de lo que la gente quiere es que éstas sean libres. Y libres quiere decir no sólo que todos han tenido el derecho de ejercer su voto, sino también que antes de hacerlo ***todos han tenido la libertad para informarse sobre las distintas opciones que existían.*** Es por esto, que un requisito fundamental de la vida democrática es la ***libertad de expresión***. Si no existe tal libertad, no podemos conocer el conjunto de opciones que, disponemos, no podemos evaluar lo bueno y lo malo de cada una y, por consiguiente, no podemos hacer juicios autónomos. Y si no podemos hacer juicios autónomos antes de una elección no habremos tenido una verdadera oportunidad de elegir.

Ahora bien, aún cuando las elecciones son importantes por todas estas razones, nosotros habíamos afirmado que una de sus funciones era controlar la labor de los representantes. Consideremos, entonces, de qué forma las elecciones nos permi-

ten controlar su labor. Las elecciones son un medio para controlar la tarea que realizan los representantes en tanto permiten que los ciudadanos premien o castiguen con el voto sus acciones. Si un representante, ya sea un legislador o un presidente, ha hecho cosas muy distintas a aquéllas que nosotros esperábamos, o si ha hecho cosas que no nos satisfacen, los ciudadanos podemos en una elección, votar por otro candidato a fin de desplazar del poder al representante que no ha cumplido o que ha dejado de satisfacerlos. Si suponemos que los representantes no quieren dejar de serlo, es de esperar que, a fin de evitar el castigo del voto, y a fin de evitar ser desplazados del poder, los representantes intentarán hacer cosas que no se alejen demasiado de aquéllas que ellos suponen sus representados quieren. Pero para que las elecciones funcionen como un efectivo mecanismo de control es necesario, como ya mencionamos, que sean libres. Ya que si no lo son, *si los votantes no tienen opciones para amenazar a sus representantes con que pueden ser castigados, entonces, las elecciones no pueden funcionar como mecanismos de control de la labor de los representantes.*

Este tema nos llevó a otro. En la discusión se hizo evidente que, además de poder votar, los participantes en una democracia debían saber qué es lo que votaban, cuál era su significado. Por lo tanto, si bien era cierto que el voto era la herramienta institucional para controlar la labor de los represen-

tantes, también era necesario que los ciudadanos supieran qué votan, qué premian o castigan o qué otras cosas preferirían se estén discutiendo.

En consecuencia, para que la elección pueda funcionar como mecanismo para elegir gobiernos que representen las preferencias de los ciudadanos y para que los ciudadanos puedan controlar a sus representantes, es preciso que los ciudadanos, *además de disponer de los mecanismos institucionales requeridos para expresar sus preferencias, posean los instrumentos intelectuales y organizacionales que les permitan hacer uso de dichas instituciones.*

En ese sentido, y volviendo ahora a los temas que habíamos mencionado en la primera parte de este documento, todo parece indicar que los ciudadanos, para que puedan ejercer sus derechos y poner en acto a las instituciones de la democracia, *tienen que tener ciertas competencias intelectuales y organizacionales para poder hacer pleno uso de las mismas.* Es necesaria la presencia de ciudadanos que puedan definir autónomamente qué cosas quieren, qué pueden entender y evaluar, qué les proponen los distintos candidatos, qué pueden expresar, criticar y argumentar acerca de lo que está bien o mal de lo hecho en el pasado, y que puedan elaborar y llevar adelante cursos de acción para lograr sus pretensiones.

Es en este punto, en donde las consecuencias "prácticas" de la educación para la democracia se hacen evidentes. Para opinar sobre la cosa pública, para defender sus derechos, para evaluar cursos de acción, para constituirse en representantes; en otras palabras, para hacer uso de las instituciones de la democracia, los ciudadanos necesitan ciertas competencias y capacidades organizacionales e intelectuales que les permitan llevar adelante estas tareas. En consecuencia, en tanto la naturaleza concreta que asumirá la democracia dependerá de lo que los ciudadanos hagan de ella, la existencia de una educación para la democracia, entendida en los términos que ha sido definida en este documento, aparece como una de las condiciones para garantizar que los ciudadanos puedan definir qué contenidos específicos tiene que tener su orden político y quiénes y cuántos dentro de una sociedad estarán en condiciones de fijar estas características.

Llegamos así a otra conclusión que nos abre un nuevo problema. Ya que ***¿acaso pueden los ciudadanos, aún los más capaces y juiciosos, determinar en forma individual y aislada la orientación de las políticas en un régimen democrático?*** ¿En una sociedad muy numerosa, formada por ciudadanos con intereses muy diversos, es posible que la opinión y la voluntad de cada uno de ellos tenga algún impacto sobre el contenido de las políticas? ¿Acaso, si cada uno de ellos aparece opinando en forma individual y aislada sobre la cosa pública

podemos evaluar cuántos son los que prefieren políticas similares? El reconocimiento de este nuevo problema reorientó nuestros debates. Había que encontrar la "fórmula" para que la voz de los ciudadanos tuviera algún impacto en la fijación de las políticas de un régimen democrático. Había que pensar acerca de las formas en que se podían organizar estas diversas voluntades que aparecían expresadas en forma aislada y caótica.

Para que los ciudadanos pudieran influir en el proceso de elaboración e implementación de políticas era necesario que aquéllos que compartían opiniones o intereses pudieran agruparse y crear organizaciones que les permitieran llevar a cabo sus objetivos. No alcanzaba con que cada ciudadano en forma individual supiera qué quería o supiera criticar las políticas existentes. Si quería tener algún impacto en la vida concreta tenía que desarrollar organizaciones que le permitieran alcanzar o influir sobre el poder para poner en práctica sus preferencias o para desplazar o restringir el poder de aquéllos a los que se oponía. De esta forma llegamos a la conclusión que en las sociedades democráticas modernas, caracterizadas por el gran tamaño de sus poblaciones y por la diversidad de intereses entre sus miembros, ***era necesario la formación de organizaciones como los partidos, los sindicatos, o las asociaciones de interés a fin influir en la orientación de***

las políticas.

A partir de esta conclusión, empezamos a indagar acerca del significado y función que tienen los partidos políticos en un régimen democrático. En primer lugar, acordamos que los partidos son organizaciones que permiten agrupar y organizar a individuos que poseen visiones, preferencias o intereses similares a fin de que puedan acceder al poder para fijar políticas o influir sobre el contenido de las políticas existentes. Pero ¿acaso organizaciones como la Iglesia o los sindicatos no agrupan individuos que comparten preferencias e intereses, e intentan influir sobre el poder? Si esto era así, entonces, alguna otra característica debía distinguir a los partidos de las otras organizaciones que también agrupan individuos que comparten preferencias e intereses o que intentan influir sobre el poder. Lo que distingue a los partidos de otras organizaciones es que ellos son las únicas organizaciones que desarrollan estas actividades en la arena electoral y a través de la competencia por los votos (21). *Esto es, los partidos son la única organización que dirime cuál tiene preeminencia sobre la otra a partir del voto. Y es esta la razón por la cuál son claves para el funcionamiento de las democracias.*

¿Qué otras funciones cumplen los partidos? Por un lado, y en tanto agrupan opiniones, le

permiten al electorado, a los ciudadanos dispersos agregarse, sumarse, organizarse. Cuando cada partido presenta sus posiciones sobre determinadas políticas -su programa- le permite al electorado elegir entre las diversas opiniones que están presentes y dispersas entre los ciudadanos. Los ciudadanos aislados, que no saben quiénes otros dentro del electorado comparten sus opiniones o sus intereses, saben, sin embargo, que es probable que aquellos ciudadanos que adhieren a sus posiciones votarán por ese partido. Al anunciar qué políticas defenderán, los partidos permiten que los ciudadanos dispersos se agrupen. Es por esto que decimos que los partidos organizan el caos de las opiniones individuales de los ciudadanos.

El apoyo de los ciudadanos a los partidos en una elección, también permite saber cuántas personas dentro de una sociedad se encuadran detrás de una política determinada. Si muchos son los que apoyan a un partido en una elección, entonces podemos suponer que las políticas que dicho partido intentará implementar, en caso de ser gobierno contarán con el consenso de los ciudadanos; que serán pocos los que se opondrán a las mismas y que si en cambio, accede al gobierno aquél que obtuvo la mayoría, seguramente

(21) Panebianco, Angelo; Modelos de Partido (Alianza Editorial: 1982)

estamos satisfaciendo sus preferencias. Y finalmente, cabe agregar que los partidos importan en una democracia porque proveen una herramienta para que los miembros de una comunidad puedan participar en las decisiones que los afectan.

Al igual que lo que había ocurrido con los otros temas que se fueron tratando en los talleres, la discusión sobre las funciones de los partidos dio lugar a nuevas cuestiones y preguntas. Así por ejemplo, surgieron interrogantes acerca de cómo hacemos para traducir el apoyo que cada partido recibe en una elección (cantidad de votos recibidos) en poder institucional (escaños parlamentarios). Este asunto nos introdujo en la discusión de los distintos sistemas electorales existentes y en los efectos diferenciados que cada uno de ellos tiene. *¿Qué sistema electoral es preferible para una democracia?* ¿Uno que replique fielmente las distintas opiniones de una sociedad; u otro que, aún cuando no refleje tan ajustadamente esas opiniones, permita a la primera mayoría tener el poder suficiente para gobernar? Si optamos por el primero, ¿no estaremos construyendo un gobierno débil sin capacidad para gobernar, lo cual podría redundar en descontento popular y en la eventual ilegitimidad del gobierno? Por otro lado, si optamos por el segundo sistema electoral y premiamos a la primera mayoría, ¿acaso no estaremos desconociendo la voluntad y la opinión de una parte importante de la sociedad?

Como sucedió en las otras ocasiones en que se presentaron situaciones dilemáticas, en este caso tampoco se pudo encontrar una única respuesta. Sin embargo, el debate en el taller permitió reconocer las distintas opciones con que nos enfrentamos cuando debemos decidir sobre estos asuntos y poner de manifiesto que en cada una de estas circunstancias, aún cuando a veces no resulta evidente, tomamos decisiones que tienen consecuencias.

Más allá del análisis específico que pueda hacerse de cada uno de los temas que se trataron y discutieron en los talleres, es posible destacar un hecho que se presentó en forma recurrente: cada vez que se arribaba a una conclusión se abrían nuevas cuestiones y preguntas. Frente a los distintos dilemas e interrogantes planteados aparecieron distintas posibles soluciones y estas, a su vez, dieron lugar a nuevos interrogantes y dilemas que debían ser resueltos.

Este hecho nos muestra dos cosas. Por un lado, que seguramente los debates iniciados en nuestros talleres podían continuar hasta el infinito. Hay muchos otros temas y preguntas que se derivan de los asuntos tratados en los mismos y que no fueron siquiera abordados. No es nuestra intención continuar aquí con esa discusión, pero seguramente podríamos seguir preguntándonos cosas tales como: ¿puede un individuo, en

nombre de su libertad, desconocer las leyes de una democracia? o ¿puede un gobierno democrático limitar los derechos de los ciudadanos?, ¿es necesario que en una democracia las minorías tengan voz y representación?, etc. Por otro lado, las discusiones realizadas permitieron entender que el conocimiento de los contenidos conceptuales de la teoría democrática era importante porque permitía identificar cuáles eran las opciones que enfrentábamos en el momento de decidir el curso de una acción política, posibilitaba reconocer entre qué alternativas íbamos a tener que optar cuando tuviéramos que decidir la forma que iba a asumir nuestro orden político, y también, advertía cuáles eran los potenciales problemas de nuestra opción así como sus ventajas y límites.

Finalmente, otras dos observaciones a modo de conclusión. En primer lugar, debe notarse que el desarrollo de los talleres de actualización en contenidos de teoría democrática puso en acto una metodología de enseñanza aprendizaje que dio lugar a que los participantes, en tanto debían reflexionar, criticar, argumentar y tomar decisiones, practicaran los contenidos procedimentales y actitudinales que implica la educación para la democracia. En segundo lugar, la reflexión, las exposiciones y los debates sobre los contenidos de la teoría democrática tuvieron como propósito que los participantes adquirieran nuevos conceptos a la vez que pudieran reflexionar críticamente en torno a ellos. De esta forma,

entonces, en los talleres se lograron y se pusieron en acto los objetivos que, tal como hemos mencionado, *caracterizan la educación para la democracia: adquisición crítica de contenidos conceptuales y adquisición y práctica de contenidos procedimentales y actitudinales.*

Los contenidos en acción: Actualización en metodología de enseñanza y aprendizaje

Antes de analizar la propuesta de actualización metodológica desarrollada en los talleres, es necesario explicitar algunos aspectos que hacen al encuadre general de la misma.

En *primer término* cabe recordar que, considerar a la educación democrática como un tema transversal de curriculum, además de suponer el aprendizaje de ciertos contenidos específicos, implica fundamentalmente la adopción de una metodología de enseñanza y aprendizaje que permita el desarrollo de competencias democráticas de los futuros ciudadanos.

En *segundo lugar*, señalar que, se favorecerán especialmente las actividades grupales ya que promueven la comunicación, el intercambio y la participación y que, facilitan la interacción de los alumnos entre sí, con

sus maestros y con los miembros de la comunidad.

En *tercer lugar*, es necesario tener en cuenta aquellos aspectos referidos a la distribución del tiempo y a la organización de los espacios, ya sea en el aula como en la escuela. Una condición favorable es la existencia de una escuela con una estructura organizativa flexible y abierta.

Por último, es importante revisar el rol de docentes y directivos en lo que hace a los aspectos de gestión institucional y comunitaria en la implementación de propuestas de este tipo. Otro aspecto no menos importante es el lugar de la evaluación de los aprendizajes de contenidos con un fuerte peso en lo actitudinal.

A partir de lo expuesto anteriormente las propuestas didácticas implementadas en los distintos talleres fueron diseñadas a fin de que los participantes comprendieran, a través de actividades concretas de aula, cómo la educación democrática puede impregnar transversalmente los contenidos específicos de las distintas áreas curriculares y a través de la práctica pedagógica del aula y de la institución escolar, sino también las relaciones entre los distintos actores sociales de la comunidad educativa. Las propuestas incluyeron, también, el tratamiento de contenidos conceptuales de diferentes áreas curriculares tales como Matemática y Comunicación, en donde a partir de estrategias didácticas que exigían la resolu-

ción de situaciones problemáticas y el trabajo cooperativo y participativo, fue posible desarrollar, además de los contenidos conceptuales de dichas disciplinas, los aspectos procedimentales y actitudinales referidos a Educación Democrática. Los contenidos de los talleres de actualización en Teoría Democrática fueron siempre los referentes necesarios para analizar las estrategias didácticas y las prácticas docentes y lograr así la integración de la propuesta.

Veamos, entonces, como se desarrollaron los talleres sobre aspectos metodológicos para el tratamiento de la Educación Democrática como tema transversal.

El objetivo del primer taller fue reflexionar sobre el proceso de aprendizaje que los participantes habían transitado en su experiencia como alumnos y como docentes en relación a Educación Democrática. Partimos para ello de las experiencias y saberes que cada integrante del grupo portaba individual y colectivamente sobre el tema. Los participantes, divididos en grupos, debían elegir alguna situación vivida en el pasado en relación a este tema y relatarla luego al grupo total. ¿Cómo recordaban las relaciones entre colegas? ¿Qué cosas les enseñaban y cómo se enseñaba? ¿Qué habían aprendido y cómo ese aprendizaje se reflejaba en su

vida cotidiana? ¿Cómo pensaban que debía haber sido ese aprendizaje? ¿Para qué debería servir? Los trabajos realizados describían y explicaban distintos aspectos de la realidad social y permitían a su vez reflexionar acerca de sus propios procesos y contextos de aprendizaje.

Uno de los grupos presentó una situación institucional, habitual en otros tiempos. En el ejemplo una directora proponía a sus docentes hacer un proyecto "de manera participativa". Las docentes se mostraban en principio interesadas, trataban de opinar, pero la directora les señalaba reiteradamente que lo hicieran como ella lo indicaba porque ella era la que sabía y de manera "cordial" imponía sus criterios. Las docentes intentaban hacer alguna observación que luego no era tenida en cuenta. Finalmente, los docentes terminaban por aceptar las indicaciones de la directora.

La actividad sirvió para observar las formas que puede asumir la participación en las actividades del aula y en las instituciones. A través del análisis y discusión de la misma los participantes del taller pudieron reflexionar acerca de experiencias similares en las cuales la práctica de la participación había sido sólo formal. Se señaló que para que exista participación debe haber lugar para la opinión, para el disenso, para el intercambio, para la producción cooperativa. De no ser así, cualquier proyecto institucional será sentido como impuesto ya que quienes deberían intervenir en su

elaboración no tienen la posibilidad de hacerlo. En el ejemplo analizado aún cuando parecía que se intentaba establecer un estilo de trabajo institucional "de manera cordial y participativa", los resultados indicaban lo contrario. La primera conclusión fue entonces que *la participación como estilo institucional se construye en su práctica*.

Las experiencias relatadas por otro grupo introdujeron el tema de *la democracia en el proceso de enseñanza-aprendizaje*. Así, apareció el modelo de maestro como único poseedor del conocimiento, que no respeta la heterogeneidad de sus alumnos, sus tiempos de aprendizaje, que no considera el contexto sociocultural en el que desarrolla su tarea, etc. Las reflexiones en torno a los trabajos de estos dos grupos sirvieron para analizar y discutir acerca de la necesidad de un replanteo del rol docente y directivo para la puesta en marcha de una reforma educativa que tiene como uno de sus temas centrales la Educación Democrática.

Otro grupo introdujo el tema de lo que llamaron "*la cultura del silencio*", el miedo a hablar y la falta de libertad de expresión que había existido en el pasado. Acordamos que esta era una de las condiciones que definen a la democracia y que como tal era necesario que la escuela fuera un ámbito donde se privilegiara la comunicación

en su sentido más amplio, como herramienta fundamental para la formación integral del individuo. Todos estos aspectos se relacionaron con los temas desarrollados en los talleres de teoría democrática y fueron ampliándose en los siguientes.

¿Qué reflexiones y conclusiones despertaron estas primeras actividades?

Los grupos concluyeron que sus aprendizajes acerca de la educación democrática, tanto en su experiencia como alumnos como en sus prácticas como docentes, fueron en el mejor de los casos sólo teóricos. Se hizo referencia a los saberes que debería incluir la educación democrática, como contenido transversal y a la necesidad de conocer las nociones y conceptos que provienen de la Ciencia Política a fin de no promover aprendizajes erróneos o que simplifiquen la complejidad del tema.

Asimismo, el análisis de las actividades realizadas puso en evidencia la importancia de las experiencias y saberes de los participantes-alumnos para la construcción del conocimiento. Sus aportes permitieron aproximarse a una definición acerca de qué es educación democrática, para qué debe enseñarse y la importancia de la coherencia entre las prácticas institucionales, las propuestas didácticas y los aprendizajes esperados. También se destacó cómo a partir de relacionar historias individuales y grupales con la historia local y nacional era

posible pasar de la simple evocación a diferentes interpretaciones explicativas de la realidad.

Finalmente, a partir del análisis de la metodología de taller desarrollada en este encuentro, fue posible reflexionar sobre las estrategias didácticas utilizadas por el coordinador, sobre el rol de los participantes y el lugar del conocimiento, así como sobre la organización de los espacios y tiempos.

Sobre este último punto, vale la pena hacer una breve digresión. Al comenzar los talleres, los participantes estaban ubicados en fila de manera tradicional. Luego de las presentaciones se acordó organizar el espacio del aula de otra manera. Para favorecer el intercambio se les solicitó que formaran grupos. En cada uno de los talleres la consigna para organizar los grupos fue diferente. Así, en uno de los talleres se usó un criterio geográfico, ya que los participantes venían de distintos lugares del país; en otros se buscó la homogeneidad entre los miembros de los grupos por las funciones que desempeñaban y en otros la heterogeneidad con la presencia de diferentes especialistas curriculares. Para muchos esta forma de trabajo fue una oportunidad para conocerse y establecer vínculos para un futuro inter-

cambio de las propuestas desarrolladas. Si bien se demoraba aparentemente el inicio de la tarea, la organización de los grupos dio lugar a que los participantes compartieran problemáticas similares y conocieran diferentes alternativas de solución a sus problemas.

Las discusiones que suscitó la reorganización del espacio del aula permitió reflexionar sobre la importancia del trabajo en equipo, dinámica sobre la que se sustenta gran parte de la propuesta metodológica. Permitió reconocer el valor de los aportes de los otros, la necesaria discusión y puesta en común que el trabajo grupal implica, los vínculos afectivos que se promueven en los pequeños grupos y en el grupo total y otros aspectos significativos y pertinentes a las tareas que se proponían y que fuimos desarrollando a lo largo del trabajo.

En otro de los talleres se plantearon las siguientes cuestiones ¿Qué espera hoy la sociedad en general y la paraguaya en particular de la escuela? ¿Cuáles son las funciones que la escuela debe cumplir? ¿Qué debemos transformar? Estas preguntas permitieron discutir acerca *de la función social de la escuela* que significa formar a los alumnos para la vida pública.

Reunidos nuevamente en pequeños grupos, los participantes analizaron diversos textos acerca de las funciones de la escuela en el

mundo contemporáneo. La primera conclusión a la que arribaron fue que *la función primordial de la escuela era la de enseñar* aún cuando, en muchos casos, también deba cumplir funciones asistenciales. A partir de este acuerdo respecto de su función específica - enseñar - fue posible hacer preguntas en relación a qué, para qué y cómo enseñar.

Una segunda conclusión fue que *la escuela debe desarrollar las competencias necesarias para que los alumnos puedan al egresar, incorporarse al mundo del trabajo.* Y finalmente, otra conclusión fue que *la escuela también los debe formar para la vida*: educar para la vida en democracia, formar para la vida pública, educar para el ejercicio de la ciudadanía. Quedó así definido el tema central de los talleres.

¿Qué enseñar entonces? Además de ciertos conocimientos provenientes de las Ciencias Sociales, enseñar también habilidades y destrezas e internalizar normas, valores y actitudes que los conviertan en ciudadanos capaces de construir y sostener el sistema democrático. La discusión que se desarrolló a partir de ciertos textos y dibujos motivadores, permitió poner de manifiesto *cuáles eran las preguntas que debía hacerse un docente* al elaborar sus propuestas en torno a la Educación Democrática como contenido transversal.

- ¿Cuáles son los contenidos (conceptuales, procedimentales y actitudinales) más significativos para el tema Educación Democrática?
- ¿Qué decisiones metodológicas implica la enseñanza de los mismos y qué estrategias didácticas hay que desarrollar para enseñarlos?
- ¿Cómo debe ser la escuela de hoy para responder a estos requerimientos?

Las respuestas a estas preguntas permitieron elaborar el siguiente

cuadro en relación a los contenidos a enseñar:

Contenidos conceptuales (hechos, nociones, conceptos)	Contenidos Procedimentales (Habilidades, técnicas y destrezas)	Contenidos Actitudinales (Normas, valores y actitudes)
<p>Tales como:</p> <p>Vida política Ciudadanía Deberes Derechos Obligaciones Autoridad Poder Participación Libertad Igualdad Discriminación Otros</p>	<p>Tales como:</p> <p>Opinar Debatir Discutir Argumentar Peticionar Buscar y analizar información Tomar decisiones Participar Otros</p>	<p>Tales como:</p> <p>Responsabilidad Compromiso Solidaridad Respeto Tolerancia Otros</p>

En relación a la *metodología y estrategias didácticas* destinadas a favorecer el aprendizaje

de estos tres tipos de contenidos, se señaló la necesidad de favorecer:

- El trabajo grupal
- El aula taller
- El trabajo por proyectos
- La problematización de los contenidos
- La investigación en el aula
- La organización de instancias participativas

También se destacaron *ciertos aspectos organizacionales y vinculares* que deben

tener las instituciones para el desarrollo de propuestas de este tipo.

- La organización del espacio y el tiempo en el aula y en la escuela.
- La revisión del lugar del maestro en el proceso de enseñanza aprendizaje.
- La revisión de las funciones del equipo directivo en la gestión institucional.
- La revisión de las relaciones con los padres y la comunidad.

Todos estos temas fueron retomados en los talleres subsiguientes y sirvieron de marco para el desarrollo y análisis de las estrategias didácticas propuestas. Finalmente, la identificación de las tres dimensiones de los contenidos escolares - la conceptual, procedimental y actitudinal - posibilitó replantearse el qué

enseñar en las distintas áreas disciplinares y la necesidad de incluir con intencionalidad pedagógica los contenidos procedimentales y actitudinales señalados en el tratamiento de las distintas áreas disciplinares (22).

En otro de los talleres se

(22) Los talleres de Matemática y Comunicación que se desarrollarán más adelante permitirán mostrar la pertinencia de la propuesta.

discutió *cómo el proceso de socialización iniciado por la familia se continúa luego en la escuela*. El tema que nos interesaba tratar en este encuentro era la relación entre este proceso de socialización y las estrategias didácticas que la escuela debe elaborar para el desarrollo de *las nociones de pertenencia grupal y social*. A fin de desarrollar este tema se propuso el ejercicio que sigue.

Los participantes reunidos en pequeños grupos, debían leer y analizar los cinco principios que Cano y Lledó (23) presentan en su trabajo *"Espacio, comunicación y aprendizaje"* y luego responder las siguientes preguntas en relación al texto leído: ¿qué espacios de aprendizaje privilegian? ¿quiénes y cómo intervienen en la construcción de dichos espacios? ¿qué características tienen que tener estos espacios? y ¿qué tipo de aprendizajes se prioriza?

En la primera puesta en común se acordó que *los espacios que se privilegiaban eran el aula, la escuela y su entorno*. También se

sostuvo que los aprendizajes que debían priorizarse eran aquéllos que permitieran al grupo escolar constituirse como tal y que le posibilitaran construir al espacio como propio. Es decir, aquellos aprendizajes que le permitieran desarrollar no sólo las nociones de pertenencia sino también las normas, valores, actitudes y procedimientos necesarios para lograrlo. Respecto del modo de intervención de los alumnos y docentes se señaló que este debía posibilitar la participación del grupo en la construcción del espacio.

A continuación, se propuso que cada grupo analizara uno de los principios y que sugiriera actividades y estrategias didácticas tendientes a convertir a esos dos ámbitos en espacios socialmente significativos y en lugares de encuentro con los otros. Era importante que para la realización de esta tarea cada uno de los participantes tuviera en cuenta sus experiencias como docentes y el contexto en el cual iban a desarrollarlas.

(23) Los cinco principios avanzados por Cano y Lledó establecen lo siguiente:

PRINCIPIO I: El ambiente de la clase ha de posibilitar el conocimiento de todas las personas del grupo y el acercamiento hacia otros. Progresivamente ha de ser factible la construcción de un grupo humano cohesionado con objetivos, metas e ilusiones comunes.

PRINCIPIO II: El entorno escolar ha de facilitar a todos y a todas el contacto con materiales y actividades diversas que permitan abarcar un amplio abanico de aprendizajes cognitivos, afectivos y sociales.

PRINCIPIO III: El medio ambiente escolar ha de ser diverso, debiendo trascender la idea de que todo aprendizaje se desarrolla entre las cuatro paredes del aula. Deberán ofrecerse escenarios distintos -ya sean construidos o naturales- dependiendo de las tareas emprendidas y de los objetivos perseguidos.

PRINCIPIO IV: El entorno escolar ha de ofrecer distintos subescenarios de forma que las personas del grupo pueda sentirse acogidas según los distintos estados de ánimo, expectativas e intereses.

PRINCIPIO V: El entorno de ser construido activamente por todos los miembros del grupo al que se acoge, viéndose en él reflejadas sus peculiaridades, su propia identidad.

Cano y Lledó; "Espacio, Comunicación y Aprendizaje" (DIADA, 1990).

¿Qué hicieron, entonces? En *primer lugar* elaboraron propuestas tendientes a que el aula, en la que desarrollan actividades cotidianamente, se constituya en un espacio de pertenencia grupal. Un espacio construido por los alumnos y los docentes que incluya los gustos y las necesidades de cada grupo, teniendo en cuenta las posibilidades del contexto, entendiendo a éste no como un límite sino como un desafío. La creación de rincones, la decoración del aula, la ubicación del mobiliario, la búsqueda y recolección de objetos para la realización de diversas actividades - expresivas, recreativas, de experimentación, de lectura, de descanso, etc. -, fueron algunas de las propuestas elaboradas.

En muchos casos se mencionaron las dificultades que el desarrollo de estas propuestas podía ocasionar. ¿Qué grado de participación debían tener los alumnos? ¿No se desordenaría la clase? ¿Quiénes aportarían los elementos necesarios? ¿Dónde se guardarían? ¿Quiénes se encargarían de cuidarlos? Nos pareció importante recordar, entonces, que un espacio realmente nos pertenece cuando sentimos que de alguna manera participamos en su construcción, que somos parte de él y que las decisiones que sobre él tomamos nos involucran. Valía la pena recordar, también que este sentido de pertenencia se construye progresivamente a partir de los ámbitos más próximos hasta alcanzar luego ámbitos de pertenencia más amplios.

En *segundo lugar* se elaboraron propuestas tendientes a hacer del aula un lugar de encuentro con los otros. Es decir, propuestas que permitieran construir la noción de pertenencia grupal. Algunas de estas actividades podían plantearse de manera simple, espontánea u ocasional; otras como proyectos diseñados y planificados especialmente. Pero en todos los casos, la intervención del docente debía favorecer la cohesión del grupo, crear y fortalecer los vínculos afectivos y promover el intercambio y la convivencia entre los miembros del grupo escolar. Las siguientes propuestas al igual que las anteriores fueron discutidas en función de sus posibilidades de aplicación en un grado o en la escuela en su totalidad. La realización en uno u otro ámbito iba a depender de la experiencia que tuvieran, tanto los docentes como las instituciones en proyectos de este tipo.

Consideremos a continuación algunos ejemplos de actividades dirigidas a promover el desarrollo de la noción de pertenencia grupal y de participación en la construcción de un espacio social.

Cumpleaños

El simple festejo de los cumpleaños de los miembros del grupo puede extenderse a festejar los cumpleaños de los docentes, de la escuela y de la

comunidad (barrio, pueblo, ciudad, etc.). Estas actividades permiten la participación de los padres y miembros de la comunidad. Es importante la participación de los niños en su organización junto con los adultos, aportando ideas, asumiendo tareas y reponsabilizándose de aquellas cosas que estén a su alcance.

Novedades del día en el aula

Dedicar unos pocos minutos del día para que los miembros del grupo que lo deseen relaten a sus compañeros algún hecho que quieran compartir. Aquí el docente deberá tener sumo cuidado en diferenciar los temas que pertenecen al ámbito de lo estrictamente privado de los que pueden ser de dominio público.

Novedades de la semana o del mes en la escuela

En este caso la actividad involucra a la escuela. Cada grado puede seleccionar la novedad más interesante para comunicar. En el momento de la formación, a la entrada o salida de la escuela, los alumnos tendrán un momento para intercambiar y participar sus inquietudes con el grupo total.

El periódico del mes en el aula

Esta actividad se puede desarrollar a lo largo del mes. Habrá un lugar especialmente creado para hacer, si se quiere, un periódico mural con distintas secciones:

- . Noticias generales.
- . Noticias personales.
- . Deportes.
- . Chistes.
- . Avisos clasificados.
- . Otras cosas.

Realización de Campañas

Esta actividad puede involucrar a uno o varios grados como así también a la escuela en su totalidad. Deberá tomar temas que sean importantes y significativos para los miembros de esa comunidad o que le susciten algún interés.

- . Cuidado del medio ambiente.
- . Educación vial.
- . Educación para la salud.
- . Derechos Humanos.

Al igual que en las propuestas anteriores la participación real de los alumnos dará sentido a las mismas. Participación que pasa no sólo por el hacer, sino también por el reflexionar sobre ese hacer. Qué hacemos, para qué lo hacemos y cómo lo hacemos forma parte del mismo proceso de aprendizaje por el que queremos que nuestros alumnos transiten. Por eso es importante que, como docentes, pensemos las estrategias de enseñanza más pertinentes para lograr el aprendizaje de todos los contenidos (conceptuales, actitudinales y procedimentales) que estas actividades promueven y que están en íntima relación con la convivencia democrática.

Como puede observarse, muchas de las propuestas de actividades realizadas por los participantes eran conocidas. Nada de esto era totalmente nuevo. Por lo tanto, se señaló que era necesario conocer, analizar y evaluar muchas de las prácticas que maestros, que nos habían precedido, habían realizado y dejado como testimonio. Los participantes del taller en Paraguay relataron experiencias llevadas a cabo en distintos momentos y lugares, que tenían las finalidades que nos habíamos propuesto. Este hecho nos permitió plantear que una de nuestras tareas debía ser sumar experiencias y resignificarlas a la luz de los propósitos de la reforma educativa y del contexto en el cuál la misma iba a ser implementada.

En otro de los talleres el objetivo fue mostrar como *la investigación del medio*, del entorno social y natural de la escuela, ofrece contenidos de enseñanza y permite el desarrollo de aprendizajes relacionados con la educación democrática.

Se propuso realizar una actividad exploratoria del lugar donde se realizaban los talleres. Un alto porcentaje de los participantes lo conocían, ya que eran o egresados del instituto, o profesores, o habían realizado cursos en el establecimiento. Se podía inferir entonces que el lugar era un ámbito conocido. ¿Serviría este entorno como un

espacio para descubrir contenidos de aprendizaje? Acordamos que era posible ya que pensamos que el docente debe estar abierto a nuevos conocimientos, dispuesto a reformular sus saberes, interesado por las experiencias que le permiten una observación más precisa de la realidad (24). Se eligieron distintos lugares para investigar: el comedor, la biblioteca, la administración, el patio, el lugar de estacionamiento, el local de fotocopias y se propuso a cada grupo que, a partir de la observación detallada y de preguntas que formularan a los que trabajaban o usaban dichos lugares, caracterizaran y descubrieran problemas o conflictos en cada uno de los subespacios señalados. Para la realización de la experiencia directa se determinó un tiempo. Al regresar al aula cada grupo describió el lugar recorrido y detalló la información obtenida a través de la observación y de las entrevistas realizadas.

Se le pidió, entonces, que ordenaran dicha información a partir de ciertas cuestiones comunes a todos los grupos. Así la pregunta en torno a quiénes trabajaban o usaban cada uno de los lugares permitiría identificar a los trabajadores o usuarios de los mismos; otras sobre las características del espacio posibilitaría organizar la información en relación al tamaño, habitabilidad, confort, higiene,

(24) Alderoqui, S. "Una didáctica de lo social: del Jardín de Infantes a tercer grado", en Aisenberg, B y Alderoqui, S. (comp.); Didáctica de las Ciencias Sociales (Paidós: 1994)

luminosidad; las preguntas referidas a las normas que regían en esos lugares permitiría identificar diferentes disposiciones relacionadas con las características de las tareas que se realizaban, con las formas de comportamiento requeridas a los trabajadores y usuarios y con las normas explícitas e implícitas. También se podía organizar la información obtenida a partir de las diferentes funciones que cada espacio cumplía: específicas, derivadas, complementarias, etc.

Luego se le pidió a los grupos que establecieran relaciones entre los distintos aspectos de los espacios analizados y que los vincularan con el problema principal detectado en cada lugar para luego proponer una solución alternativa. Cada uno de los grupos realizó una descripción del espacio que había investigado para luego incluir una explicación de las situaciones problemáticas planteadas y proponer algunas soluciones posibles.

La actividad despertó sumo interés en los participantes. Manifestaron que, en un primer momento, el planteo de la propuesta les había parecido poco significativo ya que creían conocer perfectamente el lugar. Sin embargo, realizada la experiencia directa reconocieron que en cada uno de los espacios recorridos habían aprendido algo que no sabían. En el comedor, por ejemplo, se sorprendieron al averiguar que quienes no respetaban las normas eran los docentes que participaban en actividades circunstanciales, lo

cual creaba conflictos con los usuarios permanentes. Aquí, las normas de convivencia entre los diferentes tipos de usuarios apareció como un contenido importante para ser trabajado. El patio, al ser un lugar muy amplio, que posibilita la realización de numerosas actividades, planteaba dos problemas: la necesidad de organizar su uso y la necesidad de reformarlo debido a las características del clima. El lugar de estacionamiento presentaba dificultades en cuanto a la demarcación. En nuestro segundo viaje para la realización de los talleres, pudimos observar que ya funcionaba allí una playa de estacionamiento respetuosa de la naturaleza pero ordenada para su función. En la administración y en el local de fotocopias se pudieron analizar temas referidos a la organización de tareas y distribución de roles y funciones y otros relacionados con los deberes y derechos del trabajador y de los usuarios.

La experiencia realizada por los participantes en este taller nos permitió también poner en práctica y reflexionar sobre la salida didáctica como metodología y recurso de aprendizaje para la investigación del medio. En particular, la actividad nos permitió hacer algunas reflexiones. La salida didáctica, como propuesta metodológica, ofrece múltiples posibilidades para la exploración del medio si es cuidadosamente planificada. La primera actividad que el docente debe realizar cada vez que se

propone organizar una experiencia directa para trabajar con el entorno, debe ser de exploración, análisis y planteo de posibles situaciones de aprendizaje. Se constituye así un momento que llamaremos *Pre-Salida*. Allí deberá definir los contenidos de aprendizaje más relevantes para desarrollar con sus alumnos. Luego vendrán las actividades a realizar *Antes de la Salida*. El docente con sus alumnos formularán las preguntas que resulten más significativas, establecerán hipótesis sobre distintos problemas del entorno. Es importante que el docente indague los saberes previos que el niño tiene sobre el medio que va a explorar y sus hipótesis interpretativas sobre la realidad social. En este momento también se organizan los otros aspectos relacionados con la salida, desde las normas de comportamiento, hasta los materiales necesarios para realizar la tarea, así como aquellos referidos a

momento para el juego es interesante, pero la salida no debe convertirse sólo en eso.

Luego se deben considerar los aspectos a tener en cuenta *Durante la Salida*. El lugar del acompañante adulto y la importancia de su participación como integrante de la comunidad, su testimonio, aportará aspectos significativos de la realidad y, también, de los valores y las aspiraciones del entorno sociocultural. El trabajo con adultos significativos de la comunidad, conecta a la escuela con su entorno social. Esto garantizará a los niños el contacto con un amplio abanico de modelos culturales adultos a través de los cuales podrán analizar y confrontar directamente la realidad sociocultural (25).

También es importante propiciar el diálogo de los niños

Trascender las paredes del aula y hacer del entorno un aula más amplia, contribuye a extender el horizonte de aprendizaje de nuestros alumnos tanto de conceptos como de valores, actitudes y procedimientos que contribuyen a su educación para la democracia.

la recreación. Es importante esto último porque la salida como estrategia didáctica tiene sus propios objetivos. Reservar un

con personas que se dedican a diferentes actividades de manera que puedan captar no sólo distintos puntos de vista, sino

(25) Alderoqui, Silvia, op. cit.

también diferentes expresiones coloquiales, formas de vida, trabajo, valores y normas, que le permitirán al docente trabajar a partir de la variedad y la diversidad de su contexto sociocultural (26).

Por último, será necesario planificar las actividades que se realizarán *Después de la Salida*: las conclusiones a las que se arribaron y las formas de comunicarlas. Seguramente, a esta altura también aparecerán nuevas preguntas y nuevos posibles proyectos. Por eso es importante reflexionar en torno al lugar que ocupa el docente como orientador de la tarea y como escucha atento de los nuevos interrogantes que el medio le propone.

Como cierre del taller referido a las posibilidades que ofrece el entorno social y natural para la enseñanza de contenidos relacionados con la educación democrática, se les propuso a los participantes que pensarán otras propuestas posibles y que intentaran señalar qué contenidos priorizarían en cada una de las experiencias. Aparecieron así salidas a los centros de vacunación, a establecimientos comerciales, talleres, fábricas, centros deportivos, etc. Los contenidos a tratar en estas salidas comprendían temas tales como: deberes y derechos referidos a la salud, al consumo, al trabajo, a la recreación, a responsabilidades, normas de convivencia generales y

específicas de cada uno de los ámbitos propuestos. Como contenidos procedimentales además de los propios de la búsqueda de información, se destacaron el debate, la discusión, el planteo y la resolución de situaciones problemáticas.

Es importante *no trivializar las salidas* ya que se corre el riesgo de convertirlas en un espacio de conocimiento de lo ya conocido por los alumnos. Las salidas deben ofrecer, en cambio, la posibilidad de mirar el entorno social con espíritu crítico, de pensar y discutir alternativas de transformación que incluyan las necesidades del grupo. De esta forma los alumnos sentirán al entorno como propio, como su lugar de pertenencia.

Trascender las paredes del aula y hacer del entorno un aula más amplia, contribuye a extender el horizonte de aprendizaje de nuestros alumnos tanto de conceptos como de valores, actitudes y procedimientos que contribuyen a su educación para la democracia.

La problematización de los contenidos es otra de las estrategias didácticas que puede utilizarse para el tratamiento del tema que nos ocupa: Presentar los contenidos de las distintas áreas disciplinares a partir de problemas ofrece diversas posibilidades:

(26) Alderoqui, Silvia. op. cit.

- nos enseña y nos permite aprender a interrogarnos sobre distintos aspectos del problema para ver su complejidad;
- nos involucra en los problemas y conflictos que la realidad social presenta y
- nos permite plantear diferentes alternativas de solución.

Para el análisis de esta estrategia didáctica se presentaron dos secuencias referidas al estudio del barrio (27). Los participantes debían discutir y evaluar su pertinencia y elaborar criterios para asesorar a supuestos docentes que están implementando la reforma.

Los participantes debían evaluar las situaciones, hacer las críticas correspondientes y plantear una tercera que les permitiera desarrollar el tema a partir de una problemática significativa y que posibilitara el desarrollo de contenidos relacionados con Educación Democrática. He aquí las dos situaciones.

Situación I

La maestra avisa a los niños que saldrán a dar una vuelta alrededor de la escuela para observar los lugares más significativos, describirlos y ubicarlos según las calles.

Al regresar los niños cuentan

qué vieron, intercambian información y colocan en un plano del lugar, entregado por la maestra, los principales edificios, comercios e instituciones que encontraron. Al día siguiente, los niños deben contestar el siguiente cuestionario:

¿Cómo se llama el barrio de mi escuela?

¿Qué edificios públicos encontraron?

¿Cómo se llama la calle más importante? ¿Y la plaza?

Como actividad de cierre la maestra solicita a los niños que dibujen una calle del barrio y que escriban algunas oraciones sobre las normas de tránsito para los vehículos y los peatones.

Situación II

La maestra inicia una conversación sobre las cosas del barrio que le gustan a los chicos y aquellas que desearían cambiar. Ellos dicen que les gustaría

(27) Propuesta elaborada por Barrionuevo, C. y Orradre de López Picasso, A. para Cursos de Capacitación Directiva. Dirección de Capacitación y Actualización Docente. Secretaría de Educación, MCBA.

que hubiese una plaza, semáforos en la esquinas y que se limpien las calles más seguido. La maestra propone organizar entrevistas con los vecinos del barrio y con la Sociedad de Fomento. Los alumnos obtienen información variada, documentos, fotos, artículos de revistas. En clase se analiza, clasifica y comenta el material en pequeños grupos. Como actividad de cierre, la maestra les solicita que construyan dos maquetas; una del barrio antiguo y otra del barrio actual. Les pide además que dibujen, en grupo, situaciones donde se vea a los vecinos participando de las actividades del barrio.

Luego de leer y analizar las dos situaciones, los participantes del taller criticaron el planteo tradicional de la primera propuesta y señalaron que la misma refleja lo que es habitual en las prácticas de muchos docentes. El escribir oraciones sobre las normas de tránsito es, en muchas oportunidades, presentado como la forma de trabajar el contenido transversal Educación Democrática en el tratamiento del tema El Barrio.

La segunda situación mereció comentarios más favorables. La maestra conversa con los alumnos, atiende a sus intereses, escucha sus inquietudes, propone incluir a la comunidad. Los alumnos trabajan con recursos variados y en grupo y la actividad de cierre se presenta como una propuesta que permite desarrollar la creatividad e induce a pensar sobre la participación de los vecinos en el barrio. Pero, ¿es realmente así? ¿Responde

la segunda situación a los objetivos propuestos?

Se le propone a los participantes que la releen. Muchas veces algunas secuencias didácticas que muestran elementos o situaciones de resolución más moderna, encierran planteos igualmente tradicionales. Se decidió entonces hacerle preguntas a la Situación II. ¿Para el desarrollo de la secuencia la maestra tuvo en cuenta lo que los alumnos le plantearon? Ellos habían señalado claramente cuáles eran los problemas que el barrio tenía: no tenía plaza, faltaban semáforos en las esquinas y las calles estaban sucias. ¿Cuál era el problema más relevante para los chicos? ¿Por qué entonces no tomar ese problema y convertirlo en el eje organizador del tema y enseñar a interrogarse sobre él?

Por ejemplo:

- ¿Qué funciones cumple una plaza?
- ¿Todos los barrios tienen plaza? ¿Por qué mi barrio no tiene?
- ¿Qué problemas ocasiona no tener plaza?
- ¿Dónde ubicaríamos la plaza?
- ¿Quiénes la utilizarían?
- ¿Qué cosas pondríamos en la plaza?

- . ¿Quiénes solucionan estos problemas en los barrios?
- . ¿A quién le tendríamos que pedir?
- . ¿Tienen dueño las plazas?
- . ¿Quiénes las cuidan? ¿Reciben sueldo? ¿Quién les paga?
- . ¿Qué responsabilidades tenemos todos para el cuidado de la plaza?

Planteadas estas preguntas se propuso a los participantes de los talleres que elaboraran en grupo una tercera secuencia didáctica que girara en torno a la resolución de la situación problemática elegida como eje organizador del tema. Para ello debían plantear dos situaciones alternativas que debían fundamentar a partir del marco teórico desarrollado en los talleres y los objetivos propuestos.

Alternativa I

Proponer a los alumnos armar en grupo diferentes propuestas de plazas para luego elegir una. Cada equipo debe, además de realizar una maqueta y dibujos, explicar y defender su proyecto. La clase elegirá luego la que crea más conveniente de acuerdo con los gustos, intereses y posibilidades de realización.

Alternativa II

Redactar un petitorio a las autoridades para la construcción de una plaza. El mismo debe

plantear:

- . La necesidad no satisfecha.
- . Los problemas que ocasiona la insatisfacción de esta necesidad.
- . Posibles soluciones.

Del debate y discusión de las preguntas y respuestas formuladas en torno a la situación problemática saldrá el contenido del petitorio.

A partir de una elaboración conjunta con las coordinadoras y como cierre del taller los participantes señalaron los contenidos procedimentales y actitudinales trabajados y la pertinencia de la propuesta en relación al tema que nos convocaba. En su síntesis mencionaron que la actividad permitía trabajar *los siguientes contenidos procedimentales y actitudinales:*

- . La formulación de preguntas e hipótesis sobre problemas del entorno social.
- . El planteo y análisis de conflictos sociales.
- . La discusión y debate de alternativas para la toma de decisiones.
- . La argumentación para la defensa de un proyecto.
- . La formulación del pedido ante las autoridades.

- . El reclamo de derechos.
- . La noción de pertenencia grupal.
- . El compromiso frente a los problemas que afectan a la comunidad.
- . El respeto por las distintas opiniones sobre las alternativas de solución.

Además se destacaron los contenidos actitudinales y procedimentales propios del trabajo grupal y de las actividades sugeridas.

Los participantes también señalaron *problemas significativos, de algunos centros urbanos del Paraguay*, que podían ser trabajados en las aulas:

- . Tránsito y seguridad.
- . Basura e higiene.
- . Contingencias naturales.
- . Falta de espacios verdes.
- . Servicios públicos (luz, agua, cloacas).

Uno de los talleres del área de Matemática (28) tuvo como tema central el lugar de los "problemas" para la enseñanza de la Matemática por un lado y su relación con la educación democrática por otro. Es común, cuando se tratan temas del área de Matemática, que los

alumnos deban resolver problemas. Estos, por lo general, son planteados por los docentes y al cabo de un tiempo, los alumnos aprenden a solucionarlos, en muchos casos, de manera mecánica. Es común escucharlos decir "este es de sumar", "este es de restar". ¿Pero qué sucedería si además de enseñarles a solucionar problemas dados hacemos que aprendan a plantear problemas? Seguramente estaríamos ayudando a nuestros alumnos a que aprendieran a pensar, a descubrir problemas y, en consecuencia, a plantearse diferentes alternativas de solución. Pensar en una clase de Matemática donde la discusión y el debate sobre los diferentes puntos de vista ante un mismo problema se explicitan, nos obliga a trabajar con contenidos procedimentales y actitudinales ligados tanto al área curricular como a la educación democrática. Entre las conclusiones a las que se arribaron en este taller de Matemática acerca del trabajo con problemas y su relación con educación democrática podemos señalar:

- . La importancia de no estructurar los problemas matemáticos sólo como lenguaje simbólico. Esto ayuda a que el área adquiera un mayor valor instrumental.
- . La conveniencia de presentar problemas que no tengan

(28) Los talleres del área de Matemática estuvieron a cargo de la Lic. María Isabel Panaia.

solución. El trabajo grupal con este tipo de problemas promueve el intercambio, la discusión, la creatividad.

La importancia de mostrar distintas maneras de resolver un problema. La presentación de este tipo de problemas acerca la Matemática a la realidad social en la que los conflictos admiten, muchas veces, más de una solución.

Otro de los temas trabajados en los talleres fue el *trabajo por proyectos*. Esta alternativa didáctica aparecía no solo como una propuesta apta para el desarrollo de los temas transversales sino también como una actividad que favorecía la integración de la escuela y la comunidad. Hasta el momento habíamos discutido distintas propuestas en las que intervenían alumnos y docentes. Estas se desarrollaban dentro del aula, en la escuela o en el entorno. Poco a poco, habíamos ido ampliando el espacio, los actores involucrados en el proceso de enseñanza aprendizaje así como los contenidos a enseñar.

Se les propuso a los participantes que analizaran dos capítulos del trabajo sobre Proyectos Pedagógicos de Graciela Rosa e Irene Weinstein (29) que ya fuera mencionado. En ese trabajo, las autoras, siguiendo a Jolibert, distinguen tres clases de proyectos. Aquellos que tienen por objetivo *el*

desarrollo de conocimientos y competencias cuyo eje son los temas del currículum. Por ejemplo:

- . Funcionamiento de un ecosistema (Ciencias Naturales),
- . La ciudad ayer. (Ciencias Sociales)
- . Las compras al mayorista almacenero. (Matemática)
- . Redacción de cartas. (Comunicación)

Los llamados *Proyectos Empresa* que tienen como eje emprendimientos concretos, tales como:

- . La huerta escolar.
- . El quiosco.
- . El comedor escolar.
- . El teatro de títeres.
- . El periódico escolar.
- . La fiesta de egresados.
- . La biblioteca de la escuela.

Y los *Proyectos de vida cotidiana* que tienen como objetivo determinados aspectos de la convivencia del grupo de

(29) Rosa, Graciela y Weinten, Irene. Op.cit. ver bibliografía.

niños y adultos en la escuela. Ejemplos de este tipo de proyectos son:

- . El reglamento del aula: su elaboración y vigencia.
- . La higiene de la sala.
- . El funcionamiento de la biblioteca.
- . La decoración de la sala.
- . El menú del comedor escolar.
- . El registro diario de asistencia.

Los participantes de los talleres, divididos en seis grupos, debían proponer un ejemplo más de cada tipo de proyecto. Sus propuestas debían tener en cuenta las características del contexto. Cada tipo de proyecto fue tomado por dos grupos, de manera tal que al final del ejercicio pudiéramos contar con seis propuestas nuevas que respondieran a las características, necesidades y expectativas de los cursantes y que estuvieran orientadas a desarrollar las actitudes y competencias relacionadas con la vida democrática.

La dinámica utilizada resultó interesante porque permitió poner en juego, tanto en la elección del tema del proyecto como en su presentación y discusión, gran parte de los temas y cuestiones trabajados a lo largo de los encuen-

tros. De esta manera la actividad permitió realizar una síntesis de lo actuado en estos talleres.

Como cierre y a modo de ejemplo, uno de los talleres del área de Comunicación (30), estuvo centrado en el desarrollo de un Proyecto Empresa, lo que posibilitó poner en práctica el tratamiento específico de contenidos conceptuales propios del área, con los procedimentales y actitudinales pertinentes al tema transversal Educación Democrática.

La empresa o emprendimiento consistía en la elaboración de una Antología Bilingüe. *El Proyecto tenía tres objetivos:*

- Conocer diferentes tipos de textos. Este objetivo se centraba en la enseñanza y aprendizaje de contenidos conceptuales propios del área: tipos de textos, formatos, soportes y portadores, intencionalidad lectora, funciones de la lengua.
- Conservar y difundir el patrimonio cultural. Este objetivo se relacionó con la enseñanza de contenidos actitudinales como el placer y la valoración por la lectura y escritura, la cooperación en la producción textual, confianza en la capacidad propia para

(30) Este taller estuvo a cargo de la Lic. Norma Salles.

comunicarse, etc. y otros como los relacionados con el sentido de pertenencia grupal y social, el respeto y la valoración de la memoria colectiva, la responsabilidad y el compromiso en la tarea compartida.

- Publicar una Antología Bilingüe. En este caso el objetivo ponía en marcha un proyecto para cuya realización sería necesario el desarrollo de un conjunto de acciones que permitieran alcanzar ese fin, es decir, contenidos procedimentales. Algunos propios del área como observación de imágenes y antologías, búsqueda y selección de materiales literarios, estructuración de formatos escritos, etc. Pero otros como la participación, a través del trabajo en equipo para la realización de la tarea, la discusión y el debate en el análisis de los textos, la toma de decisiones para la selección del material estaban relacionadas con educación democrática.

Realizada la Antología quedaban aún otras tareas para realizar: su edición y difusión. Aquí los participantes acordaron sobre la necesidad de la participación de la comunidad para concretar el proyecto.

Esto dio un nuevo motivo para analizar la propuesta del trabajo por proyectos. La participación de la comunidad era un tema que preocupaba sobre todo al grupo de directores regionales que son los que están en contacto directo con ella. Le pedimos al grupo que expresara las dificultades y los

obstáculos que consideraban más significativos. Aparecieron así dos núcleos problemáticos. Uno se refería fundamentalmente a las relaciones con la comunidad. En particular mencionaban la dificultad de acercar a los padres a la escuela, y la contradicción existente entre una escuela que intenta ser más democrática frente a actitudes "autoritarias y verticalistas" que aún perduran en la familia o viceversa: ¿Qué pasa cuando los maestros, los directivos o las instituciones conservan actitudes diferentes a las que queremos promover?

El segundo problema estaba relacionado con las características de los proyectos. Generalmente los proyectos que la escuela lleva a cabo con la comunidad son de cierta envergadura. Son proyectos "de adultos". ¿Cuál es el lugar de los alumnos en ellos? Volvimos entonces a revisar lo trabajado. Si la escuela está en contacto con la realidad que la circunda, los proyectos de la comunidad también son suyos. Los alumnos intervendrán entonces en aquellos aspectos que estén a su alcance.

La evaluación del taller del área de Comunicación y su propuesta permitió reconocer la utilidad de esta estrategia para el tratamiento de los contenidos tanto de las áreas curriculares como de Educación Democrática. Pero también se señaló que eran útiles para la acción y reflexión sobre los procedimien-

tos y las actitudes relevantes del trabajo comunitario.

En el último de los talleres se analizaron experiencias transitadas por los participantes en diferentes *instancias organizativas que promueven la participación* como contenido privilegiado: los consejos de Escuela, los clubes escolares y otras. En el análisis se tuvieron en cuenta los límites y alcances de estas propuestas en relación con el aprendizaje de las normas y la edad de los alumnos.

Todas estas experiencias se vincularon con el trabajo por Proyectos para abordar los temas relacionados con la convivencia. En relación a este punto es necesario señalar que, si bien para la implementación de nuevas estrategias didácticas, es importante conocer las experiencias previas que, tanto los alumnos, como los docentes y las instituciones tienen acerca de ellas, en el caso de las instancias participativas este requisito se transforma en fundamental. Si una institución no tiene práctica en este tipo de proyectos es indispensable comenzar a trabajar a partir de pequeños intentos con metas y propósitos más acotados e ir construyendo así instancias de creciente complejidad. Cabe destacar que el fracaso en este tipo de proyectos puede provocar efectos contrarios a los esperados. Por eso, entre las

condiciones que tienden a favorecer estas prácticas, se debe señalar, además de las experiencias previas, la convicción en el valor de los aprendizajes que promueve: por un lado la participación y por otro aquéllos referidos a las normas, valores y actitudes propios de la convivencia democrática. Ya nos hemos referido en distintas oportunidades, acerca de la necesaria coherencia entre la teoría y la práctica, entre el decir y el hacer institucional, entre lo que nos proponemos enseñar intencionalmente a nuestros alumnos y lo que ellos aprenden en la práctica cotidiana de la convivencia en el aula, en la escuela, en la familia, en la comunidad.

Como cierre de los talleres, quedó planteada entonces una reflexión final en torno a la relación entre la Escuela y la Educación Democrática.

Si bien es cierto que educar para la democracia es un compromiso que trasciende las paredes del aula, no es menos cierto que la escuela debe asumirlo como una de sus principales funciones: formar para la vida, educar para la vida pública, educar para el ejercicio de la ciudadanía, es decir, formar para la vida pública en democracia.

Bibliografía

Alderoqui, Silvia; "Una didáctica de lo social: del Jardín de Infantes a tercer grado" en Aisemberg, Beatriz y Alderoqui, Silvia (comp.); *Didáctica de las Ciencias Sociales* - Paidós: 1994 -

Bobbio, Norberto; *El Futuro de la Democracia* - FCE: 1986 -

Braslavsky, Cecilia; "Una Función para la Escuela: Formar Sujetos Activos en la Construcción de su Identidad y de la Identidad Nacional" en Filmus Daniel (comp.); *¿Para qué sirve la Escuela?* - Tesis Norma: 1993 -

Brunner, José Joaquín; "La Educación y el Futuro de la Democracia" en Braslavsky, Cecilia y Filmus Daniel; *Respuestas a la Crisis Educativa* - Cantero, 1988 -

Busquets, María Dolores y otros, Los Temas Transversales. *Claves de la formación integral*. - Santillana, 1993 -

Cano, María y Lledó, Angel; *Espacio, Comunicación y aprendizaje*. - DIADA, 1990 -

Coll, César y otros; *Los contenidos de la Reforma*. Enseñanza y aprendizaje de conceptos, procedimientos y actitudes - Santillana, 1992 -

Consejo Asesor de la Reforma de la Educación; *Reforma Educativa. Compromiso de todos*. - Asunción. Fundación En Alianza, 1992 -

Dahl, Robert; *La Democracia y sus Críticos* - Paidós, 1991 -

Gimeno Sacristán, J. y Pérez Gómez, A.; *Comprender y transformar la enseñanza*. - Morata, 1993 -

Gutmann Amy, *Democratic Education* - Princeton University Press, 1987 -

Hirschman, Albert; *Interés Privado y Acción Pública*. - FCE, 1986 -

Huntington, Samuel; *Political Order in Changing Societies* - Yale University Press, 1968 -

Jolibert, J.; *Formar niños lectores*. - Hachette, 1992 -

Magendzo, Abraham y otros; *Manual para profesores. Currículum y*

Derechos Humanos. - IIDH, 1993 -

Martínez Ramírez, María José; *Los temas transversales*. - Magisterio, 1995 -

Ministerio de Educación y Culto. Subsecretaría de Estado de Educación. Departamento de Currículum; *La Reforma Educativa en el aula. Delineamientos curriculares. Educación Inicial - Educación Escolar Básica*. - Asunción, Paraguay, 1993 -

O'Donnell, Guillermo; "The State, Democratization and Some Conceptual Problems. (A latin American View with Glances at some Post-Communist Countries) en Acuña C. (et. al.) *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform* - Transaction Books, 1993 -

Panebianco, Angelo; *Modelos de Partido* - Alianza Editorial, 1982 -

Pateman, Carole; *Participation and Democratic Theory* - Cambridge University Press, 1970 -

Przeworski, Adam; *Sustainable Democracies* - Cambridge University Press, 1995 -

Rosa, Graciela y Weisntein, Irene; *El trabajo por Proyectos*. - Buenos Aires. Dirección de Capacitación y Actualización Docente, 1994 -

Solves, Hebe, Comp.; *La escuela, una utopía cotidiana*. - Paidós, 1993 -

Tenti Fanfani, Emilio; "Escuela y Política. Formación del ciudadano del año 2.000" en Filmus, Daniel; *Para qué sirve la escuela* - Tesis Norma, 1993 -

Zolo, Danilo; "Democratic Citizenship in a Post-Communist Era" en Held David (ed.) *Prospects for Democracy* - Stanford University Press, 1993 -

El Impacto de la Gestión Local en las Escuelas (*)

Por: Alison Bullock
Hywel Thomas

Este trabajo es un informe descriptivo sobre el impacto producido en las escuelas de Inglaterra y Gales, a partir de los avances en el proceso de descentralización encarado por el Ministerio de Educación. Este proceso iniciado en el año 1990, se apoyó fundamentalmente, en la búsqueda de la autonomía escolar, a través de un proceso que afianzó la gestión local de las instituciones educativas.

En él se recoge la labor desarrollada durante cuatro años por un grupo de especialistas de la Facultad de Educación de la Universidad de Birmingham, en Inglaterra, para ser entregado a la Asociación Nacional de Directores, quienes, durante el desarrollo de la experiencia, brindaron todo su apoyo para la concreción de la investigación.

Introducción

La gestión de los recursos humanos y financieros por parte de las escuelas no es nueva. Durante mucho tiempo, las escuelas decidieron la forma en que distribuían a los profesores o con qué clase debían trabajar. En cambio, decidir, en primer lugar, si un profesor debía ser designado en la escuela no siempre fue una cuestión que quedó en manos de las escuelas. En algunas regiones, estas decisiones estaban en manos de los funcionarios y asesores de la Dirección Local de Enseñanza (L.E.A.). Asimismo, las decisiones referidas a la forma en que debían contratarse muchos profesores en una escuela era competencia de la Dirección Local de Enseñanza, que también decidía en cuanto al establecimiento del personal no docente.

Los cambios incorporados en las provisiones de la Ley de Reforma de la Educación de 1988 sobre la Gestión Local de Escuelas (L.M.S)

(*) Facultad de Educación de la Universidad de Birmingham para la Asociación Nacional de Profesores, Inglaterra 1994. (Extractado del original)

exigen que las escuelas decidan las designaciones y el establecimiento - y mucho más-. Este Informe analiza el impacto de la Gestión Local en las escuelas. Lo hacemos señalando datos que cubren sus primeros cuatro años, desde su introducción en abril de 1990 hasta sus resultados en el verano de 1993. Se basa en una encuesta nacional sobre más de 800 escuelas, cuestionarios de seguimiento a unas 200 de esas escuelas en 1992 y 1993 y vistas a 40 escuelas en los primeros meses de 1993.

Al reunir e indicar datos sobre este período de cuatro años, nuestro propósito es obtener una panorámica general del impacto de la Gestión Local. La intención es que los datos pongan en evidencia pruebas referidas a la forma en que las escuelas se adaptaron a la Gestión Local a medida que se familiarizaron más con sus cambios. También señalamos algunas características cuantitativas de la gestión de recursos que no aparecían en una investigación en base a un muestreo.

I. Comprensión de la gestión local: Contexto

Al revisar más de una década de reformas escolares en Inglaterra y Gales, el Ministerio de Educación identificó en 1992 "cinco grandes temas" incluidos en los cambios.

Desde 1979, hay cinco grandes temas que aparecen en la historia de los cambios educativos en Inglaterra y Gales: calidad, diversidad, aumento de la elección paterna, mayor autonomía para la escuela y mayor responsabilidad financiera (M.E./WC, 1992 a:2).

Como era de esperar, estos temas aparecen en la legislación de dicho período y en este trabajo nos referimos a ello. También si analizara la Gestión Local de las escuelas y su impacto dentro de esa estructura.

Un Programa de cambio

El gobierno Conservador elegido en 1979 se comprometió a una amplia gama de reformas, una de cuyas partes era la educación. La primera expresión legislativa fue la *Ley de Educación de 1980* que incluyó

cambios importantes respecto de los "grandes temas" de la diversidad, la opción y la responsabilidad financiera. Se fomentaron la diversidad y la opción poniendo fin a los avances hacia una enseñanza secundaria no-selectiva y creando un proyecto que financiaba el acceso a las escuelas en el sector privado, "permitiendo que los alumnos que no pudieran hacerlo de otra forma se beneficiaran con la enseñanza de escuelas independientes". La responsabilidad financiera fue abordada mediante cambios en la administración de las escuelas. La Ley indicaba que, en general, todas las escuelas debían tener consejos de dirección individuales y se fijó como requisito que estuvieran formados por consejeros elegidos entre los padres y consejeros elegidos entre los profesores. La constitución y funciones de los consejos de dirección se establecieron en Instrumentos y Artículos de Dirección y artículos piloto que se remontaban a 1944. Estos fijaban a los consejos de dirección obligaciones relacionadas con el cuidado de los establecimientos escolares, los presupuestos y la designación y despido del personal. No obstante, en la práctica, el ejercicio de estas facultades varió enormemente en Inglaterra y Gales y muy pocas escuelas ejercieron alguna vez poderes significativos en cuanto a las finanzas.

Los cinco "grandes temas" están contenidos en la amplia *Ley de Reforma de la Educación de 1988*. La Ley introdujo un Currículum Nacional obligatorio y disposiciones relativas a las evaluaciones nacionales de todos los alumnos. Al definir el currículum que requería que las escuelas impartieran enseñanza a los alumnos de 5 a 16 años, el gobierno declaró que su objetivo era la "calidad". Efectivamente, el currículum constituye una declaración sobre las expectativas que tiene el Estado en cuanto al nivel y la calidad de enseñanza de los que asisten a las escuelas del país. Las disposiciones en cuanto a la evaluación nacional reflejan una preocupación sobre el tema de la "responsabilidad financiera" ya que constituye la manera que tiene el Estado de asegurar que padres, opinión pública y Estado tengan más información en cuanto al rendimiento de las escuelas.

La Ley de 1988 también introdujo un sistema de gestión de escuelas conocido como Gestión Local de Escuelas (LMS), punto central del presente estudio. La Ley de 1988 amplía los poderes de los consejos de dirección para que puedan asumir el control de la mayor parte de sus gastos en lugar de las Direcciones Locales de Enseñanza y reciben prácticamente la responsabilidad total por la designación y el despido del personal. La LMS confiere una mayor autonomía pero las escuelas, a su vez, son responsables de su administración mediante la publicación de los resultados en las evaluaciones nacionales y a través de los informes en las Asambleas Anuales de padres.

Los temas ligados a la "diversidad" y las "elecciones de los padres" están incluidos en la introducción de las Grant Maintained

Schools (GMS) (escuelas subvencionadas). Estas instituciones no forman parte de las Direcciones Locales de Enseñanza y son responsables de la totalidad de sus gastos y decisiones relacionadas con el personal. No sólo tienen mayor autonomía que las escuelas administradas en forma local sino que también ofrecen una mayor diversidad de escuelas, lo cual permite que el Estado amplíe el tema de la opción de los padres. Este tema también se tiene en cuenta mediante un cambio en las disposiciones de admisión de la mayoría de las escuelas, en el sentido de que se les exige admitir alumnos según la capacidad física del edificio.

Desde 1988, la legislación ha seguido aplicando los cinco temas a los que hemos hecho referencia. La *Ley de Condiciones y Pago para Profesores de Escuela de 1991* estableció los medios mediante los cuales el Ministro de Educación puede fijar políticas capaces de llevar a una mayor flexibilidad y autonomía en cuanto a las remuneraciones, a nivel de la escuela y del profesor individual. La *Ley de Educación (en Escuelas) de 1992* modificó los procedimientos para la inspección de las escuelas, para que su responsabilidad financiera sea más pública. A partir de setiembre de 1993, todas las escuelas son inspeccionadas una vez cada cuatro años utilizando un esquema concebido por el Departamento Regulador de Enseñanza (OFSTED). Los resultados de estas inspecciones se publican, entre otras cosas, para informar a los padres sobre el rendimiento de las escuelas. La *Ley de Educación de 1993* incluye cambios en los procedimientos para evaluar las exigencias de los alumnos con necesidades educativas especiales. También define el marco para manejar un sistema educativo en el que muchas escuelas se mantienen por subvenciones y ya no forman parte de las Oficinas Regionales de Educación.

La reforma como gestión

"La Ley de 1988", señala Sir John Caines, "no se refiere simplemente al cambio y a la gestión del cambio. También tiene que ver con cambiar la forma en que debe manejarse la manera de impartir la enseñanza" (Cuestionario Caines, 1992: 15). Por gestión, se refiere a: **establecer objetivos realistas y trazar planes para alcanzarlos. Dichos planes incluyen distintas etapas: fijar objetivos, asignar recursos, dar resultados, evaluar el impacto, volver a fijar objetivos a la luz de la evaluación.**

Su informe señala que la gestión es una actividad que tiene lugar en todos los niveles e incluye a escuelas y profesores, a Direcciones

Locales de Enseñanza y al Ministerio de Educación y Ciencia. Puede aplicarse a diferentes facetas del cambio. Así, describe la forma en que el Currículum Nacional exigió que las escuelas proyectaran su implementación y consideraran el currículum escolar en su totalidad. Esto - indica- trajo aparejada una mayor participación docente en toda la planificación escolar (1). El rol de la gestión del Estado consiste en establecer el marco y los programas de estudio para el currículum permitiendo a la vez que las escuelas elaboren la mejor forma de implementar los cambios dentro del cronograma fijado para ellas. El rol distintivo de las escuelas en estos aspectos fue indicado por Michael Marland (1991), quien atrae la atención sobre la parte de la Ley de 1988 que "contiene un rechazo contundente del derecho del Secretario de Estado a controlar otra cosa que no sea la definición de los componentes del Currículum Nacional".

Por éstas y otras razones, Marland (1992) llega a la conclusión de que, al determinar su currículum las escuelas deben ser concientes de que éste debe incorporar todos los aspectos del Currículum Nacional, pero que son las escuelas las que deciden cuándo, cómo y en qué contexto. Sostiene que las facultades de los directores y consejeros en cuanto al currículum están legalmente bien fundadas y son considerables: no son "el Ministerio de Educación ni el Secretario de Estado los que controlan la totalidad, la forma, el estilo o el esquema de presentación del currículum de una escuela. La escuela es el centro de la planificación programática", punto de vista congruente con el análisis que hace Caines sobre la naturaleza de la gestión.

En forma coincidente con este análisis, se delega a las escuelas un mayor control sobre recursos financieros. Esto les da posibilidades de asignar recursos para satisfacer las necesidades. La delegación de la facultad financiera a las escuelas se realizó dentro del marco que exige que, por ejemplo, el 80 por ciento del dinero asignado mediante una fórmula de distribución de fondos esté relacionado con el número de alumnos. Significa que las escuelas obtienen el dinero de acuerdo con normas que fueron pensadas para fomentar la competencia, de manera que las escuelas que son populares con los padres reciben fondos adicionales al aumentar sus inscripciones. Por lo tanto, en aspectos importantes, los cambios en el currículum y en la gestión de los recursos coinciden totalmente con el análisis que hace Caines de los cambios de gestión de la Ley de 1988: marcos de referencia con cierto campo de decisión local en cuanto a la implementación.

Si bien este informe puede constituir una manifestación convin-

(1) Los planes de Desarrollo de las Escuelas y la naturaleza de la planificación escolar y la toma de decisiones son temas analizados con posterioridad.

cente del nuevo manejo de la enseñanza, no es suficiente para comprender su principio rector. Esto exige cierta explicación en cuanto a la orientación del cambio. Respecto del currículum, por ejemplo, el establecimiento de un marco de referencia nacional quitó autonomía a las escuelas sobre el currículum, lo cual constituía un rasgo característico del sistema en Inglaterra y Gales. Por otro lado, la descentralización del control sobre los recursos garantizó una autonomía que anteriormente las escuelas no tenían.

Gestión y recursos

La gestión descentralizada, pese a estar dentro de un marco estratégico nacional, es esencial para lograr los "cinco grandes temas" de las reformas contemporáneas. Esto se ve claramente si analizamos **los seis componentes de la descentralización**: la delegación financiera, la fórmula de distribución de fondos, los cambios en las disposiciones sobre el ingreso, la delegación del personal, los indicadores de rendimiento y la elección de la gestión. La discusión ha sido organizada como para permitir que el lector observe la interrelación de estas partes, y los elementos comunes de las dos formas principales de la gestión delegada: **las escuelas con Gestión Local y las escuelas con financiación por subvenciones**.

El primer componente de la descentralización es la **delegación financiera** que acuerda a las escuelas autonomía respecto del control diario de sus presupuestos. Es la extensión nacional de prácticas que se desarrollaron en la década del '80 en Cambridgeshire (Downes, 1988) y Solihull (Thomas, 1987) donde las escuelas estaban facultadas para pasar dinero de un ítem del presupuesto a otro. Partiendo de la premisa de que, al identificar las prioridades en los recursos, las escuelas toman mejores decisiones que las Direcciones Locales de Enseñanza, constituye un cambio en los procesos de gestión tendiente a lograr un uso más efectivo de dichos recursos. Significa, por ejemplo, que dentro de sus limitados presupuestos en efectivo, las escuelas deciden en cuanto a la cantidad y el tipo de personal y cómo gastar dinero en sus establecimientos.

El segundo componente de la descentralización es la **fórmula de distribución de fondos** introducida en abril de 1990. Esta transformó la práctica de la gestión financiera de las escuelas, que pasó de una caracterizada por una falta de información a nivel de la gestión financiera de las escuelas individuales, a un sistema en el cual las normas de gestión financiera son transparentes con la gestión de las escuelas

individuales abierta al examen público. Significa que, en la misma Dirección Local de Enseñanza, las escuelas comparables en cuanto a su tipo y admisión de alumnos se financian sobre la misma base. Esto presenta algunas similitudes con un "voucher" educativo: da un impacto financiero al ejercicio de la opción de los padres ya que, efectivamente, detrás de los alumnos viene el dinero. Esto también contribuye a aumentar la responsabilidad financiera a través de la naturaleza automática del castigo o la recompensa para las escuelas consideradas un éxito o un fracaso. La interacción de este cambio con los otros elementos de descentralización lo constituye en un cambio mucho más significativo que las iniciativas de delegación financiera de Cambridgeshire y Solihull.

Si vinculamos la fórmula con los cambios en **las disposiciones de ingreso** vemos aparecer un sistema que permite que los padres pasen a los alumnos a escuelas más populares sabiendo que gran parte del dinero sigue al alumno. El cambio en la política de inscripción es a la vez modesto y potencialmente significativo. La Ley de 1988 puso fin a: las facultades de las Direcciones Locales de Enseñanza y los consejos de dirección adjudicaron argumentos de "eficiencia", tendientes a imponer límites de ingreso por debajo de la capacidad de la escuela. En el futuro, las escuelas -fuera de las escuelas selectivas y parroquiales- deben admitir alumnos de acuerdo con su capacidad física. Este cambio se refiere claramente al tema de la opción de los padres y la responsabilidad financiera. Se completó con el anuncio, en 1992, de que todas las escuelas secundarias pueden ahora admitir hasta el 15% de sus inscriptos siguiendo ciertos criterios programáticos, siempre y cuando éstos no impliquen una selección en términos de materias académicas.

Ahora, relacionemos la fórmula y el cambio en cuanto a las inscripciones con el cuarto componente de **la delegación del personal**. Esto concede a los consejeros facultades para designar, suspender y echar personal docente y no docente en la escuela. Permite que las escuelas elijan el personal adecuado a sus necesidades -autonomía- pero también exige que las escuelas que están perdiendo alumnos propongan personal prescindible -responsabilidad financiera-. La gestión financiera orientada al alumno, por la que se los admite hasta la capacidad de las escuelas y hace que los niveles de personal, dependan del tamaño del presupuesto de la escuela. Esto genera una presión sobre las escuelas para competir de manera que, **según el análisis gubernamental**, se asegura el rendimiento -calidad-.

Estos aspectos de la descentralización **semejantes a los del mercado** reciben mayor énfasis con el desarrollo y uso de más información sobre **los rendimientos de las escuelas**. Si quieren optar, los padres necesitan datos sobre el rendimiento de las escuelas y la gama de datos

que se publican actualmente, forma parte de este proceso que, normalmente se presenta a los padres prospectivos en un folleto que se les distribuye. Los datos ya disponibles o que empiezan a estar disponibles incluyen resultados de exámenes, rendimiento en las evaluaciones nacionales relacionadas con el Currículum Nacional, tasas de asistencia de los alumnos y niveles de ausencia no autorizada. También se exige que los consejos de dirección presenten informes sobre el gasto del presupuesto escolar. Se dispondrá de mayor información cuando los nuevos procedimientos de inspección generen informes sobre escuelas individuales.

Los padres también pueden ejercer la opción sobre **la administración de la escuela**, ya que a través de una votación de padres las escuelas pueden presentar una solicitud para transformarse en escuelas financiadas por subvención. La categoría de Escuela Subvencionada otorga una financiación directa del Ministerio de Educación y apunta a financiar todos los servicios ofrecidos a los alumnos. El consejo de dirección es el empleador del personal de la escuela, es propietario del terreno y los edificios, es responsable de su mantenimiento y desarrollo y es el organismo responsable de los ingresos de los alumnos.

Estos seis componentes de descentralización tienen una coherencia, cada uno respalda a los otros y contribuye a los temas de "calidad, diversidad, aumento de la opción de los padres, mayor autonomía y responsabilidad financiera". No obstante, lo que también resulta notable es que constituyen cambios independientes: cada uno podría haber sido introducido sin los demás.

II. Proyecto y ejecución del estudio

Objetivos del proyecto

- 1- Describir y analizar el impacto inmediato de los distintos aspectos de la Gestión Local de las escuelas, su manejo dentro de las escuelas y su impacto en el programa.
- 2- Analizar el impacto en las escuelas de los enfoques de delegación comprendidos en los esquemas de las Direcciones Locales de Enseñanza e identificar las características que

merecen atención para su desarrollo y reforma.

- 3- Investigar el impacto de la Gestión Local en escuelas de distintos tipos que trabajen en contextos diferentes.
- 4- Obtener un mayor conocimiento de la respuesta interna de las escuelas a la Gestión Local y sus derivaciones concomitantes para el desarrollo del personal y el manejo del sistema.
- 5- Prestar especial atención al impacto de la Gestión Local en los roles de director y vicedirector(/es) con sus derivaciones para el desarrollo del personal y la planificación de la carrera.

A nivel descriptivo, el proyecto apuntaba a señalar el impacto inmediato de los diferentes aspectos de la Gestión Local. Una intención de la investigación era ofrecer un panorama de cómo viven la Gestión Local escuelas de distintos tipos en contextos diferentes. Otros objetivos eran analizar la actitud de los directores hacia la Gestión Local, examinar el impacto de la Gestión Local en los roles y relaciones y considerar las derivaciones de estos hallazgos.

Las fases del estudio

La reunión de datos se realizó en tres etapas principales. En la primera etapa, se envió una encuesta postal a un muestreo nacional de 2.000 escuelas durante el ciclo lectivo 1991. En la segunda fase se reunieron datos del sub-muestreo de escuelas del ciclo 1992 y 1993. En la tercera se realizaron visitas de un día a treinta y ocho escuelas donde se hicieron entrevistas semi-estructuradas con una cantidad de informantes.

Fase I: el primer cuestionario

Para investigar el impacto inicial de la Gestión Local en las Direcciones Locales de Enseñanza de Inglaterra y Gales, se utilizó una encuesta para reunir datos de un muestreo amplio de escuelas en una amplia gama de temas. El equipo preparó un cuestionario esencial organizado en cinco secciones: el perfil de las escuelas, su administra-

ción y planificación, los puntos de vista de los directores en cuanto a la Gestión Local, la naturaleza de la delegación financiera y temas relacionados con el personal. Además, se invitó a los directores a elaborar más sus opiniones sobre la Gestión Local.

Los cuestionarios fueron devueltos entre junio y octubre de 1991.

Selección de las escuelas

Se enviaron copias del cuestionario a 1.990 escuelas, se recibieron respuestas de 812 y, dentro de ese número, la distribución del tipo de escuela respondió a datos nacionales sobre tipos de escuelas. Dentro de una Dirección Local de Enseñanza, la cantidad de escuelas seleccionadas fue proporcional al cupo de esa Dirección Local de Enseñanza sobre el total nacional de escuelas. Se trató de un muestreo aleatorio estratificado, lo cual garantizó también que las escuelas estuvieran en distintas etapas de implementación de la Gestión Local.

Fase II: Relevamientos de seguimiento: 1992 y 1993

El segundo cuestionario -breve- se envió a 248 escuelas durante el año lectivo 1992. A las escuelas que respondieron se les envió un tercer cuestionario similar al año siguiente.

Selección de las escuelas

Este sub-muestreo consistió en las escuelas que tenían gestión financiera plena desde abril de 1990 ó 1991 y que habían devuelto el primer cuestionario para setiembre de 1991. Las escuelas que devolvieron sus cuestionarios después de esta fecha fueron excluidas ya que los datos correspondían a un año académico posterior. Al final de este proyecto, estas escuelas con Gestión Local plena suministraron información en tres momentos: el ciclo lectivo 1991, 1992 y 1993. A partir de esto, podemos desarrollar un panorama en cuanto al impacto *cambiante* de la Gestión Local.

Fase III: Visitas a las escuelas

Se seleccionó un muestreo de 40 escuelas de las 188 que respon-

dieron al segundo cuestionario. De esta manera, los datos de las visitas podían estructurarse en base a los amplios datos obtenidos a partir de las respuestas a los dos primeros cuestionarios. Además, tuvimos datos apropiados de la encuesta para justificar nuestra selección. Las escuelas fueron elegidas en un número limitado de Direcciones Locales de Enseñanza -la intención era que no fueran representativas de todas las Direcciones Locales de Enseñanza en Inglaterra y Gales-. La selección de estas escuelas tomó en cuenta una serie de criterios e incluyó a escuelas de distinto tipo (primaria/secundaria, infantil, junior, junior e infantil, primera, media, local y asistidas/controladas en forma voluntaria); ganadoras y perdedoras; 'grandes' y 'pequeñas', con inscripciones en alza y en baja, y ejemplos de escuelas que sufrían pérdidas de docentes. Todas las escuelas tenían Gestión Local desde abril de 1991 o antes. Para reducir el efecto de las variaciones en los procedimientos de las Direcciones Locales de Enseñanza para la Gestión Local elegimos Direcciones Locales con dos escuelas por lo menos en nuestro muestreo de 188.

Nota sobre las limitaciones del estudio

El presente estudio constituye el más amplio realizado en su tipo y de mayor alcance. Una ventaja del estudio es su riqueza de datos; la información se recogió en base a una gran cantidad de escuelas durante un período extenso. Los datos de las encuestas se ampliaron con las visitas a las escuelas y las entrevistas con personal diferente: dar la palabra a los consejeros, profesores y al personal administrativo/de oficina resultó un componente complementario valioso del estudio. No obstante, es importante reconocer sus limitaciones y señalar las debilidades en los datos. En primer lugar, pese al gran número de escuelas encuestadas, debemos ser prudentes al extrapolar los hallazgos a *todas* las escuelas. Es necesario reconocer la singularidad de las escuelas y la serie individual de circunstancias complejas en las cuales operan. En segundo lugar, algunos de los datos (incluidos los de las declaraciones en cuanto a las actitudes) se basan en relatos personales de los directores y debemos ser conscientes de la diferencia entre *percepción* y realidad reconociendo, no obstante, al mismo tiempo, que la consiguiente acción se fundaría en dichas creencias. También dentro de este contexto, debemos señalar que los directores pueden adjudicar determinados sentidos a algunas expresiones, por ejemplo, "gestión efectiva", "beneficios para el aprendizaje", "mejores niveles de enseñanza". En tercer lugar, pese a tener un amplio alcance, el estudio enfrenta la dificultad de aislar el efecto de la Gestión Local en el contexto más amplio de la reforma, incluidos el currículum nacional, la evaluación nacional y el status de escuela subvencionada.

III. Gestión financiera y presupuestos

Fórmula de distribución de fondos

Cada Dirección Local de Enseñanza diseñó una fórmula para la asignación de dinero a las escuelas. El Estado estableció un marco de referencia para fórmulas de distribución de fondos que permite poca variación (aunque significativa) para la Dirección Local de Enseñanza (ver Thomas y Bullock, 1992b). Además, se estableció una proporción máxima de fondos que la Dirección Local de Enseñanza puede retener y manejar en forma central. Actualmente, las Direcciones están obligadas a delegar a las escuelas por lo menos el 90% de su Presupuesto Potencial de Escuelas (que constituye el gasto directo e indirecto planeado en las escuelas -el Presupuesto General de Escuelas- menos algunas excepciones especificadas, por ejemplo, provisión de fondos, psicólogos educativos y transporte escolar) a las mismas. Esta cantidad se denomina Presupuesto Agregado de Escuelas y se les distribuye a través de la fórmula. La exigencia en este caso es que por lo menos el 80% del Presupuesto Agregado de Escuelas debe orientarse a los alumnos, en base a su cantidad, asignándoles valor por edad, materias de sexto año, vacantes en la guardería y necesidades especiales (y en Gales, idioma galés). El 20% máximo restante puede asignar dinero a las escuelas en base a otros factores tales como los relacionados con el establecimiento, el tamaño de la escuela y necesidades educativas especiales (las no financiadas a través del componente alumno). En la Circular de 1988 se declara que:

- las reglas básicas de la fórmula deben ser simples, claras y de impacto predecible... Deben basarse en una evaluación de las necesidades objetivas de las escuelas... El determinante central de dichas necesidades debe ser el número de alumnos en cada escuela, asignándoseles valor por las diferencias de edades. (Ministerio de Educación 7/88: para 104; Dirección Galesa 36/88: para 101).

Una ampliación de esta orientación (1991 y 1994) reitera el principio básico de la fórmula en relación con el número de alumnos. La fórmula debe apuntar a los alumnos para asegurar que las escuelas tengan un claro incentivo de atraer y retener a los alumnos. Es de esta manera como, el elemento de competencia entre las escuelas por los alumnos, pasa a ser integrante del cambio.

Dentro de los límites de la estructura para financiar escuelas en Inglaterra y Gales, las Direcciones Locales de Enseñanza tienen cierta intervención en la proporción de fondos que asignan en base a distintos factores dentro de la fórmula. Pueden surgir diferentes niveles de

distribución de fondos por muchas razones: una Dirección Local de Enseñanza, comparada con otra, puede suministrar más servicios en forma central y con un mayor nivel de recursos; el valor del alumno asignado por edad y la estructura de los componentes de la fórmula no orientados al alumno pueden diferir de una Dirección a otra; factores no relacionados con la Gestión Local, como las diferencias en las Evaluaciones de los Niveles de Gasto y las preferencias de la autoridad local en cuanto a las prioridades de gasto pueden explicar otras variaciones (para un tratamiento más amplio del tema, ver Bullock & Thomas, 1993b). Algunos consideran que estas diferencias son "injustas": un director comentó en el tercer cuestionario:

- Sé, por colegas de otras partes del país, que hay una gran diferencia en los fondos que se ponen a disposición de las escuelas, lo cual resulta bastante injusto ya que todos tratamos de satisfacer las necesidades de los alumnos. (Cuestionario 3:r82)

Otro expresó las siguientes quejas en cuanto a la fórmula utilizada para asignar fondos en la Dirección Local de Enseñanza:

- La principal manzana de la discordia son los sueldos del personal y la discrepancia en la asignación del valor del alumno por edad, vale decir, que un colega con menos alumnos dispone de unas £ 50.000 más en el presupuesto. Se piensa muy poco en los costos de mantenimiento y energía en los edificios más viejos, por ejemplo, las válvulas de aislamiento para ahorrar en la calefacción. (Cuestionario 3: c82)

El paso de la provisión de fondos a las escuelas mediante fórmula creó 'ganadoras' (las escuelas que reciben *más* fondos por fórmula de los que recibirían históricamente) y 'perdedoras' (las escuelas que, bajo la fórmula, tienen asignados *menos* recursos históricamente). (2)

Ganadoras y perdedoras

En el mundo 'real' de la Gestión Local algunas escuelas pierden

(2) Nuestra utilización de los términos "ganadoras" y "perdedoras" se basa en una comparación entre las asignaciones históricas y por fórmula. Las percepciones que tienen los directores del impacto de la provisión de fondos por fórmula pueden variar en base a la posición técnica de la escuela respecto de ser ganadora o perdedora con la fórmula. Por ejemplo, el director de una escuela que es una perdedora técnica puede pensar que la escuela ganó con los fondos por fórmula en parte debido al dinero de los ajustes transicionales y, quizás, en los comienzos de la delegación, simplemente por tener una cantidad de dinero mayor para manejar. Una situación de aumento de las inscripciones también puede afectar las percepciones. Por otro lado, el director de una escuela ganadora puede pensar que es perdedora debido a los ajustes transicionales, por ejemplo, y porque la mayor parte del dinero va destinada a los costos de personal o debido a reducciones presupuestarias a nivel de la Dirección Local de Enseñanza.

y otras ganan (Cuestionario 3:j63). 390 escuelas suministraron datos suficientes en el primer cuestionario para que pudiéramos calcular si con el cambio de la distribución de fondos mediante fórmula eran 'ganadoras' o 'perdedoras'. De estas escuelas, el 20% son ganadoras en un nivel del 3% o más de su presupuesto y 21% son perdedoras en ese mismo nivel. El impacto de estos cambios se ve afectado por el apoyo dado a través del uso de ajustes transicionales, pero, a medida que estos van cediendo, se siente el efecto completo del cambio. Decimos que las escuelas se ven afectadas en un nivel del 3% de su presupuesto ya que el dinero equivalente a ese porcentaje constituía aproximadamente la cantidad de dinero que las escuelas recibían tradicionalmente como fondos "de asignación global".

Fondos para sueldos promedio

La disposición para distribuir los fondos para salarios recibió muchísima atención, centrándose en un debate tendiente a establecer si las escuelas debían recibir fondos en base a los salarios promedio o los salarios reales. El Ministerio de Educación se negó a modificar su posición al respecto. El documento de consulta publicado en enero de 1993 "establece la opinión de los Ministros, que, habiendo considerado todos los argumentos, debe mantenerse el principio de cargar a las escuelas los costos reales de los salarios de sus profesores, acompañados por las flexibilidades que las Direcciones Locales de Enseñanza tengan a su disposición en la práctica. En tanto, en Inglaterra y Gales, la disposición para los fondos destinados a salarios docentes debe seguir basándose en los salarios promedio y no en los reales, excepto en el caso de las escuelas más pequeñas en las cuales la Dirección Local de Enseñanza tiene la libertad de dar fondos para salarios reales. En Escocia, la situación es distinta: las pautas de la Dirección Escocesa para la "Gestión transferida de escuelas" (publicadas en marzo de 1993) permiten que las autoridades educativas deleguen los costos reales de personal a las escuelas si así lo desean (ver Arnott y Moore, 1993).

En suma, bajo las disposiciones para la Gestión Local de Escuelas, éstas tienen asignados recursos en base a la fórmula de distribución de fondos de su Dirección Local de Enseñanza. El componente principal de la fórmula es el alumnado, ya que la mayoría de los fondos que recibe una escuela se basa en el número de alumnos con el valor asignado por edad. La cantidad que recibe una escuela se denomina **cupo presupuestario**. Una vez recibido el presupuesto, las escuelas se ocupan de la plena reasignación de los recursos.

Presupuesto y reasignación

Las escuelas y sus consejos de dirección pueden "reasignar todos los rubros de gastos en el presupuesto delegado incluso entre el personal docente y no docente (Ministerio de Educación 7/88: para: 109). No obstante, esta libertad queda sometida a diversas normas de administración financiera (Cuestionario Comisión Auditoría/Ofsted, 1993). Una norma en particular especifica que:

- El presupuesto debe reflejar los objetivos educativos prioritarios de la escuela, tratar de valorizar el dinero y estar sometido a una supervisión regular y efectiva.

La flexibilidad de la reasignación de fondos es obviamente vista con beneplácito por los directores y considerada como una de las ventajas de la Gestión Local. En el segundo y en el tercer cuestionario, los directores respondieron a una declaración de posición que decía:

Estoy muy satisfecho con la capacidad de reasignar fondos entre los rubros presupuestarios.

Podemos comparar las respuestas de 123 directores de primaria y 40 de secundaria con esta declaración en los años 1992 y 1993. En el sector primario, la gran mayoría de directores coincidieron o coincidieron categóricamente con la declaración: 94% en 1992 y 95% en 1993 manifestaron su satisfacción ante la posibilidad de reasignar fondos entre los rubros presupuestarios. Se obtuvieron respuestas similares cuando la serie se dividió en directores de escuelas primarias más grandes y más pequeñas (3). La reasignación fue bien recibida por el 90% de los directores de las escuelas más pequeñas (29) en 1992 y el 93% al año siguiente. De las escuelas más grandes, el 95% de los directores (91) en 1992 y el 96% en 1993 recibieron con satisfacción la posibilidad de reasignar fondos. Todos los directores de las escuelas secundarias aceptaron o aceptaron categóricamente la declaración. Dada la libertad para reasignar fondos, ¿gastan más las escuelas en libros, materiales y equipamiento?

Gasto en base a la "capitación"

Una pregunta de la primera encuesta se refería a los cambios en

(3) En todo este informe, se toma como escuela primaria chica la que tiene menos de 200 alumnos. En el sector secundario, una escuela chica tiene menos de 700 alumnos inscriptos. El informe Ministerio de Educación/Coopers and Lybrand sobre la buena gestión de las escuelas chicas (1993) señala que 45% de todas las escuelas primarias de Inglaterra y Gales tienen 200 alumnos o menos. Comentan: "No hay una definición aceptada de una escuela chica. Esta guía toma como definición práctica las escuelas con menos de 200 alumnos".

los gastos en libros y equipamiento educativo. Estos elementos tienen una significación especial para las escuelas de Inglaterra y Gales porque representan los ítems -tradicionalmente conocidos como capitación- cuyo manejo fue delegado hace mucho tiempo a las escuelas y que son los recursos de aula. Se solicitó a las escuelas que indicaran si, desde la introducción de la Gestión Local y teniendo en cuenta la inflación, la cantidad gastada en libros y equipamiento había aumentado, disminuido o si se había mantenido igual. El 50% de las escuelas con Gestión Local habían aumentado los gastos en ambos ítems, mientras que el 16% indicó que el importe había disminuido.

En la segunda de las encuestas de seguimiento, entregada en 1993, se pidió a los directores que especificaran la cantidad disponible para los ítems de capitación (incluido el dinero para libros, materiales y equipamiento) para los años financieros Abril 1992/93 y 1993/94. Una serie de 70 escuelas primarias y 17 secundarias nos brindaron datos suficientes para calcular ambos importes anuales de capitación en tanto porcentaje de su asignación por fórmula para ese año. En el sector primario, el presupuesto de 1992 de capitación ascendió a un promedio de 3,4% de la asignación por fórmula. Este promedio disminuye a 3,1% de la fórmula presupuestaria para 1993. Esto indica que la proporción gastada en libros, materiales didácticos y equipamiento disminuyó en el sector primario. También calculamos la *diferencia* en las cantidades asignadas para ítems de la capitación durante este período. La diferencia media fue una reducción de £ 244; la disminución máxima fue de £ 9.500 y el aumento máximo £ 7.000. En esta serie de 70 escuelas primarias, 31 habían disminuido el gasto de capitación, 10 habían mantenido la misma suma y 29 habían aumentado el gasto.

En el sector secundario la proporción de la fórmula presupuestaria asignada a la capitación es similar a la del sector primario, si bien en este sector hay pruebas de un aumento menor: en 1992, el gasto en ítems de capitación significó el 3,3% de la fórmula presupuestaria, aumentando a 3,5% en 1993.

En suma, pese a las proporciones relativamente comparables que se gastan en ítems de capitación, existen algunas pruebas de diferencias entre los sectores; en el sector secundario la tendencia apunta a aumentar el gasto en este área mientras que hay evidencias de lo contrario en el sector primario. No obstante, debemos ser prudentes en cuanto a nuestras conclusiones en el sector secundario ya que la cantidad de escuelas de la serie es pequeña.

Fondos de contingencia

En 1991, 479 escuelas habían creado un fondo de contingencia,

lo que representaba un 77% de las que respondieron a la pregunta en la primera encuesta. Los datos en cuanto al nivel de estos fondos de previsión fueron más limitados. 278 escuelas suministraron datos que nos permitieron comparar el nivel de las previsiones entre el 1 de abril de 1990 y el 1 de abril de 1991. Estos datos revelan un aumento de estos fondos. En 1990, el 45% de estas escuelas tenían una previsión de £ 2.000 o menos; en 1991, el 29% de las escuelas tenían previsiones de este nivel relativamente bajo.

También se interrogó a los directores en cuanto a los importes que se tenían como fondos de previsión en los dos cuestionarios de seguimiento. Para una pequeña serie de escuelas -31 primarias y 12 secundarias- pudimos calcular y comparar el tamaño del presupuesto de reserva como porcentaje de la asignación por fórmula para cada uno de los cuatro años que van del 1 de abril 1990 a 1993. En el sector primario, la proporción promedio de la fórmula presupuestaria reservada para contingencias aumentó de un nivel bajo del 1,5% en el primer año a un nivel alto del 2% en 1991. Desde entonces, la media se estabilizó en 1,8% para los años 1992 y 1993. Para cada uno de esos años, esta serie de escuelas primarias incluye por lo menos una que no tiene nada en el presupuesto para contingencias. El fondo de previsión máximo representó el 5,2% del presupuesto de fórmula en 1990, 1992 y 1993. El 1 de abril de 1991, una escuela retuvo el 10,7% de su fórmula presupuestaria para contingencias.

La proporción media de fórmula presupuestaria retenida para contingencias en la pequeña serie de 12 escuelas secundarias aumentó durante este período si bien, curiosamente, los porcentajes son menores que en el sector primario. En 1990, se retuvo el 0,8% para fondos de previsión. Luego pasó al 1,6% en 1991, 1,7% en 1992 y 1,8% en 1993. Al igual que en la serie de escuelas primarias, para cada uno de estos años, por lo menos una no tuvo nada en este fondo. La proporción máxima de fórmula presupuestaria retenida aumentó en este período desde el nivel más bajo de 3,4% en 1990 a 4% en 1991, luego, a 10,2% en 1992 y una escuela secundaria retuvo el 14,8% de su fórmula asignada para fondos de previsión en 1993.

Complementación del presupuesto

Nuestros datos de 1991 muestran que el 79% de las escuelas (586) complementaron de alguna manera su cupo presupuestario. Las fuentes de fondos adicionales provinieron principalmente de actividades generales y de los padres para reunir fondos.

En nuestras visitas a las escuelas muchos entrevistados hablaron

de una gran confianza en el apoyo financiero de los padres. El vicedirector de una escuela (764) nos dijo que pedían a los padres que hicieran aportes mayores. La asistente administrativa de la Escuela 568 consideró que se pedía ayuda a los padres con demasiada frecuencia. Los consejeros de dirección de esta escuela comentaron que "en los últimos dos años ... (XXX) los recortes de presupuesto nos aniquilaron, ¡Gracias a Dios tenemos un buen PTA". El director de la Escuela 35 señaló que *sin el apoyo de los padres "estaríamos perdidos"*, y uno de los profesores mencionó la *financiación de los padres para cosas esenciales*.

En algunas escuelas fue evidente la confianza en mayores aportes de los padres para cosas básicas, en especial, para hacer frente al presupuesto de las cuotas globales por alumno. El presupuesto de cuotas en la Escuela 835, por ejemplo, se complementó con fondos de la PTA. Uno de los profesores comentó que los fondos de la PTA se utilizaban para más elementos de todos los días, por ejemplo, cola y ya no en "extras". Parecía haber un acuerdo general de mantener los niveles de personal (por recomendación de la Dirección Local de Enseñanza) pese a que la cantidad disponible para el presupuesto de cuotas globales se veía directamente afectado por esto. Un profesor comentó: "me gustaría ver más equipamiento descartable... pero no si es necesario eliminar nuestro actual ratio profesor/alumno".

Gastos por debajo del presupuesto disponible (4)

- La "injusticia de que dentro de la misma Dirección Local de Enseñanza algunas escuelas tienen déficit mientras que otras tienen un superávit de £ 400.000" (Escuela 2361: vicedirector).

Las escuelas y sus consejos de dirección no pueden planear gastar por encima del presupuesto: los gastos programados para el año financiero "no deben exceder el presupuesto disponible, tal como se ajustó para los excedentes de años anteriores, los ingresos a recibir, las provisiones para pagos o los aumentos de precios y otras contingencias" (Cuestionario Comisión Auditora/(Ofsted: 1993:4)

528 escuelas, que representan un 88% de todas las que respondieron a la pregunta en la primera encuesta, señalaron que su presupuesto hasta Abril 1991 no había sido gastado en su totalidad. Estos

(4) Reconocemos la ambigüedad del término y la posibilidad de que algunas escuelas establezcan una diferencia entre gastar por debajo del presupuesto y reservas para contingencias y otras no.

datos confirman muchos comentarios hechos en ese momento y no deben causar sorpresa. Obviamente, cabe esperar prudencia por parte de escuelas que manejaban por primera vez los presupuestos. Además, en un sistema que exige que mantengan los gastos dentro de los límites de efectivo, también cabía esperar que la prudencia llevara a gastar por debajo del presupuesto disponible. Sobre todo, teniendo en cuenta que las normas permiten reportar el saldo a otro año financiero.

El informe de la Inspección de Su Majestad sobre la implementación de la Gestión Local en las Escuelas (1992:19) habla del gasto por debajo del presupuesto y sus posibles razones:

- ...muchas escuelas no gastan todos sus presupuestos... En la mayoría de las escuelas el nivel de gasto por debajo del presupuesto excede los ingresos que están generando. Esto está sucediendo por muchas razones. Las escuelas tendieron a mostrarse sumamente prudentes en las primeras etapas. Las primeras declaraciones presupuestarias de las Direcciones Locales de Enseñanza no siempre son exactas... La prudencia aumentó por temor a que las Direcciones Locales de Enseñanza redujeran los presupuestos proyectados para evitar la limitación de gastos.

Marren y Levacic (1992) señalan las decisiones relacionadas con gastos de una serie de escuelas en su primer año de Gestión Local. Indican el enfoque prudente y comentan que la "gran mayoría de las escuelas" en esa Dirección Local de Enseñanza en particular "terminaron 1990/91 con un gran superávit cómodo, cuando no molesto". Al comentar esta situación de gasto por debajo del presupuesto, escriben:

- Un gran saldo para reportar constituye una arma de doble filo. Es posible que las escuelas se hayan asegurado contra futuros déficits pero hizo que algunos asesores cuestionaran el nivel de provisión de fondos a las escuelas si eran posibles semejantes ahorros. También lleva a cuestionar si dicho ahorro constituye una utilización eficaz del presupuesto y si no habría sido mejor usarlo para responder a necesidades particulares de la escuela. Cabe señalar que actuaban bajo amenaza de recortes inminentes y una falta de información financiera clara en cuanto a temas tales como los gastos de energía.

Al leer estos informes, es difícil no preocuparse en cuanto al futuro; ¿qué pasa cuando se agota el presupuesto no gastado y el fondo de provisión? Si el presupuesto para el año siguiente es "considerablemente reducido" ¿un número cada vez mayor de escuelas será incapaz de mantener sus niveles actuales de personal? No obstante, el contexto es dinámico y al año siguiente las cosas pueden cambiar, sobre todo si

la escuela atrae más alumnos.

Reducciones en los rubros presupuestarios

En el segundo cuestionario se pidió a los directores que respondieran a una declaración de posición que decía: *Considero que el presupuesto es suficiente para las necesidades de la escuela.* De 124 escuelas en el sector primario, 29% manifestaron su desacuerdo y el 50% manifestaron su desacuerdo categórico. La intensidad del desacuerdo fue ligeramente mayor en el grupo de escuelas primarias más grandes que tuvieron una mayor proporción de desacuerdo categórico (5). Las respuestas de 44 directores de secundario son similares con un 27% en desacuerdo y 48% en desacuerdo categórico con la afirmación de que el presupuesto es suficiente para las necesidades de la escuela. Una proporción más alta de directores de escuelas secundarias más pequeñas estuvieron categóricamente en desacuerdo con la declaración, en comparación con los directores de escuelas secundarias más grandes (6).

Si bien algunos pueden sostener que el presupuesto escolar nunca podría ser suficientemente grande como para satisfacer todas las necesidades de la escuela -no cuesta demasiado encontrar formas de gastar dinero- tenemos datos que muestran que muchos directores tienen que hacer recortes en algunos rubros presupuestarios.

En la tercera encuesta, se preguntó a los directores si, al establecer el presupuesto para el año, se habían reducido los gastos en algún área. 119 escuelas primarias y 41 secundarias respondieron a esta pregunta. En los dos sectores, más de la mitad (62% de las primarias; 54% de las secundarias) indicaron que algunos gastos se habían reducido. Para aquellas que habían reducido algún área de gastos hicimos una lista de cinco -personal docente, personal no docente, establecimiento, elementos de la capitación y otra- y pedimos a los directores que indicaran para cada una si se trataba de un área de reducción. El área más común de reducción presupuestaria en el sector primario fue la capitación (77% indicaron recortes en este sector). La siguiente área con más probabilidades de recortes fue la del establecimiento (62%); 39% hicieron recortes en el personal docente y 32% en personal no docente; 22% indicaron "otras" áreas de recortes. Esto

(5) De 28 directores de escuelas primarias más chicas, 36% estuvieron en desacuerdo y en el 46% el desacuerdo fue categórico. De los 92 directores de escuelas primarias más grandes, 27% estuvieron en desacuerdo y 51% en desacuerdo categórico.

(6) De los 21 directores de escuelas secundarias más chicas, 24% estuvieron en desacuerdo y 52% manifestaron su desacuerdo categórico. De los 23 directores de escuelas secundarias más grandes, 30% estuvieron en desacuerdo y 11% manifestaron un desacuerdo categórico.

contrasta con las elecciones de los directores de escuelas secundarias. En este sector, el área más común que sufrió reducciones presupuestarias fue la del personal docente (77%). También fueron 'populares' los recortes a los presupuestos del establecimiento y de las cuotas globales por alumno (62% y 57% respectivamente); 23% habían hecho recortes en el personal no docente y 19% en otras áreas. Lo más notable es, pues, la diferencia entre los sectores en cuanto a la protección del presupuesto del personal docente: al buscar áreas para reducir los gastos y ahorrar, los directores de secundario se vuelcan mucho más al presupuesto docente que sus colegas de primaria. Parte de la explicación radica en la flexibilidad relativamente limitada que las escuelas primarias pueden tener en esta área del presupuesto, pese a ser más pequeñas.

Administración y gestión del presupuesto

En esta sección analizamos brevemente los roles del director, del consejo de dirección, del administrador de la escuela y de la Dirección Local de Enseñanza en la administración del presupuesto. Para esto, nos basamos sobre todo en datos de las visitas a las escuelas. Los roles de estos individuos y grupos se analiza con mayor detalle en otros puntos. Aquí nos concentramos específicamente en su rol en relación con la administración y la gestión del presupuesto.

El Director

Según la Comisión Auditora/Ofsted ('Mantener el equilibrio', 1993) las obligaciones del director respecto de la gestión y administración del presupuesto incluyen:

- a) perfilar el presupuesto y prever cash flow para hacer frente a los probables esquemas de gastos;
- b) delegar los presupuestos dentro de la escuela (por ejemplo, a los jefes de departamentos, a los jefes de programa), garantizando que la responsabilidad por el control financiero se ajuste a una responsabilidad financiera de gestión para el uso de los recursos;
- c) suministrar informes regulares al consejo de dirección sobre los gastos, incluidas las sumas comprometidas pero todavía no pagadas, en base al presupuesto aprobado.

En suma, el rol del director debe ser más de "gestión" que de "administración". La práctica actual, sin embargo, varía según las

distintas escuelas

Personal administrativo/de oficina

- El manejo adecuado de las cuentas bancarias constituye un control financiero fundamental. Son esenciales sobre todo las conciliaciones bancarias regulares (Cuestionario Comisión Auditoría/Ofsted 1993:15)

Generalmente estas tareas han sido desarrolladas por personal de oficina/administrativo, responsable normalmente de la preparación de los informes tendientes a comparar la cantidad gastada o comprometida hasta la fecha con los presupuestos (Cuestionario Comisión Auditoría/Ofsted 1993:5)

Como informa la Inspección de Su Majestad (1992:17), "inicialmente todas las Direcciones Locales de Enseñanza administraban el dinero y pagaban todas las cuentas en forma central. Un número cada vez mayor de éstas están permitiendo que sus escuelas tengan cuentas bancarias y chequeras independientes. Algunos directores manifestaron las frustraciones que habían experimentado ellos mismos y su personal administrativo con el procedimiento de pasar las facturas para su pago a través de la Dirección Local de Enseñanza.

El consejo de dirección

El rol del consejo de dirección apunta a la tarea de supervisar: la Comisión Auditora/Ofsted declara que debe garantizar que "las reasignaciones contribuyan a lograr los objetivos y metas generales de la escuela" y que "las obligaciones del personal en cuanto a las transacciones financieras se distribuyan, en la medida de lo posible, de tal manera que por lo menos dos personas participen en las recepciones y los pagos. El trabajo de una persona consistirá en verificar el trabajo de la otra".

La Dirección Local de Enseñanza

Según la Comisión Auditora/Ofsted (1993:12)

- ...las cuentas de las escuelas con presupuestos delegados estarán sujetas a la auditoría regular interna y deben estar disponibles para ser inspeccionados según las disposiciones por las auditorías externas de las autoridades educativas (Direcciones Locales de Enseñanza). Los au-

ditores internos revisan la gestión de las finanzas de las escuelas en nombre de las direcciones locales... El rol de los auditores externos es evaluar la legalidad y la regularidad de los asuntos financieros y asegurar que las direcciones hayan tomado las disposiciones adecuadas para garantizar el valor del dinero.

El impacto en el personal

De las conversaciones con los profesores y otras personas con las que hablamos en las visitas a las escuelas, se desprende que la Gestión Local significó para muchos una mayor conciencia de los costos.

Esta mayor conciencia del costo de las cosas fue considerado como algo positivo en algunas escuelas, en otras el impacto fue más negativo.

De una u otra forma, la Gestión Local hizo que los miembros del personal pensaran sobre el costo de la enfermedad, su seguridad en el empleo y la amenaza de un personal "mas barato". En cuanto a las faltas, oímos comentarios como "ahora tenemos que ser más conscientes de lo que implican las ausencias por enfermedad, etc. teniendo en cuenta el gasto de los suplentes". En términos de seguridad en el empleo, oímos la preocupación del personal docente referida a los despidos y al personal no docente en cuanto a los recortes de horas.

En suma, la delegación de presupuestos a las escuelas provocó una mayor conciencia del personal en cuanto a los costos. Esto trajo aparejados beneficios en algunas escuelas, por ejemplo, una selección más cuidadosa de los materiales programáticos. En otras escuelas, en cambio, el personal recurrió a comprar personalmente esos materiales. Una consecuencia "desagradable" es la mayor conciencia del personal en cuanto al costo de sus propios salarios para las escuelas. Resulta desagradable en la medida en que aumenta el miedo a los despidos y alienta al personal docente a ir a la escuela pese a sentirse enfermo para evitar los costos de la suplencia.

IV. Cantidades de alumnos e inscriptos en las escuelas

Introducción

Bajo la legislación de la Gestión Local en las Escuelas, los presu-

puestos derivados a ellas se basan en gran medida en la cantidad de alumnos. Aquí, empezamos considerando los antecedentes de la política de provisión de fondos per-cápita. Luego analizamos los datos sobre las inscripciones que se modifican en las escuelas y exploramos el impacto de los cambios de número de alumnos en los presupuestos escolares y en la organización del aula. También informamos acerca de las razones de los aumentos/disminuciones de inscriptos y consideramos las relaciones entre las escuelas en el contexto de la competencia por alumnos.

Antecedentes de la política

Relacionando directamente los presupuestos escolares a las cantidades de alumnos y mediante medidas que propician una inscripción más abierta, el Estado pretende que las escuelas tengan una mayor responsabilidad para con los padres y así mejoren sus niveles de educación. En diciembre de 1990, el entonces Ministro de Enseñanza, Michael Fallon, comentó:

- **...el tamaño de los presupuestos (escolares) se determina por el número de alumnos que atraen. Esto asegurará que nuestro sistema primario y secundario responda a la elección del cliente, lo cual aumentará sus niveles. (Fallon, 1990:2).**

Actualmente, se exige a las escuelas que admitan alumnos hasta su *número correcto*. Este número apunta a reflejar una capacidad física de la escuela y, en el sector secundario, se refiere generalmente al número total de alumnos admitido para el grupo de edad correspondiente en el año escolar 1979-80. En el sector primario, el número correcto es normalmente el número de alumnos admitido en 1990-91, o la capacidad física de la escuela si ese número es más alto. La capacidad física se evalúa mediante una fórmula basada ampliamente en la superficie. La exigencia de que las escuelas admitan alumnos hasta su número correcto empezó a regir para las secundarias en 1990 y para las primarias en 1992. Así, por referencia al número correcto, siempre y cuando la escuela tenga espacio, está obligada a responder a solicitudes de vacantes por parte de los padres. El Estado considera que esto traerá aparejada una inscripción más abierta al ampliar la elección de los padres. Esto, sumado a una fórmula orientada al alumno para distribuir dinero a las escuelas, "fortalecerá -tal el argumento esgrimido- a las escuelas de éxito y dará a las demás un incentivo para mejorar" (Ministerio de Educación, 1991a). Un comentarista describe el principio de la política:

- **El principio que rige la política en su conjunto es la**

creación de un mercado; la competencia entre escuelas por alumnos y, consiguientemente, por recursos, se considera como el motor que impulsará al sistema en su conjunto. Para que ese mercado sea una realidad, para fortalecer el poder del consumidor, la Ley de Educación incluyó una serie de secciones pensadas para reafirmar la realidad de la elección de los padres. Estas significaron negar facultades que tenían hasta el presente las autoridades locales de limitar el reclutamiento de alumnos a escuelas específicas..." (Simon, 1992: 152)

Este último punto es reiterado por Ball (1990: 61), quien comenta:

- Las autoridades locales ya no podrán planear equilibrar las inscripciones entre las escuelas o proteger a las escuelas contra el efecto de la disminución de las inscripciones.

La fórmula orientada al alumno

Según las disposiciones para la Gestión Local, a todas las escuelas se les asigna un presupuesto basado principalmente en la cantidad de alumnos en la escuela, asignándoles valor por edad (unidades de alumnos por edad, AWPUE). El presupuesto escolar agregado (ASB) es la cantidad total de dinero que se distribuye a las escuelas mediante una fórmula de la Dirección Local de Enseñanza. El Ministerio de Educación (1991 b:4) explicó:

- ...la exigencia original fue que por lo menos el 75% del presupuesto escolar agregado se distribuyera en relación con el número de alumnos, evaluados por edad.

Esto luego fue revisado y desde abril de 1993 (1995 para las Direcciones Locales de Enseñanza dentro de Londres):

- ...todas las direcciones Locales de Enseñanza deben asignar un mínimo de 80% al presupuesto escolar agregado con referencia a los números de alumnos". (Ministerio de Educación 1991: b)

El 20% restante del presupuesto agregado se distribuye en base a otros factores de la fórmula de la Dirección Local de Enseñanza, por ejemplo, relacionadas con necesidades educativas suplementarias, pequeñas escuelas y establecimientos. El impacto de destinar la mayoría de los fondos de una Dirección Local de Enseñanza a las cantidades de alumnos significa que el grueso del cupo presupuestario de una

escuela dependerá de la cantidad de alumnos. La tendencia es que esta proporción aumenta con el tamaño de la escuela, dado que las escuelas más grandes no serán elegidas para una asignación de escuelas pequeñas. Obviamente, existe una considerable variación en la construcción de la fórmula de una Dirección Local de Enseñanza (ver Thomas & Bullock, 1992 b) pero la estructura básica es la misma y todas las fórmulas deben satisfacer esta exigencia del 80% orientado a los alumnos.

Mediante la implementación de la fórmula, en la Dirección Local de Enseñanza, se destina a cada alumno una cantidad en efectivo. En el esquema de Gestión Local de cada Dirección se establece la cantidad que cada alumno aporta a una escuela. Esto ha sido descrito como sistema de "**alumno como vale**" (Hywel Thomas, 1987). Ball (1990:64) comenta que si bien no hay ninguna provisión para vales en la Ley, hay una "segunda alternativa. En efecto, hay un intercambio en efectivo por servicios que se introducen mediante el mecanismo de *provisión de fondos per-cápita*".

Los comentarios de cuatro directores ilustran las opiniones sobre esta fórmula orientada al alumno:

- En esta escuela, la fórmula de distribución de fondos está funcionando porque nuestros inscriptos aumentan. (Cuestionario 2:m38)
- La fórmula de distribución de fondos orientada al alumno trae aparejado un 'clima' demasiado competitivo entre las escuelas. (Cuestionario 2:n35)
- Como Escuela Media con inscripciones en baja, preveo problemas serios en el futuro cercano ya que cada vez son más las áreas del presupuesto que utilizan la cantidad de alumnos para su cálculo. (Cuestionario 3:d36)
- La Gestión Local marcha bien en la escuela, la escuela es popular en la zona y en este momento tiene una sobre-demanda, de modo que no hay escasez de dinero. (Cuestionario 2:m81)

Impacto en los presupuestos

Lo que sugieren nuestros datos es que los cambios en la cantidad de inscriptos pueden ser muy considerables y sobre todo en cuanto hace al efecto significativo que tienen en los presupuestos. Para las escuelas que están perdiendo alumnos, puede crear dificultades respecto de los planes que, por ejemplo involucren presupuestos característicos para

proyectos futuros. También es posible que el manejo del programa se vuelva menos previsible con consecuencias para el aprendizaje.

Los siguientes comentarios de directores a los cuestionarios segundo y tercero ilustran las preocupaciones referidas a la planificación:

- ...la orientación al alumno no permite avanzar fácilmente en la planificación en áreas en las que hay una alta tasa de movimiento de las familias (Cuestionario 2:h9)
- La única desventaja es la incertidumbre en las Escuelas Infantiles/Primaria en cuanto a la cantidad de alumnos que debe admitirse al año siguiente cuando dependemos tanto del número de alumnos. (Cuestionario 3:k63)

El vicedirector de una de las escuelas que visitamos (Escuela 0120) mencionó el impacto directo que podrían tener las inscripciones fluctuantes en el presupuesto.

- Los cálculos para la fórmula... tan dependientes de la cantidad de alumnos significan que tenemos poco margen de maniobra respecto de cualquier fluctuación en la cantidad de alumnos que lleve a un cambio en el presupuesto, lo cual afecta rápida y directamente lo que podemos hacer... El principio de la Gestión Local es sólido pero en la práctica tiene algunas fallas, por ejemplo, tenemos un plan de desarrollo para 3 ó 5 años pero ahora en enero de 1993 no sabemos cuál es nuestro presupuesto para Abril”.

Un director comentó simplemente que “...¡permitir que las escuelas anden mal financieramente por la asignación en base a la unidad por alumno es una locura!” (Cuestionario 2:i20)

Impacto en el tamaño del curso

Si bien los alumnos extras aportan recursos extras, el aporte de los alumnos adicionales no es directo. Respondiendo al tercer cuestionario, un director detalla el impacto de los alumnos adicionales en su escuela secundaria:

- La situación realmente ridícula surge cuando los números aumentan en poca cantidad, lo suficiente apenas como para exigir una clase más en el grupo de cualquier año. El ingreso por pocos alumnos más no aporta suficiente como

para pagar un salario docente adicional -por lo tanto uno se halla en posición de tratar de que los padres no elijan la escuela. Si bien esta dirección tiene fondos hemos dejado suficiente de lado para salir del apuro cuando los aumentos de alumnos nos crean esa situación- ¡si la situación cambia tendremos problemas! La única posibilidad de la escuela será entonces tener cursos más grandes -y entonces los padres van a elegir ir a otra parte. ¿A eso se le llama opción de los padres?- (Cuestionario 3:m27)

En algunas escuelas, la Gestión Local parece haber contribuido a hacer cursos más grandes:

- La distribución de fondos por alumno no tiene sentido, para empezar, el dinero llega con siete meses de atraso. Las cantidades críticas, que obligan a decidir si se emplea otro profesor significarán cursos más grandes hasta alcanzar un nivel en que las cantidades permitan emplear otro profesor o podrían llevar a cursos de edades mezcladas para resolver el problema. (Cuestionario 2:m27)

El vicedirector de la Escuela 0120 comentó que la "fórmula orientada al alumno produjo un aumento en el tamaño de los cursos: 25-27 a 30-32 en los Juniors y de 20-22 a 24-26 en Infantes".

Me siento un poco confundido. En principio, estoy contento con la libertad de tomar decisiones. En la práctica, estamos a punto de hundirnos. Somos tradicionalmente organizados. Queremos reducir el tamaño de nuestras inscripciones para reducir el tamaño de nuestros cursos. Cuando lo hagamos (no, si lo hacemos) perderemos dinero y por ende personal de apoyo part-time. Nuestros niveles altos se vendrán abajo. (Cuestionario 2:c37)

Razones de los cambios en las inscripciones, competencia y cooperación

En el primer cuestionario, se preguntó a los directores si, en su opinión, el número de inscripciones había cambiado significativamente desde enero de 1990 y, en ese caso, se les pidió que sugirieran una explicación. De los que dieron una razón para el cambio significativo, 61% (164 sobre 268) lo adjudicaron a la demografía (incluidos movimiento de población, aumento temporario anual, aumento de la tasa de natalidad). En estos casos, los presupuestos escolares se ven afectados por lo que pueden ser circunstancias locales fuera del control de la escuela. Súmese a éstas el impacto de las presiones competitivas deseadas por el Estado y es lógico que el nivel de cambio aumente.

Se ha sostenido que estas reformas ponen a las escuelas en una situación de quasi-mercado en la que compiten por alumnos, o sea, por dinero. La teoría del Estado detrás de estas reformas fue descrita por Simon (1992:133), quien escribe:

- **...la competencia fortalecerá el éxito y desalojará o hará quebrar a las que fracasen. Lo que las escuelas hacen en general mejorará. Afirman que, ante todo, los niveles van a subir.**

Describe la Ley de Reforma de la Educación como "*un impulso general hacia una economía de mercado*" y ve la relación entre la fórmula de provisión de fondos basada en la cantidad de alumnos y la inscripción abierta como "un arma poderosa que impone lo que podría convertirse en una competencia despiadada entre escuelas para sobrevivir" (1992:146). Sin embargo, en la base, las escuelas pueden estar desarrollando políticas locales de acuerdo a las admisiones de alumnos. Lo curioso es que, hasta el informe del Ministerio de Educación / Coopers and Lybrand (1993c) sobre la buena gestión en las escuelas pequeñas, se recomienda que: "los consejeros y directores deben considerar los beneficios potenciales que pueden derivar de la cooperación con una o más escuelas locales". Si bien no identifican los acuerdos sobre admisiones de alumnos, el nivel de cooperación que sugieran podría tener el efecto de amortiguar la competencia. Identifican los siguientes tópicos de cooperación: asesoramiento para los directores; compartir experiencia en programas; sesiones conjuntas de INSET; usar recursos GEST aunados; compartir los servicios de economos; compras conjuntas de bienes y otros servicios para obtener descuentos por cantidad; provisión de pericia o servicios de las escuelas secundarias y primarias más grandes a las escuelas más pequeñas; acuerdos combinados para visitas educativas. La colaboración entre escuelas es señalada por otros, por ejemplo, Hall y Wallace (1993:101), quienes comentan:

- **La colaboración entre escuelas y colegas está siendo promovida actualmente por lo menos en algunas zonas como estrategia local capaz de subvertir la competencia generada por la imposición del gobierno central de inscripciones abiertas y de provisión de fondos basada en las cantidades de alumnos dentro de un contexto de vacantes excedentes.**

Citan un ejemplo en una zona de Bristol donde todas las escuelas secundarias acordaron transferir alumnos de quinto a un colegio local. También compran servicios conjuntamente, sincronizan sus horarios para permitir el INSET conjunto e intercambios de personal y no compiten por los alumnos.

En nuestro tercer cuestionario a los directores, preguntamos:

¿Tienen algún acuerdo, formal o informal, con escuelas de la zona en cuanto a las admisiones de alumnos?

Exactamente la mitad de los directores de escuela primaria (61 de 122) indicaron que sí tenían ese tipo de acuerdos. En el grupo de escuelas secundarias, los acuerdos eran mucho menos: 19 de 42 directores tenían acuerdos referidos a admisiones de alumnos.

En el tercer cuestionario, también se pidió a los directores que hicieran un comentario sobre la competencia por alumnos en su zona. De las 147 respuestas, parecería que la experiencia es variada. Para algunas escuelas, la competencia no es un tema importante por razones como la sobre-demanda de vacantes (15 escuelas) y el hecho de que todas las escuelas de la zona están cómodamente completas (16 escuelas). A guisa de ilustración, esos directores escribieron:

- La mayoría de las escuelas tienen una sobre-demanda y por lo tanto la competencia no es un problema (Cuestionario 3:i490)
- La competencia no es un problema en este momento -hay demasiados alumnos buscando vacantes en las escuelas- (Cuestionario 3:n22)
- Mi escuela normalmente tiene una sobre-demanda. Cuando se produce una vacante, se la ofrecemos inmediatamente a alguien que está en lista de espera. (Cuestionario 3:r47)

Otra serie de escuelas señaló que no había competencia, o al menos no todavía (16 escuelas), mientras que otras no sufrían una competencia abierta, por muchas razones, incluidas las relacionadas con el tipo de escuelas (4 escuelas: por ejemplo "...ésta es una escuela confesional y toma específicamente a católicos" (Cuestionario 3:d0); el funcionamiento de las políticas de admisión de la Dirección Local de Enseñanza (6 escuelas); la ubicación (10 escuelas): por ejemplo, "la única escuela en el pueblo" (Q3:a98), "la zona rural significa casi siempre que los alumnos van donde va el autobús" (Cuestionario 3:m27).

Otras (27 escuelas) mencionaron que los directores de esa zona tenían cierto tipo de acuerdo mediante el cual se realizan intentos para evitar la transferencia de alumnos entre escuelas y las acciones para cazar alumnos. Hicieron comentarios estilo: "...un acuerdo informal

entre directores de no hacer transferencias sin consultar a otros directores involucrados" (Cuestionario 3:c7); "...hemos acordado no 'cazar' alumnos" (Cuestionario 3:a26); "...un acuerdo informal de mantener, en lo posible, las antiguas zonas de influencia" (Cuestionario 3:i487); "...no nos peleamos por hacer negocio hay un acuerdo local entre directores al respecto" (Cuestionario 3:148).

Sin embargo, muchas otras escuelas se ven afectadas por la competencia. Para un grupo de ellas (12) "no es despiadada en este momento" (Cuestionario 3:g15) o "significativa aunque no abierta" (Cuestionario 3:j 27), o "amistosa pero muy real" (Cuestionario 3: p 28). Cuatro hablaron de una *creciente* competencia. Tres mencionaron específicamente prospectos y folletos. Un director dijo: "Está volviéndose cada vez más intensa y ahora se gastan muchos recursos en prospectos, folletos, etc" (Cuestionario 3:c21). Algunas otras escuelas (5) sentían que estaban perdiendo alumnos debido a las actividades de otras escuelas que, por ejemplo, admitían alumnos "por debajo de su edad" o hacían "esfuerzos enormes por atraer más alumnos". Otras escuelas perdieron alumnos por no tener guardería (3) o quinto año (1). Once escuelas, en particular, hablaron de una competencia "feroz", "intensa" y "grande" haciendo observaciones como:

- **Competencia grande y despiadada por alumnos capaces para fortalecer la reputación de la escuela y completar el ciclo de "el éxito llama al éxito".**
- **La situación en sí es altamente competitiva. ¡Los directores se hablan pero apenas! (Cuestionario 3:i57)**

Tanto en el cuestionario de 1992 como en el de 1993, también se pidió a los directores que respondieron a la siguiente declaración de posición:

Como consecuencia de la Gestión Local, estamos tratando activamente de atraer más alumnos.

Tenemos datos comparativos sobre 124 escuelas primarias y 40 secundarias. En 1992, 43% de los directores de primaria estuvieron de acuerdo con esta declaración. Este porcentaje baja en forma muy considerable al año siguiente: en 1993, 31% de los directores de primaria estuvieron de acuerdo. ¿Esta disminución podría estar relacionada con acuerdos entre escuelas vecinas en cuanto a las admisiones de alumnos? Al considerar esto, comparamos las respuestas de los directores de escuelas primarias *con* acuerdos, con las respuestas de los que *no* tenían acuerdos. El doble de directores (42%:25/60) *sin* acuerdos coincidieron en que como consecuencia de la Gestión Local estaban tratando activa-

mente de atraer más alumnos: 21% (13/61) de los directores de primaria con acuerdos coincidieron con la declaración. Si bien esto sugiere que el hecho de tener un acuerdo con las escuelas de la zona trae aparejado que las mismas no busquen alumnos activamente, subsiste una proporción de ellas *con* acuerdos que buscan alumnos *activamente*.

En el sector secundario, la proporción de directores que están de acuerdo con esta declaración también bajó: 63% (25/40) en 1992 pasó a 53% (21/40) en 1993. La cantidad de escuelas es muy pequeña para tener demasiado en cuenta esa disminución. Lo que sí puede decirse, sin embargo, es que el nivel de acuerdo es mayor en el sector secundario.

Esta declaración también se planteó a los entrevistados en las visitas a las escuelas. Tenemos las respuestas de 39 directores, 33 vicedirectores, 67 profesores, 29 consejeros y 36 miembros del personal administrativo/de oficina. En comparación con otros grupos, una mayor proporción de profesores estuvo de acuerdo en que 'como consecuencia de la Gestión Local estamos tratando activamente de atraer más alumnos'. No obstante, 36% de los directores, vicedirectores y consejeros manifestaron su desacuerdo con la declaración.

Por los comentarios de los directores en el segundo y tercer cuestionario no cabe ninguna duda de que la competencia por alumnos es muy real en *algunas* escuelas. Un director, por ejemplo, comenta que "las escuelas compiten por alumnos/libras" (Cuestionario 2:g15). Los directores hablan de la necesidad de atraer a los padres:

- El elemento de orientación al alumno está generando tensión entre las escuelas locales. Más padres que eligen en base a lo que parece ser un razonamiento superficial de sacar/poner alumnos en las escuelas. Más presión sobre mí para que haga que nuestras escuelas resulten más atractivas para los padres, no en base a una filosofía educativa sólida, sino por la presión de los medios de comunicación. (Cuestionario 2:a11)

Otros hablan del impacto que tiene la competencia por alumnos en las relaciones con otras escuelas. Uno por ejemplo, comentó que estaba "dividiendo a las escuelas haciéndolas competir por alumnos" (Cuestionario 2:i98). La cooperación entre las escuelas se ha vuelto más difícil en algunos lugares. Algunos directores escribieron:

- La competencia por alumnos ha tenido un efecto negativo en la cooperación entre escuelas (Cuestionario 3:i502)
- Promover la competencia -lo cual podría haber aguzado nuestra acción- pero en el proceso se perdió la vieja aper-

tura para compartir ideas, etc. (Cuestionario 2:008)

- No estoy contento con la mayor competencia entre escuelas pero siento que parece estar desarrollándose un clima más colegiado entre los directores. (Cuestionario 2:046)

Dos comentarios de directores indican potenciales dificultades en cuanto a la relación entre escuelas a partir de esta competencia por alumnos.

- En general, la Gestión Local está tendiendo a aumentar la competencia entre las escuelas por obtener alumnos. En esta zona, una escuela en particular, adoptó una política de marketing muy agresiva, que ha hecho que las escuelas de la zona atraigan menos alumnos. Estas escuelas ahora están respondiendo y veo que empieza a desarrollarse una situación de "pelea de perros". (Cuestionario 2:i57)
- Estoy aceptando alumnos "fuera de mi área de influencia" porque mi propia área no tiene suficientes alumnos. En el futuro, esto podría afectar las relaciones con colegas en esta situación de "fuerzas de mercado". (Cuestionario 2:p27)

Se nota la estrategia de admitir alumnos en edad temprana para garantizar las cantidades de alumnos en el futuro:

- Siento que hay competencia entre escuelas para atraer más alumnos. En Kent, se están admitiendo alumnos full-time a una edad cada vez más temprana para asegurarse la futura provisión de fondos. Una vez que las inscripciones de una escuela empiezan a bajar, la consecuencia más obvia es la pérdida de personal, lo que crea una espiral descendente...
- Los consejeros consideran que los tamaños cómodos de cursos son cruciales para atraer 'clientes', pero ¿cómo competimos con escuelas que admiten alumnos en grupos grandes cuando tienen cuatro años? Es posible que estas clases educativamente hablando no tengan fundamento. (Cuestionario 3:f04)

Al hablar de la Gestión Local en las escuelas, Ball (1990:65) anticipó la competencia y predijo que traería aparejados cierres de escuelas:

- En algunas áreas, la enseñanza va a pasar a ser un negocio despiadado ya que las escuelas con capacidad libre

intentarán comercializar sus servicios en una competencia directa entre ellas. Obviamente, el Ministerio de Educación espera que algunas escuelas no sobrevivan en el mercado; se esperan 'quiebras'. En efecto, "las débiles terminarán contra la pared," algunas escuelas van a perder en la medida en que ya no resultarán viables y algunas van a cerrar.

Se pidió a los directores que respondieran a una declaración de posición relacionada con cierres de escuelas en los cuestionarios de 1992 y 1993. La declaración decía:

Considero muy probable que la Gestión Local traiga aparejados cierres de escuelas.

Casi la mitad de los directores de escuelas primarias (49%: 59/121) estuvieron de acuerdo con esta declaración en 1992. El nivel de acuerdo disminuye a 43% al año siguiente. En el sector secundario (40 escuelas), 48% estuvieron de acuerdo en 1992, aumentando a 60% en 1993. Obviamente, entonces, existe la creencia generalizada de que la Gestión Local puede llevar a cierres de escuelas. Queda abierto el interrogante en cuanto a la medida en que los posibles cierres están directamente relacionados con la competencia por alumnos. Lo que podemos decir es que perder alumnos, por razones que fuere, tiene un fuerte impacto en los presupuestos, y los fondos podrían reducirse al punto de hacer que las escuelas no resulten viables desde el punto de vista financiero.

Si la competencia por los alumnos se difundiera más, deberíamos estar alerta a lo que esto implica en cuanto a la elección de los padres. Simon (1992: 153) escribe que "...las clases medias y profesionales... predominan en gran medida en el ejercicio de la opción de los padres". Menciona el estudio de investigación de Echols, McPherson y Willms (Opción de los padres en Escocia, 1990):

- Este estudio parece confirmar las predicciones generalizadas en el sentido de que el ejercicio de la opción de los padres a través del ingreso abierto derivará en una creciente diferenciación entre escuelas dentro del sector mantenido. Las escuelas más 'populares', así percibidas por los padres, se expandirán; por el contrario, las menos populares van a contraerse. Dichos cambios se reflejarán inmediatamente en los presupuestos de las escuelas (Simon, 1992:155)

Esta expansión y contracción fue identificada por directores y otros en nuestro estudio. El vicedirector de la Escuela 899 consideró que las escuelas que estaban en el pozo se hundirían aún más que las

escuelas populares. No tendrían establecimientos adecuadamente grandes de modo que tendría que haber una selección.

He aquí dos comentarios de directores que expresan preocupación por las escuelas que se ocupan de alumnos desaventajados:

- **Me preocupan los efectos a largo plazo sobre las escuelas urbanas en zonas pobres o en escuelas con inscripciones en baja. Cabe la posibilidad de surgimiento de escuelas 'pozo'. (Cuestionario 2:j13)**
- **Está causando grandes discrepancias entre escuelas y afecta su capacidad de supervivencia. Las escuelas populares que están completas obviamente están en una posición financiera más fuerte que las otras, pero esto no tiene en cuenta ningún factor social o condición especial en las que pueden estar en dificultades. (Cuestionario 2:r01)**

En conclusión, nuestros datos sobre las inscripciones en las escuelas revelan que los números de alumnos cambian, fluctúan al punto de afectar los presupuestos escolares. Si bien las razones de los aumentos o disminuciones de alumnos no dependen, en muchos casos, de la competencia por alumnos, no hay duda de que ésta existe en algunas áreas, y que a veces es "despiadada". No obstante, más reconfortante es el hecho de que también vimos señalar la incidencia de los acuerdos entre escuelas en cuanto al reclutamiento de alumnos. De esta forma, es posible que las escuelas estén operando como para revertir las intenciones del Estado.

En vista de la situación de cambio en las inscripciones, sean cuales fueren las virtudes o no de un medio competitivo para el reclutamiento de alumnos, va a llegar un momento en que la combinación del cambio demográfico con la competencia torne imposible una planificación escolar efectiva. Salvo que haya un cambio importante en la política respecto de la exigencia del Ministerio de Educación de que por lo menos 80% del presupuesto agregado se asigne en base a la cantidad de alumnos, es posible que la Dirección Local de Enseñanza deba examinar de qué manera puede usarse el 20% restante del presupuesto agregado para amortiguar este efecto "cantidad de alumnos".

En nuestro cuestionario de 1993, el director de una escuela primaria resume sus opiniones en cuanto a las consecuencias más importantes de la Gestión Local con estas palabras:

- **Pone a los recursos de aprendizaje de los alumnos, o sea los profesores en una situación de 'mercado'. La planificación a largo plazo sólo puede realizarse provisoriamente porque no se conoce el presupuesto de un año a otro. Lamento que**

el aprendizaje de los alumnos se mida en libras y peniques. Van a beneficiarse escuelas populares, no necesariamente buenas, y las escuelas impopulares, no necesariamente malas, van a pelear. (Cuestionario 3:i98)

V. El impacto de la Gestión Local en el personal de las escuelas

Introducción

La Gestión Local en las escuelas permite que "los consejos de dirección y los directores planifiquen el uso de los recursos, incluido su recurso más valioso, su personal, para su mayor rendimiento de acuerdo con sus necesidades y prioridades..." (Ministerio de Educación, 1988). En términos de costo, solamente, el pago del personal de las escuelas corresponde a la mayor parte del cupo presupuestario escolar. La intención de esta sección es explorar las cuestiones relacionadas con el personal derivadas de la Gestión Local de las escuelas. Empezamos identificando los grupos de personas que trabajan en las escuelas, y luego para cada grupo, señalamos el impacto de la Gestión Local tal como se desprendió de este estudio.

El personal de la escuela

El personal de la escuela comprende al director y a todos los demás profesores, asistentes no docentes (por ejemplo, puericulturistas, encargadas de guardería, asistentes de clase/generales/docente, bibliotecarios, técnicos), personal administrativo (por ejemplo de oficina, de secretaría y personal administrativo, ecónomos, intendentes), gerentes y celadores. Para cada uno de estos grupos, excepto los directores, analizamos las cuestiones relacionadas con la Gestión Local que los afectan. Cómo influyó la Gestión Local en los directores se analiza más adelante. Aquí sólo nos concentraremos en el personal docente y analizaremos los cambios en los contratos, los nombramientos y la cantidad.

Personal docente

Contexto de provisión de fondos

La asignación de fondos a las escuelas para los sueldos de los profesores se calcula en base al costo *promedio* de un profesor en esa Dirección. Esto significa que a las escuelas no se les asigna el costo real

del personal docente de su escuela. Como consecuencia de ello, algunas escuelas tienen cuentas de sueldos por encima de los costos de sueldos promedio en su Dirección Local de Enseñanza, mientras que otras obtienen un beneficio financiero con esta disposición. Es probable que las escuelas con profesores que están por debajo de la regulación salarial tengan cuentas inferiores a su asignación. En cambio, las escuelas con todos los profesores en el máximo, pueden tener cuentas superiores a los costos salariales promedio en la Dirección Local de Enseñanza. En vista de estas circunstancias, es posible que haya presiones presupuestarias para nombrar personal 'más barato' y, para que las escuelas con personal más experimentado, lleven a cabo recortes de personal, tal como ilustran los comentarios de los directores:

- Los sueldos promedio generan grandes dificultades para las escuelas que tienen un personal mayor y más experimentado. Los salarios reales son una necesidad absoluta o será necesario prescindir de parte del personal porque las escuelas no podrán financiarlo. (Cuestionario 2:c46)
- Los sueldos promedio son una desgracia. Castigan a las escuelas con personal más experimentado y hace que ese personal se sienta inseguro al conocer su situación. En esta escuela tenemos solamente 4/50 de personal por debajo del salario promedio (Cuestionario 2:d70)
- ...la fórmula de asignación por salarios promedio hizo que nos convirtiéramos en 'perdedoras' (aproximadamente £10.000) lo cual influyó en nuestra política con el personal (es necesario emplear a profesores no tan calificados para ceñirnos al presupuesto). (Cuestionario 3:c7)
- En cuanto al personal, el personal mayor es demasiado costoso. Son virtualmente inamovibles e inempleables. ¡Hay que hacer algo! (Cuestionario 3:i493)
- A nivel nacional, el costo promedio y real del profesor es un desastre: (I) se emplean a profesores más jóvenes y baratos; (II) menoscaba la moral de los profesores con experiencia; (III) hay menos seguridad en el empleo. *Esto tiene que cambiarse.* (Cuestionario 3:r74)

El argumento considera que la provisión de fondos para salarios promedio es la manera de compensar la experiencia limitada con efectivo 'extra'. Proveer fondos para sueldos reales implicaría ir contra la disciplina del efectivo limitado de la Gestión Local. Podría verse como una manera de alentar a las escuelas a nombrar a los profesores más experimentados y por lo tanto más caros. Un director comentó:

- ...atribuir salarios reales... cambiará la situación para algunas escuelas, ¡atraerán a los más caros!

En el cuestionario de 1991 se pidió a los directores que describieran qué había significado este sistema de provisión de salarios promedio para la escuela. Las respuestas mostraron una preocupación generalizada respecto de esta cuestión. Los problemas mencionados incluyeron el personal caro (137), la pérdida de personal (48), circunstancias en que los salarios reales eran más altos que el promedio de la Dirección Local de Enseñanza (94). Otros comentarios que expresaron clara preocupación provinieron de directores cuyas escuelas todavía no se veían afectadas (155). Podríamos agregar que la mayoría de los directores (639) incluyeron una respuesta a esta pregunta abierta.

En el cuestionario de 1992, se pidió a los directores que respondieran a la afirmación:

La fórmula debería asignar dinero para los salarios de los docentes en base al "promedio de entrada y de salida".

Respondieron 126 directores de primaria y 46 de secundaria. En el sector primario, 56% estuvieron de acuerdo con la declaración con un 25% que no estuvo de acuerdo ni en desacuerdo. En el sector secundario, un porcentaje mayor estuvo de acuerdo (63%) con una minoría en desacuerdo (24%). Se pidió a los directores que respondieran a una declaración similar y posiblemente más clara en el cuestionario de 1993: *una fórmula de asignación escolar debería tener en cuenta los sueldos reales de los profesores en esa escuela*. Respondieron 123 directores de primaria y 40 de secundaria. En el sector primario, 74% estuvieron de acuerdo con la declaración y en el sector secundario el 63%. El nivel de acuerdo con esta afirmación es mayor entre los directores de primaria.

El Ministerio de Educación (1992 c:23) reconoció que hay:

- Un incentivo para tratar de ahorrar dinero empleando menos personal o más barato. Esto puede ocurrir de distintas formas: no reemplazando a los miembros del personal cuando se van; no usando los puestos o las asignaciones disponibles; nombrando principiantes o profesores más jóvenes con menores niveles de regulación de pago.

Contratos y nombramientos

Contratos temporarios y part-time

La encuesta de 1991 señala *signos* de importantes cambios en los contratos del personal docente. La comparación de las mismas escuelas

en abril 1990 y abril 1991 muestra que, mientras en abril de 1990, 78% de las encuestas (589) no tenía personal full-time con contratos temporarios, en abril de 1991 esta cifra se había reducido en 44, con 73% de las escuelas (545) sin profesores full-time bajo contratos temporarios. El esquema de cambio es similar en las escuelas primarias y secundarias.

En relación con ello, tenemos datos para los cuatro años, 1990 a 1993, de 137 escuelas.

	1990	1991	1992	1993
% escuelas <i>sin</i> profesores temporarios full-time	78%	66%	56%	59%
<i>cantidad</i> de profesores full-time con contratos temporarios	44	66	85	99

En 1990, 78% de estas escuelas no tenían profesores temporarios full-time. Esto disminuye a 66% en 1991, y 56% en 1992. Al año siguiente, el porcentaje aumenta a 59%. Con todo, si bien el *porcentaje* de escuelas que emplean profesores temporarios full-time disminuyó en 1993, la *cantidad* real de profesores empleados bajo esos contratos en esas escuelas aumentó: algunas escuelas emplean a más de un profesor full-time con contrato temporario. A partir de los datos de 1993, hay 99 profesores con contratos full-time temporarios. Compárese con 85 profesores en 1992.

Si se analizan estas cifras por sector, vemos que, en el sector primario (104 escuelas), 83% no tenían profesores con nombramientos temporarios full-time en 1990, lo cual bajó a 69% en 1991, y luego a 59% en 1992. Al año siguiente el porcentaje aumentó a 62% (si bien, en términos de cantidades de profesores, esta serie de escuelas primarias empleó a 62 profesores con contratos full-time a plazo fijo en 1992 y 64 profesores en 1993).

Las cifras para las escuelas secundarias en esta serie (que suma 33) para el período 1990 a 1992 revelan una disminución más abrupta en la cantidad que no empleó profesores temporarios full-time. Las cifras para el sector secundario son de 64% sin ningún profesor temporario full-time en 1990; 58% en 1991 y sólo 46% en 1992. El porcentaje aumenta en este sector también en 1993, a 52%, aunque en términos de cantidades de profesores, esta serie de escuelas empleó 23 profesores temporarios full-time en 1992, aumentando a 35 en 1993.

En suma, ha habido un aumento de la cantidad de escuelas con profesores temporarios full-time en el período 1990 a 1992, en ambos sectores, aunque más evidente en el sector secundario. Sin embargo, en este último año, 1993, es evidente que ha habido cierta disminución en la cantidad de escuelas que utilizan contratos a plazo fijo, si bien *algunas* han aumentado la cantidad de personal bajo dichos contratos. Esto hace que haya más profesores con contratos temporarios full-time en esta serie de escuelas.

Las comparaciones de los profesores con empleo part-time muestran un cambio similar. En abril 1990, 62% de las escuelas (467) no tenían profesores part-time con contratos temporarios, una cifra que se redujo en 47 escuelas a 56% (42) en abril 1991. 132 escuelas suministraron cifras correspondientes a cuatro años: 58% de estas escuelas no tuvieron profesores part-time en 1990, 50% en 1991, 44% en 1992 y 51% en 1993.

Si observamos los datos por sector (que alcanza 101 escuelas primarias y 31 secundarias) vemos que 68% de las escuelas primarias no tenían profesores part-time temporarios en 1990. Este porcentaje baja a 53% en 1991 y a 49% en 1992. La cifra de 1993 muestra un aumento hasta 52%. La disminución más marcada en este porcentaje se ve entonces entre 1990 y 1991. En el sector secundario, 55% de las escuelas no tenían personal docente part-time temporario en 1990; 42% en 1991; 29% en 1992 y 48% en 1993. Estas cifras indican que tal vez la utilización de personal docente part-time temporario está estabilizándose en aproximadamente 50% en el sector primario y va en disminución en el sector secundario después de la situación de 1992, cuando aproximadamente 4 de cada 5 escuelas secundarias tenían por lo menos un profesor con contrato part-time temporario. Estas cifras deben analizarse con cautela porque las cantidades son pequeñas y no podemos saber donde se trata de casos de dos docentes part-time en un puesto que anteriormente ocupaba una sola persona part-time (vale decir, 0,8 reemplazado por dos 0,4). También cabe preguntarse si la disminución del personal temporario part-time constituye una reducción general del personal. La respuesta de los directores a una declaración de posición relacionada con los contratos temporarios aporta información adicional.

Los directores respondieron a una declaración de posición sobre la utilización de contratos temporarios en los cuestionarios de 1992 y 1993. La declaración decía *La Gestión Local generó más profesores con nombramientos temporarios en la escuela*. Si consideramos las respuestas de los 131 directores que suministraron información sobre la cantidad de personal docente full-time y part-time para los años 1992 y 1993, tenemos una diferencia casi pareja en 1992: el porcentaje más grande (42%, 55 directores) estuvo de acuerdo con la declaración, si bien una proporción casi igual (37%, 48) estuvo en desacuerdo, y 21% (28) no

estuvo de acuerdo ni en desacuerdo. Los resultados para 1993 muestran el mismo nivel de acuerdo (42%, 55 directores), aunque puede detectarse cierta diferencia en cuanto al desacuerdo, 33% (43 directores) estuvo en desacuerdo y 25% (33) no estuvo de acuerdo ni en desacuerdo con la declaración en el tercer cuestionario.

Cuando estos resultados se analizan por sector, se nota una tendencia similar en el sector primario. En este caso, las respuestas al segundo cuestionario mostraron 45% (44 directores) de acuerdo en que la Gestión Local genera más profesores con nombramientos temporarios, mientras que 34% (34) estuvo en desacuerdo. La misma cantidad estuvo de acuerdo al año siguiente (45%: 44 directores) y 29% (28) en desacuerdo. De todos modos, en el sector secundario, fueron más los directores que estuvieron en desacuerdo con la declaración, si bien las cantidades son pequeñas: 45% (15) en desacuerdo y 33% (11) de acuerdo. Los resultados son los mismos para 1992 y 1993. Esto es de alguna manera inesperado dado el esquema cambiante de los contratos part-time a plazo fijo en el sector secundario. El nivel relativamente bajo de acuerdo en el sector secundario es quizás el más sorprendente ya que 58% (19/33) de estas escuelas tenían por lo menos un profesor full-time temporario y 70% (23/33) tenían por lo menos un profesor part-time temporario en 1992. Era de suponer que estas cifras fueran más altas. (En 1993, 54% (18/33) de estas escuelas tenían por lo menos un profesor full-time temporario y 54% (18/33) tenían por lo menos un profesor part-time temporario).

Dejando de lado cualquier discusión sobre el valor de los cambios en la proporción de profesores con contratos temporarios, lo que no puede discutirse es que tienen derivaciones para la gestión de las escuelas. Las cuestiones de compromisos organizativos, regulaciones del empleo, ánimo y relaciones laborales *pueden* verse afectadas por la naturaleza del contrato de empleo y esto exige distintos atributos respecto del manejo del personal. El uso de profesores temporarios también puede tener impacto en los alumnos. Un director escribe:

- Por lo que puedo ver, en el futuro siempre va a faltarme un profesor. En el ciclo de verano empleo un profesor temporario para que tome el curso de recepción durante un ciclo. Los que entran en esta Pascua tienen cambio de profesor en setiembre. (Cuestionario 2:e52)

Si la utilización de contratos temporarios para el personal es un lugar común, los programas de desarrollo profesional para directores deben abocarse a las consecuencias.

También se pidió a las escuelas que señalaran los *nombramientos* en el año que cierra en abril de 1991. Las escuelas informantes hicieron

1.100 nombramientos full-time ese año; 76% (839) nombramientos fueron bajo contratos permanentes y 24% (261) se hicieron con contratos temporarios. Un análisis por separado de las escuelas primarias muestra 717 nombramientos full-time, 73% (526) con contratos permanentes y 27% (191) con contratos temporarios. Las escuelas secundarias señalan 382 nombramientos full-time, 82% (312) con contratos permanentes y 18% (70) con contratos temporarios. Cuando se analizan estos datos por tamaño de escuela, resulta que 17% (50) de las escuelas primarias pequeñas hicieron uno o más nombramientos full-time temporarios en el año que cierra en abril 1990. Durante ese mismo período, 30% (84) de escuelas primarias más grandes hicieron uno o más nombramientos full-time temporarios. En el sector secundario, 37% (17) de escuelas pequeñas y 45% (15) de escuelas más grandes hicieron uno o más nombramientos full-time temporarios en su personal docente.

¿Estas configuraciones de contratos permanentes y temporarios indican algún cambio de práctica en las escuelas? La naturaleza limitada de los datos comparativos genera dificultades para establecer el nivel y el significado de estos esquemas de empleo. El alcance de los datos del Ministerio de Educación no es claro (7) y el único estudio reciente se relaciona con escuelas secundarias, reunidas por un equipo de la Universidad de Manchester (8). Sus datos muestran que en el año calendario 1989, sus escuelas secundarias hicieron 696 nombramientos full-time, 80% (557) con contratos permanentes y 20% (139) con contratos temporarios, resultados que son similares a los nuestros. Desgraciadamente no podemos suministrar datos comparables para las escuelas primarias.

Para los puestos part-time, nuestros datos revelan 420 nombramientos en el año de abril 1991, 17% (71) con contratos permanentes y 83% (349) con contratos temporarios. Las escuelas primarias dieron 16% (44) contratos permanentes y 84% (233) contratos temporarios. Nuestros datos de secundario muestran 19% (27) con contratos permanentes y 81% (115) con contratos temporarios. Esto nuevamente coincide con los datos de Robinson and Smither (1991) sobre las escuelas secundarias en 1989. Muestran 80 nombramientos part-time, 21% (17) con contratos permanentes y 79% (63) con nombramientos temporarios.

(7) En una respuesta escrita el 22 de junio de 1992, el Sr. Forth hizo un análisis de la cantidad de profesores con contratos permanentes y temporarios en el sector subvencionado en Inglaterra (Hansard, 1992, cols. 35-6). Podría esperarse que estas cifras fueran publicadas anualmente.

(8) Los datos fueron reunidos por Smithers (1990) y Robinson and Smithers (1991) como parte de un estudio sobre rotación de profesores. Su estudio incluye también datos sobre nombramientos para escuelas independientes. De 96 nombramientos full-time, muestran 93% (89) contratos permanentes y 7% (7) contratos temporarios. De 15 nombramientos part-time, 87% (13) fueron bajo contratos permanentes y 13% (2) contratos temporarios.

Consideraciones salariales en los nombramientos

En el cuestionario de 1991, se pidió a los directores que comentaran en qué medida el salario había incidido en la elección de un candidato: si bien 45% (288) de las escuelas señalaron que el salario no había sido un factor de incidencia, ya constituía una consideración en 18% (95) de las escuelas. Las respuestas de 12% (64) de directores ponen en evidencia una expectativa de consideraciones salariales que incide en futuras decisiones. Los comentarios de tres directores en el cuestionario de 1992 sugieren la importancia del sueldo en los nombramientos del personal docente. Uno indica:

- Reclutamos un profesor 'barato' de nivel standard para mantener nuestra viabilidad (Cuestionario 2:c26)

Otro escribe:

- No podemos pagar el personal que queremos. (Cuestionario 2:i492)

Un tercer director lo identificó como un problema para los docentes:

- A los profesores les cuesta comprender/aceptar que ahora el costo es un factor importante cuando se los entrevista para los puestos. (Cuestionario 2:k00)

Como parte de los cuestionarios de 1992 y 1993, se pidió a los directores que respondieran a la afirmación *Debido a la Gestión Local, las consideraciones salariales influyen en la selección del personal docente*. De los 163 que respondieron los dos años, el porcentaje más grande (58%) estuvo de acuerdo en 1992; menos de la mitad de esa cifra (27%) estuvo en desacuerdo. Las respuestas al año siguiente no son significativamente distintas (61% estuvieron de acuerdo y 15% en desacuerdo). Esto indica que la mayoría de los directores son concientes de que el salario es un factor que influye en la selección del personal docente. Cuando se analizan los datos por sector, el salario aparentemente ejerce una influencia mayor en la selección de personal en el sector primario donde 65% (80/123) de directores estuvieron de acuerdo con la declaración tanto en 1992 como en 1993. Curiosamente, las cifras correspondientes a los directores de secundario muestran que menos de la mitad están de acuerdo (35%: 14/40 en 1992; 48%: 19/40 en 1993). ¿Esto reflejaría una mayor flexibilidad presupuestaria en las escuelas secundarias?

Cantidad de personal docente

Cambios en la proporción alumno-profesor (PTR)

Comparando 1990 con 1991, hay un aumento en la cantidad de personal docente equivalente a full-time y a la cantidad de alumnos en las escuelas. También hay un deterioro en la proporción alumno-profesor. Para las 409 escuelas primarias que suministraron datos los dos años, la proporción para 1990 fue 23%, aumentando a 23,2 en 1991. Datos del Ministerio de Educación para escuelas primarias de Inglaterra en 1990 muestran una proporción alumno-profesor de 22% y para 1991, de 22,2 (Ministerio de Educación, 1992). Ambas mediciones muestran un empeoramiento de las proporciones; la medición más favorable del Ministerio de Educación refleja la inclusión de profesores -tales como los profesores consultores- que no están en las escuelas. Para las 65 escuelas secundarias que suministraron datos para los dos años, la proporción alumno-profesor en 1990 fue 15,85% aumentando a 16,16 en 1991. Los datos del Ministerio de Educación para escuelas secundarias de Inglaterra en 1990 muestran una proporción de 15,25 y para 1991, 15,55. Ambas mediciones vuelven a mostrar un empeoramiento de las proporciones. Análisis individuales de las proporciones para las escuelas secundarias en esta serie con y sin alumnos de 16+ muestran una proporción más favorable en las escuelas con alumnos de diecisiete y dieciocho años. Para las 36 escuelas *sin* alumnos de 16+, las proporciones medias para 1990 y 1991 son 16,21 y 16,70 respectivamente, para las 29 escuelas *con* alumnos de más de 16+ son 15,41 y 15,48. El empeoramiento de la proporción es mayor en la serie de escuelas secundarias sin alumnos mayores de 16 años.

Al analizar estos datos del primer cuestionario por tamaño de escuela, tanto en las escuelas más grandes como en las más pequeñas de cada sector la proporción alumno-profesor había empeorado. En el sector primario, la proporción fue más baja en el grupo de escuelas más pequeñas mientras que en el sector secundario, las escuelas más grandes tuvieron una proporción más baja. La proporción alumno-profesor media para la serie de escuelas primarias más pequeñas (173) empeoró de 21,76 en 1990 a 22,02 en 1991. Para las escuelas primarias más grandes (221) la proporción aumentó de 24,16 en 1990 a 24,21 en 1991. La proporción media para la serie de escuelas secundarias más pequeñas (39) empeoró de 16,69 a 17,14, y para las escuelas secundarias más grandes (25) de 15,77 en 1990 a 15,95 en 1991.

Para el grupo de escuelas con alumnos de 16 +, tenemos datos sobre la proporción alumno-profesor para cuatro años. Para una serie

de 19 escuelas secundarias y 71 primarias, podemos comparar la proporción media para los años 1990 a 1993. Para *toda* la serie de escuelas secundarias, la proporción se deterioró durante este período, de 15,90 en 1990 a 16,08 en 1991; luego a 16,66 (1992) y en 1993 alcanza 16,70. Para la serie de once escuelas secundarias sin alumnos mayores de 16 años, la proporción alumno-profesor empeoró de 16,13 en 1990 a 16,58 en 1991, más todavía a 17,31 en 1992 y una vez más a 17,52 en 1993. Ocho escuelas secundarias en esta serie tenían alumnos mayores de 16 años; en este período, la proporción media para estas escuelas fluctuó: en 1990 fue 15,57 mejorando a 15,40 en 1991, bajando a 15,77 en 1992 pero volviendo a mejorar en 1993 hasta 15,58. La posición relativamente mejor de las escuelas con alumnos de 16+ puede deberse a un aumento de la tasa de permanencia de mayores de 16. Estos datos pueden compararse con cifras de proporción alumno-profesor del Ministerio de Educación (1994b) para todas las escuelas secundarias (incluidas las subvencionadas) de Inglaterra: la cifra de la proporción alumno-profesor del Ministerio de Educación para 1992 es de 15,8 y se deteriora a 16,1 para 1993.

Si se analizan datos para el período 1990 a 1993, para toda la serie de escuelas primarias y secundarias, dicha proporción igualmente se había deteriorado.

Las razones de este cambio quedan abiertas a la especulación. Un empeoramiento de la proporción analizada puede estar ligado a un cambio en la provisión de fondos que, para algunas escuelas, podría significar una reducción del personal docente. Los cambios en la distribución de los alumnos también afectan la proporción alumno-profesor.

Recortes en el personal docente

- Este año tuve que volver a perder un profesor 0.5 después de haber perdido uno full-time el año pasado. (Cuestionario 2:d58)
- Las consideraciones presupuestarias están obligando a una reducción de personal de dos profesores este año con el consiguiente aumento de los tamaños de los cursos. El efecto que puede tener en el reclutamiento de alumnos no puede ser más que adverso. (Cuestionario 2:d0)

Algunas escuelas están haciendo recortes en el personal docente, como lo ilustran estos comentarios. Algunos miembros del personal están comprensiblemente ansiosos en cuanto a la seguridad de su

empleo. En una visita a una escuela secundaria, un jefe de departamento comentó, "Temo mucho por 'la seguridad de los profesores' si una escuela no logra atraer suficiente cantidad de alumnos o tener un buen equipo administrativo" (Escuela 54). En cambio, una directora de una escuela primaria consideró esta vulnerabilidad como un cambio positivo. Reconoció que el personal docente se sentía inseguro respecto de la seguridad de su empleo y sabía que ya no tenía un empleo para toda la vida. Según ella, esto era bueno ya que "arrastramos personal durante demasiado tiempo" (Escuela 764).

En el segundo y el tercer cuestionario, se pidió a los directores que respondieran a la afirmación *Preveo despidos de profesores en esta escuela como consecuencia de la Gestión Local*. La mayoría estuvo en desacuerdo con la afirmación en ambos cuestionarios (57% en 1992; 61% en 1993). Este grupo podría incluir a directores de escuelas que ya habían hecho despidos pero que no preveían más recortes de personal. Para 22/23% (1992/93), se anticipaban despidos ya que los directores de las escuelas estaban de acuerdo con esta declaración. Si estos datos se analizan por sector, vemos que en el sector primario es menor el porcentaje que está de acuerdo con la afirmación. Las cifras de acuerdo son 21% (para 1992 y 1993) en el sector primario y 35% (1992: 14/40) y 25% (1993: 10/40) en el sector secundario.

En nuestras visitas a las escuelas, se pidió al personal que respondiera a ésta y otras declaraciones de posición. Para este grupo de directores, (39) 31% estuvieron de acuerdo con esta declaración. También se solicitó la opinión de los profesores. Un preocupante 45% (69) estuvo de acuerdo con la afirmación. Los Presidentes del Consejo se mostraron más confiados en cuanto al mantenimiento de los niveles de personal con 23% de acuerdo con la declaración.

En 1992 y 1993, se pidió a los directores que indicaran si en el año anterior (de abril a abril), la escuela había perdido personal docente mediante retiro voluntario, retiro natural y retiro obligatorio. Al comparar las respuestas de la misma serie de escuelas en los dos años, vemos que 24% había perdido personal por retiros naturales en el año que cierra en abril 1992, disminuyendo a 18% para 1993. 9% de las escuelas perdieron personal por retiro voluntario en el año que termina en abril de 1992. Este porcentaje aumenta a 11% para el año siguiente, 6% de estas escuelas perdieron personal por retiro compulsivo en el año que cierra en abril 1992 y 3% perdió personal de esta forma el año siguiente. Un director comentó:

- Evitamos los retiros compulsivos todo lo que pudimos pero el año que viene se avecinan muchos. (Cuestionario 2:792)

Más recientemente, otro escribió:

- Para 1993/94 vamos a reducir 0,5 el personal y no obstante tendremos un déficit presupuestario de unas £ 6.400 -tomando esto del "fondo de previsión". Esto se debe a los sueldos (promedio versus reales). La teoría de nombrar personal para mantenerse dentro del presupuesto no dio resultado acá porque no ha habido vacantes de MPG desde que se inició la Gestión Local y además nadie de mi personal está buscando activamente ascensos o traslados. '¿Quién va a querer un profesor caro?' dicen. (Cuestionario 3:033)

En cada tipo de pérdida de personal, las cifras son más bajas en el sector primario. En este sector, en el año que cierra en abril de 1992, 18% (23/117) había perdido personal por retiro natural; 5% (6/114) había hecho retiro voluntario y 4% (4/111) un retiro compulsivo. Al año siguiente, las cifras por retiro natural y retiro compulsivo baja a 12% (14/117) y 3% (3/111) respectivamente. Sin embargo, 1993 muestra un aumento en el porcentaje de escuelas que llevan a cabo retiro voluntario (9%; 8/114).

Las cifras equivalentes para el sector secundario en el año que cierra en abril 1992, son 38% (14/37) de retiro natural, 22% de retiro voluntario (8/36) y 12% de retiro compulsivo (4/34). Las cifras para el año siguiente se mantienen igual para el retiro natural y el retiro voluntario y bajan a 6% (2/34) para el retiro compulsivo.

Un vicedirector de una escuela primaria que visitamos, al comentar una reducción del personal docente, mencionó posibles consecuencias para la popularidad de la escuela:

- El presupuesto original basado en los costos promedio y no en los reales significó una pérdida de dos profesores: por consiguiente, tuvimos que introducir clases de edades mezcladas durante dos años. Esto resultó impopular para los padres e hizo que algunos alumnos se fueran de la escuela (Escuela 14).

Más recientemente, otro director escribió:

- Más profesores están expuestos al retiro. Se perderán buenos profesionales con experiencia y habrá una cacería de novatos baratos. (Cuestionario 3:d44)

En vista de este clima de cambio, son lógicas las preocupaciones por la seguridad del empleo. Un director escribió (Cuestionario 3:j75): "La Gestión Local destruye los derechos de trabajo y la seguridad del empleo". Para él, esto último "puede ser necesario hasta un punto, pero

no bajo las "fuerzas de mercado" que actúan con la Gestión Local.

En base a estos datos, no podemos saber si los recortes en el personal son consecuencia de una situación de "exceso de personal" anterior. Evetts (1993:56) escribe:

- Con la Gestión Local, los niveles de personal son restringidos más por las asignaturas presupuestarias que por fórmulas sobre el personal definidas por las Direcciones Locales de Enseñanza... Aprender las nuevas reglas micro-políticas creó problemas a algunos directores que en el pasado habían negociado muy bien con su Dirección Local de Enseñanza.

Más personal docente

Hasta aquí podría resumirse que la Gestión Local ha tenido un impacto generalmente negativo en el personal docente, pues generó un uso creciente de contratos temporarios, aumentó la importancia de las consideraciones salariales en los nombramientos, causó un deterioro general de la proporción alumno-profesor y recortes en el personal, incluidos retiros compulsivos. Sin embargo, para algunas escuelas, la Gestión Local inició un período de prosperidad con oportunidades de nombrar más personal. Seis directores señalan en el segundo cuestionario:

- Ha habido muchas ventajas, más personal docente y de apoyo y más recursos. (Cuestionario 2:h9)
- La Gestión Local significó un gran beneficio para esta escuela. Aumentamos el personal docente y no docente. (Cuestionario 2:b52)
- Este año, puedo pagar un miembro más del personal docente lo cual reducirá considerablemente la proporción alumno-profesor general. También pude destinar fondos para tomar un auxiliar full-time apuntalando el aumento de 5s. (Cuestionario 2:q37)
- Hemos podido aumentar y mantener nuestro personal... y esto tuvo un impacto enorme en el cumplimiento del programa, especialmente en el sector de necesidades especiales. (Cuestionario 2:f31)
- La Gestión Local generó muchas ventajas -mantuvimos los niveles de personal (de apoyo y docente) por encima de las recomendaciones de la Dirección Local de Enseñanza pero a costa del gasto en la capitación. Esto implica una mayor dependencia de los fondos privados. (Cuestionario 2:h79)

- Pudimos mejorar nuestra provisión para el personal (necesidades especiales 0,4) y más horas para personal de apoyo, lo cual resultó sumamente beneficioso. (Cuestionario 3:h41)

Otras cuestiones relacionadas con el personal docente

Podemos señalar datos sobre otras cuestiones ligadas al personal. Más que de las preguntas hechas directamente en los cuestionarios, algunas surgieron de los comentarios a las preguntas abiertas y de las visitas a las escuelas.

Aumentos en los sueldos

En la encuesta de 1991, se preguntó a los directores cómo usaba la escuela su libertad en cuanto a las asignaciones de salarios y la posibilidad de aumentar. La facultad discrecional sobre las asignaciones de salarios y la posibilidad de aumentar había sido utilizada en 16% de las escuelas; 7% respondieron que no la habían utilizado porque no había suficiente dinero. Entre otras respuestas a esta pregunta abierta, 3% de los directores indicaron un aumento negociado para sí mismos y/o su(s) segundo(s).

En los cuestionarios de 1992 y 1993, se preguntó a los directores si, en el año financiero anterior, su consejo de dirección había acordado algún aumento de salarios para sus miembros, su vicedirector, el personal docente o el personal de apoyo. En 1992, 34% de los directores habían recibido un aumento de sueldo. El porcentaje de escuelas que acuerdan aumentos salariales disminuye a sólo 17% en el año que cierra en abril 1993. Los porcentajes para estos dos años son más elevados en el sector primario donde 38% de estos directores (que alcanzan 47) recibieron un aumento de sueldo en el año que termina en abril 1992 y 19% (24) recibieron uno al año siguiente. Los porcentajes para el sector secundario son 24% (10) en 1992 y sólo 10% (4) en 1993.

Las cifras son similares para los aumentos de sueldos de los vicedirectores: en general, 35% de los directores señalaron aumentos salariales para los vices en el año que termina en abril de 1992, bajando a 19% en 1993. Por sector, los porcentajes son 39% (1992) que bajó a 19% (1993) en las escuelas primarias y 31% (1992) que bajó a 19% (1993) en las escuelas secundarias.

El porcentaje general de escuelas que acordó aumentos salariales

a los miembros del personal docente es menor: 23% en el año que cierra en abril 1992 y 15% al año siguiente. También cabe señalar que estos porcentajes representan proporcionalmente menos personal docente: una de cada cinco escuelas que dieron aumentos de sueldo al personal docente el año que cierra en abril 1992, no aumentaron los salarios de *todo* su personal docente. Observando las cifras por sector, se nota un porcentaje más alto en el sector secundario en el año que cierra en abril 1992: 19% (23 directores de primario) señalaron aumentos de sueldos al personal docente en 1992 en comparación con 35% (14) en el sector secundario. Para el año que termina en abril 1993 los porcentajes disminuyen a 14% en el sector primario y 18% en el sector secundario. Las cifras para el personal auxiliar se indican en otra sección.

En suma, al comparar la utilización de los aumentos de sueldo en 1992 y 1993, vemos que para esas categorías de personal, el porcentaje de escuelas que procedieron a dichos aumentos se redujo. En otras palabras, las escuelas que dieron aumentos de sueldo en el año que cierra en abril del 1993 son menos que el año anterior.

En el tercer cuestionario, un director comentó:

- **¿De dónde sale el dinero para un aumento de sueldo a los profesores? Da la impresión de que algunos directores recibieron grandes aumentos en los últimos dos años. ¿Quién los pagó? (Cuestionario 3:f04)**

Otro escribió:

- **Cuando los fondos son limitados, los Consejeros invariablemente actúan con prudencia y no han puesto los aumentos de sueldo del personal por encima de la capitación. (Cuestionario 3:m74)**

Asignaciones

En las visitas a las escuelas, pudieron verse algunos indicios de que la Gestión Local provocó una disminución en la cantidad de puestos con asignación y las escuelas asignan menos de lo que se recomienda. El director de una escuela primaria que visitamos comentó:

- **...la escuela no puede financiar las asignaciones de incentivo para el personal que se acordaron en el documento de Condiciones Nacionales de Servicios (Escuela 444)**

En otra escuela que visitamos (Escuela 764) las asignaciones de

puestos B pasaron a puestos A. Esto derivó en parte del retiro de alguien que recibía asignación B y fue reemplazado por un profesor recién recibido.

Un profesor de la escuela media escribió, refiriéndose a la consecuencias de la Gestión Local en la escuela:

- **Reducción del personal --->más trabajo--->menos incentivos--->deterioro de la estructura de la carrera. (Escuela 9181).**

Por otra parte, la Gestión Local permitió que algunas escuelas aumentaran sus asignaciones para puestos. El director de una escuela escribió:

- **No hay verdaderas diferencias en las cantidades debido al tamaño general del presupuesto pero sí una mayor flexibilidad para distribuir las asignaciones. (Escuela 751).**

En esta escuela había dos C, cinco B y 5 A, un B y parte de un C por encima del cociente de asignación de la Dirección Local de Enseñanza.

Utilización del presupuesto para suplencias

Si bien no se hicieron preguntas directas en las encuestas, algunas pruebas indican que las escuelas están haciendo ahorros en el presupuesto para suplencias y esto puede estar siendo utilizado para aumentar los niveles de personal. La Escuela 163 constituye un ejemplo en este sentido. Los resultados coinciden con los del Ministerio de Educación (1992c:18) que escribe:

- **En muchas escuelas primarias y secundarias, el personal docente aceptó cubrirse las mutuas ausencias, para que lo que se ahorre en el área de las suplencias pueda generar personal docente extra o ayuda no docente.**

Por otro lado, hay ejemplos de escuelas que no están en una posición tan feliz. Un director escribe:

- **Se nos vino encima la cobertura de 'primer día'. Esto creó un problema considerable para los directores como yo que nos vemos obligados a tomar cursos cuando se van los profesores. Si bien la Dirección Local de Enseñanza ofrece un seguro de cobertura de primer día, la situación**

puestos B pasaron a puestos A. Esto derivó en parte del retiro de alguien que recibía asignación B y fue reemplazado por un profesor recién recibido.

Un profesor de la escuela media escribió, refiriéndose a la consecuencias de la Gestión Local en la escuela:

- **Reducción del personal --->más trabajo--->menos incentivos--->deterioro de la estructura de la carrera. (Escuela 9181).**

Por otra parte, la Gestión Local permitió que algunas escuelas aumentaran sus asignaciones para puestos. El director de una escuela escribió:

- **No hay verdaderas diferencias en las cantidades debido al tamaño general del presupuesto pero sí una mayor flexibilidad para distribuir las asignaciones. (Escuela 751).**

En esta escuela había dos C, cinco B y 5 A, un B y parte de un C por encima del cociente de asignación de la Dirección Local de Enseñanza.

Utilización del presupuesto para suplencias

Si bien no se hicieron preguntas directas en las encuestas, algunas pruebas indican que las escuelas están haciendo ahorros en el presupuesto para suplencias y esto puede estar siendo utilizado para aumentar los niveles de personal. La Escuela 163 constituye un ejemplo en este sentido. Los resultados coinciden con los del Ministerio de Educación (1992c:18) que escribe:

- **En muchas escuelas primarias y secundarias, el personal docente aceptó cubrirse las mutuas ausencias, para que lo que se ahorre en el área de las suplencias pueda generar personal docente extra o ayuda no docente.**

Por otro lado, hay ejemplos de escuelas que no están en una posición tan feliz. Un director escribe:

- **Se nos vino encima la cobertura de 'primer día'. Esto creó un problema considerable para los directores como yo que nos vemos obligados a tomar cursos cuando se van los profesores. Si bien la Dirección Local de Enseñanza ofrece un seguro de cobertura de primer día, la situación**

financiera no nos permite aceptar la oferta (Cuestionario 2:b81).

En una visita a una escuela primaria, un director escribió sobre "el grave problema ligado a las ausencias largas o muchas ausencias" que describe como "un drenaje financiero que es imposible prever en el presupuesto" (Escuela 98).

Los intentos activos de ahorrar en el presupuesto para suplencias puede afectar al personal docente que puede llegar a sentir la presión de no tener que faltar. Dicha presión es sentida por parte del personal en la Escuela 35. En otra escuela primaria, el vicedirector señaló "...mucha presión sobre el personal en cuanto a las faltas" (Escuela 33).

¿Un paso para reemplazar a los profesores por personal no docente?

- Pudimos prescindir de un profesor part-time y emplear a una puericulturista. Esto nos permitió ofrecer una buena proporción alumno-profesor en nuestra clase de recepción (Cuestionario 2: h51)

En una de las escuelas primarias que visitamos el director comentó el "cambio en el énfasis del personal docente al no docente" (Escuela 14). Lo había considerado importante para formar el equipo de oficina/administrativo de manera que pudiera llegar a enseñar. Habló de una no participación programática (generalmente en el sentido de enseñar) en 1990, de 10% en 1991, 20% en 1992 y proyectos de 40% en 1993. El punto de atención estaba pasando ahora al personal docente que invierte cierta cantidad de tiempo en actividades no docentes, como reunir dinero. Pensaba aumentar la cantidad de horas auxiliares de clase y así dejar libertad a los profesores para enseñar.

En otra escuela, se empleó más personal auxiliar para el aula durante dos años: "1,5 auxiliares educativos más y 0,4 profesores trimestrales para alumnos con necesidades especiales (director de la Escuela 651). No obstante, la disminución del número de inscriptos había significado "...una mayor presión para reducir el personal, lo que hizo poner fin al contrato de un profesor part-time. Creo que ha fomentado consideraciones como el reemplazo del personal docente por auxiliares educativos" (profesor: Escuela 651)

En función de lo expuesto ha quedado demostrado que la Gestión Local ha tenido importantes consecuencias para el personal en las escuelas. En esta breve conclusión llamamos la atención sobre el impac-

to de la Gestión Local en el personal docente.

El deterioro nacional en la proporción alumno-profesor se refleja en nuestro estudio. En cuanto al financiamiento del personal docente, la manera de proveer fondos para los sueldos en base al criterio promedio/real sigue siendo un área de preocupación: señalamos una ansiedad constante en cuanto a este método de pago de sueldos. También ha habido cambios en los contratos y los nombramientos. Observamos que el sueldo ha pasado a ser una consideración en los nombramientos: existe una mayor conciencia del beneficio financiero de los profesores con menos experiencia. También aumentó el uso de contratos full-time y part-time temporarios. Las escuelas deben analizar las derivaciones que tiene manejar un personal cuyo empeño puede verse afectado por la naturaleza de su contrato. Nuestros datos incluyen casos de aumentos así como recortes en el personal docente (incluidos retiros compulsivos).

VI. Planificación, gestión y toma de decisiones

En esta sección trataremos el impacto que la Gestión Local tiene sobre la planificación, gestión y toma de decisiones en las escuelas. En forma más directa, la delegación de la gestión financiera le ha otorgado a las escuelas un presupuesto propio, de muchos miles de libras, para su administración. Sin embargo, la Gestión Local no se refiere simplemente a la administración de recursos financieros: la Gestión Local influye en la administración de la escuela como organización. Comenzamos con una revisión breve de la visión que tiene el gobierno respecto de las consecuencias de estos cambios para la administración de escuelas. A continuación se examinan los procesos de planificación y el uso del PLAN DE DESARROLLO ESCOLAR (School Development Plan, SDP). Consideramos formas en las cuales el presupuesto puede crear oportunidades o restringir la toma de decisiones en términos de la falta o exigencia incierta de fondos. La última parte enfoca la participación que tiene el personal en la toma de decisiones, el papel central del director y la forma en que el estilo de liderazgo puede afectar la participación del personal para la delegación de responsabilidades dentro de la escuela.

Introducción

La introducción de la Gestión Local en las escuelas, GLE, le ha

otorgado al consejo de dirección y al director poderes para determinar sus propias necesidades y prioridades:

- ...el consejo de dirección y el director tendrán la libertad de distribuir recursos dentro del presupuesto de la escuela según sus propias necesidades y prioridades educativas... Queda para la responsabilidad del consejo de dirección, junto con el director, desarrollar y llevar a cabo un plan de administración para su escuela... (Ministerio de Educación, 1988:6)

El consejo de dirección reconoce el papel central que el director tiene en este proceso, esperando que los consejos de dirección "deleguen la administración del presupuesto de la escuela al director" (Ministerio de Educación, 1988:29). Uno de los nuevos secretarios permanentes del Ministerio de Educación ha escrito sobre el impacto que tiene la Gestión Local en la administración de escuelas, dejando en claro que ésta ha sido "un enorme estímulo para el desarrollo de una administración más sistemática". Continúa diciendo:

- Sin una buena administración, las escuelas no pueden controlar sus ingresos y gastos de la forma en que ellas ahora deben hacerlo. Los consejos de dirección deben... determinar las prioridades para la escuela limitándose a los fondos que éstos tienen a su disposición. Deben examinar la preparación de los planes de desarrollo escolar, los planes de presupuestos y ser directamente responsables de la selección de personal... La Gestión Local en las escuelas y el mantenimiento de subvenciones le han permitido a las escuelas darle verdadero significado a sus propias prioridades. Éstas son iniciativas claves para lograr que las decisiones administrativas se tomen en el nivel correcto, es decir, el que está más cercano al punto de entrega del servicio... Pueden decidir solos la renovación de la biblioteca, el establecimiento de una clase de recepción adicional o el llevar a cabo con flexibilidad reparaciones de mayor complejidad. (Caines, 1992: 19/20)

Algunas escuelas han disfrutado de este tipo de experiencia tan positiva. La posición de otras es, de alguna medida, menos afortunada y, en el peor de los casos, han tenido que decidir si, por ejemplo, congelaban los gastos en instalaciones o si tenían exceso de personal. El estado del presupuesto de la escuela tiene un claro impacto en la experiencia administrativa y más adelante explicaremos la diferencia que existe entre la planificación para gastar "superávit" de fondos y "hacer que los ingresos alcancen". En principio, sin embargo, consideramos el proceso de planificación y la preparación de los planes de desarrollo.

Proceso de planificación

Al hacer un comentario sobre las consecuencias más importantes de la Gestión Local para la escuela primaria donde trabajaba, una docente escribió sobre "la planificación más efectiva".

- **Decisiones tomadas específicamente para nuestra escuela.** Mayor confianza en el uso del dinero entre los diferentes sectores y tener una planificación más efectiva. La mayor toma de conciencia por parte del personal acerca de los fondos y la delegación hacia los distintos sectores han dado como resultado compras más pensadas. Nosotros hemos ganado especialmente al poder lograr realizar mejoras edilicias más rápidamente que lo que hubiéramos esperado. Somos cada vez más precisos con nuestro PLANES DE DESARROLLO ESCOLAR y con la distribución más satisfactoria del dinero. Debemos aún avanzar en la forma de optimizar verdaderamente el presupuesto de INSET y en cómo mantener un seguimiento efectivo de los gastos en suministros. (Cuestionario 3:q37)

Según la Comisión de auditoría (1991:41):

- **La clave del éxito en la administración delegada Local es un proceso de planificación, acción y revisión que abarque las responsabilidades financieras y educativas de las escuelas o las integre en un sistema coherente de planificación de desarrollo escolar.**

Nuestro estudio de directores realizado en 1991 solicitó información sobre la preparación del Plan de Desarrollo. Aunque en el momento en que se realizó el cuestionario, los PLANES DE DESARROLLO ESCOLAR representaban una innovación reciente, éstos ya estaban preparados en casi todas las escuelas. La adopción de un Plan de Desarrollo ha hecho que más de la mitad de las escuelas (400) revean sus definiciones de objetivos. Más de la mitad de estos directores (386) informaron que los Planes de desarrollo ayudan a la planificación, priorización y evaluación. Sólo el 9% de los directores (63) informaron que su preparación no ha sido útil. Las directivas de la DIRECCIÓN LOCAL DE ENSEÑANZA normalmente están disponibles y dos tercios (506) de las escuelas las encuentran útiles. Sólo un 4% (29) opina lo contrario.

La preparación de un Plan de Desarrollo fue por sobre todas las cosas una actividad profesional: de una u otra forma, se dijo que los consejeros han participado en forma "especial" en el 23% de los casos. Si de los totales excluimos al director y al personal superior, se informa que el personal han participado en forma especial en un 51% de las escuelas.

En los cuestionarios de seguimiento, no se hicieron preguntas específicas referentes a la preparación del Plan de Desarrollo Escolar, aunque los directores respondieron a una definición sobre lo beneficioso de preparar los Planes de Desarrollo en los estudios futuros. Tenemos en nuestro poder datos comparativos de 122 escuelas primarias y 40 secundarias. En 1992, el 68% de los docentes del primario mostraron su *desacuerdo* con que la preparación de un plan de desarrollo para la escuela *no* había valido la pena. Esta definición fue modificada para el año siguiente y un 81% de los directores del primario *aceptó* que la preparación del plan de desarrollo valía la pena hacerlo. Fue poca la diferencia que se encontró cuando se consideraron las respuestas de los directores de escuelas más grandes y más pequeñas. Las respuestas de los docentes secundarios fueron también similares con un 83% que estuvo de acuerdo con la declaración de 1993.

Uno de los componentes del proceso de planificación es el seguimiento y evaluación, además del informe de las escuelas (en el estudio de 1991) sobre el uso de más información para el seguimiento de sus propios rendimientos. En forma característica, era más probable que utilizaran los resultados de exámenes aunque las respuestas que suministraban eran diversas (9). Algunos directores reconocen la mayor responsabilidad mejorada:

- Existe una mayor sensación de tener el control de nuestro propio destino. Los individuos son más responsables en forma directa por sus acciones. (Cuestionario 3i:37)
- El personal y los principales se sienten más responsables en lo que a finanzas se refiere y valorizan el poder hacer cosas en forma directa. (Cuestionario 3:n:18)

Las respuestas a la pregunta del estudio de 1991, que invitó a las autoridades escolares a identificar las ventajas de la Gestión Local (10) le otorgaron mayor énfasis a la importancia inherente a la planificación y la flexibilidad para combinar recursos con prioridades. 223 mencionaron la flexibilidad y la capacidad para planificar, en tanto que 167 mencionaron la asignación y distribución de recursos. El beneficio de la flexibilidad se reiteró en las respuestas a una definición de actitud que

(9) El primer informe del Proyecto de "Impacto" del LMS proporciona más detalles -si desea mayor información consulte Arnett, M. A., Bullock A. D. & Thomas, H. (1992) *The Impact of Local Management of Schools; A Source Book* (impacto de la Gestión Local de Escuelas; libro de fuentes). Universidad de Birmingham.

(10) Se invitó a los directores a enumerar las ventajas y desventajas de la Gestión Local. Cada principal podía identificar un máximo de tres ventajas y de tres desventajas. Si cada uno de los 594 principales (aquellos que tenían alguna experiencia de Gestión Local) hubiera enumerado tres ventajas diferentes, podríamos tener un total de 1782 elementos. Se dieron en total 830 ventajas. Esto se explica por el hecho de que algunos directores identificaron sólo dos, una o, en algunos casos, ninguna ventaja.

rezaba *Recibo con agrado la flexibilidad adicional que surge de la Gestión Local*. La gran mayoría (82%) aceptó o estuvo muy de acuerdo con esta definición.

Limitaciones presupuestarias

- Es fácil ser positivos si su escuela ha ganado bajo la provisión de fondos. La mayor cantidad de dinero ha significado mayores recursos, y el tiempo entre la decisión y la implementación se ha reducido en forma considerable. Hasta ahora nos hemos beneficiado, el futuro es menos prometedor. (Cuestionario 3:i2)
- Ha habido un aumento en la flexibilidad presupuestaria, pero es muy poco lo que se puede hacer con un presupuesto de este tamaño, una vez que se han tenido en cuenta los costos salariales. (Cuestionario 3:i160)

Aún con el mejor Plan de Desarrollo Escolar, si no hay dinero, entonces no puede implementarse. La Inspección de Su Majestad cree que "la Gestión Local en las escuelas está logrando su objetivo de darle a las escuelas control sobre su dinero y con ello una mayor flexibilidad". También reconoce que el alcance de esta flexibilidad deseada está determinado por el estado de las finanzas de la escuela:

- Sin embargo, la capacidad para realizar algunos beneficios depende de los fondos implícitos de la escuela, que a veces han resultado inciertos. Muchas escuelas han sido comprensiblemente cautelosas y aquellas que se enfrentaron con reducciones en los fondos debieron utilizar sus nuevas responsabilidades, a fin de compensar cualquier déficit o, en unos pocos casos, para reducir el personal innecesario. La planificación financiera debe estar mejor integrada a los planes de desarrollo de largo plazo para las escuelas considerándolas como un todo. (MINISTERIO DE EDUCACIÓN/HMI, 1992 c:34)

Una de las autoridades comentó: "Todo el tiempo me encuentro contando los centavos para que alcancen los fondos o para pasar a un ejercicio posterior a fin de cubrir gastos futuros conocidos" (Cuestionario 3:b69). La Inspección de Su Majestad recomienda que las escuelas mejoren la integración de la planificación de desarrollo financiero y de largo plazo.

Se hicieron oír en las escuelas voces de queja sobre las decisiones basadas en el presupuesto. Un docente de la escuela 6361 fue muy

escéptico cuando se refirió a la existencia de una "fachada en la toma democrática de decisiones, pero los resultados siempre están determinados por las consideraciones financieras... Las limitaciones presupuestarias son ahora un factor importantísimo en la toma de decisiones". En otra escuela (358), las autoridades sentían que era fácil tomar decisiones sobre cómo gastar el dinero, pero es muy diferente si la escuela está tratando de hacer que el dinero le alcance. Uno de los docentes comentó que "cualquier necesidad se habla con el director -después nos reímos porque no tenemos dinero".

En la escuela secundaria 499 se puso de manifiesto que las decisiones estaban limitadas por la necesidad de hacer que los fondos alcanzaran. El consejo de dirección reconoció que las "decisiones estaban limitadas por las finanzas". La escuela había pasado por el proceso de identificar el personal redundante. En parte, una consecuencia de esto, tal vez, fue la sensación que tuvo el personal de no participar de los procesos de toma de decisiones. El jefe de uno de los departamentos sentía que "las decisiones... nos eran impuestas". Desafortunadamente, a uno de los miembros de ese departamento se lo despidió "teniendo en cuenta sólo los requisitos, sin que se me consulte de ninguna manera." Uno de los docentes creía que el personal "debe participar más y que se lo debe mantener informado sobre la asignación de recursos humanos, etc".

Una de las autoridades se siente muy descontenta con el cambio cultural que se produce en las escuelas, el cual ha llevado a que algunos pongan un interés muy pronunciado en los costos:

- Deploro el hecho de que algunos colegas no posean un mínimo de profesionalismo ya que consideran que es correcto que sus escuelas estén a expensas de otras. Esto siempre fue así, pero la Gestión Local eleva las apuestas. Demasiados miembros jóvenes del personal se preguntan si ellos desean formar parte de una profesión que ahora está tan orientada por el dinero, en donde tiene validez el viejo adagio que reza: es demasiada la gente que sabe el costo y precio de todo y el valor de nada. (Cuestionario 3:003)

Otra de las preguntas se refiere a la justicia del sistema:

- Muchos son los colegas que sufren por la reducción de los números en financiamiento, que conducen a pérdidas de personal (físicamente) y a la tensión en general. Si una escuela está ubicada en una buena zona con padres que apoyan la labor escolar, ésta tiene la oportunidad de funcionar muy bien con la Gestión Local en las escuelas. Lo opuesto también se aplica. ¿Existe un sistema justo? (Cuestionario 3:010)

Participación en la toma de decisiones

- La participación del personal/consejeros en los procesos de toma de decisiones y planificación ha aumentado el sentido de posesión y compromiso. (Cuestionario 3:073)

En el estudio realizado en 1991 las autoridades respondieron a una pregunta por la que se les solicitaba que "enumeraran aquellas personas *principalmente* involucradas en la toma de decisiones". Estas respuestas proporcionan las perspectivas de las autoridades de la escuela sobre quien está principalmente involucrado en la toma de decisiones de las áreas especificadas. Las decisiones sobre la distribución y asignación de docentes, la asignación de oportunidades de capacitación, la distribución del personal de apoyo y la participación de los servicios de apoyo de la Dirección Local de Enseñanza fueron señalados típicamente por el director y el personal superior.

De cualquier forma, la participación del personal en la decisión para la ejecución de prioridades varió en las escuelas visitadas. No resultó inusual para los responsables curriculares tener una considerable autonomía sobre la ejecución del "reparto" de presupuesto para sus áreas, aunque fue más inusual que el personal docente participara en la decisión de cómo distribuir los fondos entre las áreas curriculares o en el tamaño total del presupuesto a "repartir".

Relacionando con ello, el problema de la falta de tiempo para tener mayor incumbencia en los procesos de toma de decisiones a menudo se hizo oír.

Más allá de las distintas opiniones sobre este tema, el alcance de la participación del personal docente y otros en los procesos de toma de decisiones estará influenciado por el propio estilo de gestión del director. En el informe de 1992 Burgess reconoce que el director es una pieza central en "la organización y distribución de recursos" e identifica un número de estilos: el director que trabaja solo, que acepta un nivel de consultas limitado, que funciona dentro de un equipo de gestión con personal superior de la escuela, que consulta grupos de política y colabora con el directorio. Coopers y Lybrand (1988:34) reconocieron que los directores debían consultar con los demás pero advirtieron:

- Será importante asegurar que tales consultas no retarden indebidamente la toma de decisiones, ni reduzcan la flexibilidad de la administración.

En el primer estudio, se les pidió a los directores que respondie-

ran a definiciones sobre la toma de decisiones. Los datos sugieren que en algunas escuelas la Gestión Local había llevado a una mayor participación en toma de decisiones por parte del personal: el 53% aceptó que *desde la implementación de la toma de decisiones de la Gestión Local existe una participación más amplia del personal* y, unos pocos (16%) aceptó que *la toma de decisiones no ha cambiado con la Gestión Local*.

El estilo de gestión de la dirección de la escuela y su estructura de organización influirá en la participación que el personal tenga en la toma de decisiones. Halsey (1993) habla de dos estructuras de organización distintas, *la jerárquica y la colegiada*. La primera se describe como aquella que hace uso del poder y establece una distinción entre los roles de administración y el personal. Las organizaciones jerárquicas en general tienen gerentes que son "celosos de su derecho a administrar. Los empleados de la Dirección Local de Enseñanza tienen escasa seguridad en sus cargos, se les comunica poco y se los mantiene alejados. Cuando surge un conflicto industrial, existe una puja entre individuos que no están en un plano de igualdad". La organización colegiada, por el contrario, hace uso de "una orientación por tareas o apoyo" y diferencia menos entre "los líderes y los conducidos". Argumenta que las relaciones colegiadas tienden a encontrarse en organizaciones que cuentan con personal profesional donde existe una mayor seguridad en los puestos de trabajo y una mayor participación: "El personal tiene una mayor participación en la toma de decisiones y el conflicto toma forma de debate entre colegas respecto de las políticas a seguir". En el informe, argumenta que los cambios que se han introducido recientemente, incluyendo la Gestión Local, están obligando a que las escuelas no sean colegiadas:

- La delegación de los presupuestos escolares, coincidiendo con la introducción de cambios en las políticas de personal (valoración y sueldo relacionado con el rendimiento), está creando una cuña entre la dirección y el personal... El proceso de consulta con el personal posee visos de procedimiento formal que legalmente es obligatorio, antes que un intercambio entre colegas profesionales. Para dar otro ejemplo práctico, la creación de políticas en muchas escuelas ahora sigue directivas menos formales desarrolladas por subcomisiones de consejeros y personal, según el Plan de Desarrollo Institucional. Éstos pueden utilizar un cuestionario en el cual cada uno de los miembros del personal diga, en forma anónima, qué aspectos de la escuela deberían, según su opinión, tener prioridad en la distribución de tiempo del personal y de otros recursos. El equipo de gestión no está vinculado por los resultados de este tipo de procedimiento. La apariencia de una participación más amplia en la toma de decisiones de la escuela puede desviar la atención de cambios más profundos que reducen la participación del personal.

Esto hace lugar a la pregunta sobre la participación del personal en los procesos de toma de decisiones que es más aparente que real. La Inspección de Su Majestad considera que la Gestión Local conduce a una "mayor apertura" aunque reconoce que, todavía, la toma de decisiones no se comparte en toda la escuela.

Delegación dentro de la escuela

En las escuelas que visitamos se hicieron evidentes, diferentes estructuras de administración. Algunas escuelas habían introducido la delegación de presupuesto a los coordinadores curriculares; otras simplemente habían extendido un sistema de delegación del presupuesto de capitación que ya estaba en funcionamiento antes de la Gestión Local en las escuelas. Por ejemplo, en la Escuela 29, el presupuesto de capitación había sido anteriormente delegado a los responsables curriculares y con la introducción de la Gestión Local, se delegaron mayores sumas de dinero dentro de la escuela. Hablando de participación en la Gestión Local, un docente explicó: "mi única participación específica es en cómo se gasta mi propio presupuesto que obviamente se incrementó como resultado de la Gestión Local en las escuelas". Otro docente nos habló de "mayor participación en cómo se gasta el dinero". El jefe de consejeros habló de la mayor "responsabilidad para el reparto de recursos a las áreas curriculares" que tienen los docentes. Uno de los docentes recibió con agrado estos cambios:

- Ahora yo recibo una cantidad de dinero sobre la que tengo pleno control, después de consultar con los otros miembros del personal... Como ahora tenemos el control de nuestros propios presupuestos, existe un mayor grado de consulta y de toma de decisiones.

En otras escuelas la dirección fue aparentemente más autocrática y tomó la mayor parte de las decisiones comparativamente en forma más aislada. El director de la Escuela primaria 899 creía en la "democracia de uno"; decidió ejecutar las prioridades, fijó el presupuesto e informó en la "Reunión Anual de Padres" del presupuesto total recibido por la escuela, agregando que el "presupuesto estaba equilibrado". Los docentes participaron en decidir la cantidad de dinero que debía distribuirse a las distintas áreas curriculares. Sin embargo, aparentemente no existía un mayor deseo de tener mayor participación. El director de la escuela 1381 describió la escuela como "muy democrática, aunque en lo concerniente a la administración es muy autocrática... En lo que a aspectos financieros se refiere, yo soy el que toma las decisiones". Sostuvo la visión de que los demás docentes "no saben mucho de

Gestión Local, incluso mi consejero, no creo que lo esté afectando”.

Finalmente, cabe señalar que el sistema de delegación de fondos se encontró con problemas en algunas escuelas. Muy a menudo estos problemas surgen en establecimientos con restricciones de presupuesto, donde los fondos en principio delegados a los departamentos fueron retirados para poder cubrir gastos más urgentes. Esto tuvo un impacto negativo obvio en los tenedores de estos presupuestos, al animarlos a gastar su dinero tan pronto lo reciben en la distribución, a fin de evitar que luego se lo retiren. Éste fue el caso de la Escuela 297 donde los fondos delegados a los departamentos se retirarían a mitad de año, si se llegaba a agotar el dinero de otras áreas del presupuesto. El director comentó: “el problema no está en cómo se toman las decisiones, sino en los antecedentes financieros que obligan a tomar esas decisiones”.

¿Mejor administración?

- La toma de decisiones a nivel local/escuela ha dado la noción de una administración más realista para todo el personal. La planificación del desarrollo escolar es visto como un hecho positivo, un verdadero ejercicio con resultados visibles. (Cuestionario 3:f5)
- La Gestión Local ha proporcionado la oportunidad de tener una visión general completa de toda la escuela, tanto en los aspectos educativos como financieros. Ha creado una conciencia de cómo cada uno depende del otro y de la necesidad de contar con un equipo fuerte de gestión, que funcione como un todo. La participación del personal en el plan de desarrollo de la Gestión Local y el desarrollo del conocimiento de procedimientos ha dado lugar a una apreciación de la complejidad del proceso administrativo el cual, para muchos, era anteriormente una cantidad desconocida. (Cuestionario 3: e46)
- Las consecuencias para esta escuela han sido: (I) la oportunidad de administrar en forma más eficiente, al contar con dinero para satisfacer las necesidades de la escuela; (II) la capacidad para hacer un seguimiento y producir ahorros en áreas tales como mantenimiento edilicio, calefacción, iluminación y consumo de agua; (III) sensación de estar en posesión de la escuela, lo que lleva a una administración más efectiva de la misma por parte de su personal. (Cuestionario 3:m81)

Nuestros datos confirman que la Gestión Local ha afectado la planificación, administración y toma de decisiones en las escuelas. El alcance de esta Gestión Local ha traído beneficios que parecen afectar la

situación financiera de la escuela y el estilo de gestión de la dirección de la misma. Las respuestas de los directores con respecto al hecho que la Gestión Local resulta "más efectiva" y de una "mejor" administración, sugiere que, desde su punto de vista, la Gestión Local ha mejorado la administración de la escuela. En verdad, en el primer cuestionario el 56% de los directores consintieron en que la *Gestión Local ha significado que la escuela se administra de una forma más efectiva*. Un número creciente de directores cree que *las escuelas están mejor administradas como resultado de la Gestión Local*. Un 68% de los directores de escuelas primarias coincidieron con esta definición en 1992, aumentando a un 75% en 1993 y, en el sector secundario, casi todos (90%) lo aceptaron tanto en 1992 como en 1993. Existe muy poca diferencia de opinión entre escuelas grandes y pequeñas, aunque en cada sector, una proporción más elevada de directores de escuelas más grandes creía que las escuelas están mejor administradas. La advertencia de Halsey tal vez debería tenerse en cuenta en este contexto por el hecho de que las direcciones jerárquicas podrían en realidad aceptar con placer el tener mayores poderes ejecutivos y ver a éstos como conducentes a una "mejor administración de la escuela".

El rol de la dirección de la escuela

Aunque la mayoría de los directores ha aceptado con beneplácito la Gestión Local y no desearían volver a los días anteriores a la implementación de este sistema, existen consecuencias indeseables específicamente centradas en el aumento de la carga de trabajo y de una mayor participación en cuestiones que no están relacionadas en forma directa con lo educativo y que, por lo tanto los alejan de la enseñanza y el aprendizaje. En general, parece que el rol del director cada vez se concentra menos en la *enseñanza* y más en la *administración*. Algunos directores ven este cambio como positivo. Uno de ellos comenta que "la Gestión Local de escuelas les otorga a los directores el rango de gerentes" y ve esto como "un importante avance" (Cuestionario 3:j04). Otro escribe que "el rol del director se ha tornado más exigente e importante, es un hacedor de políticas y un ejecutivo principal" (Cuestionario 3:105). En cambio, existen muchos que no están felices con el impacto que la Gestión Local ha tenido sobre el rol que cumplen en la escuela. Un director del secundario, por ejemplo, "disfruta de las oportunidades y del desafío que le presenta la Gestión Local" pero:

- Encuentro la continua necesidad de manejar con maestría contratos, fórmulas, proyectos, presupuestos, etc., tarea que resulta cada vez más cansadora. Añoro poder enseñar más, pasar más tiempo con padres y colegas y no preocuparme de que la escuela de la otra cuadra acaba de

invertir dinero en una sofisticada estrategia de comercialización digna de ¡Victor Kiam! (Cuestionario 3:003)

Los otros dos directores escriben de sus experiencias y sentimientos mezclados. El primero, director de escuela secundaria, compara las circunstancias actuales de su escuela con aquellas de hace siete años:

- El contraste con mi primer año de dirección (1986) es interesante. El número de alumnos que ingresará en este mes de setiembre será idéntico al de hace siete años. El curriculum es el mismo (con algunos ajustes menores en la distribución de tiempo y en una ampliación de la enseñanza de idiomas extranjeros). Empleamos 0,4 docentes menos, absorbidos por tiempo de contacto con los alumnos; más horas de oficina y menos apoyo técnico, sobre la misma capitación y equipamiento (mucho más en éste), más mobiliario y menos mantenimiento. ¡Entonces yo enseñaba, ahora no lo hago! (Cuestionario 3:k89)

El director de una escuela primaria nos habla de su experiencia:

- La Gestión Local de Escuelas ha sido de beneficio para esta escuela. Como establecimiento pequeño con buena reputación, realmente nos ha ayudado para que pudiéramos ser financieramente viables. Tenemos bajos costos de personal y hemos atraído mayor cantidad de alumnos, por lo tanto más dinero... El costo de lograr esto ha sido grande en términos de la sobrecarga de trabajo del personal. Fui seleccionado sobre la base de considerárseme un buen docente y gerente educativo. He tenido que adquirir la capacidad de transformarme en un buen gerente comercial, a medida que he ido avanzando en mi tarea. Muchas iniciativas educacionales ha sido descuidadas debido a las presiones del trabajo administrativo que se agregó. En forma más general, me han gustado algunos aspectos relativos al logro de una autonomía financiera, aunque no estoy seguro de por cuánto tiempo podré seguir invirtiendo tiempo y esfuerzos extras. Tengo poca vida social, poco tiempo para mis hijos y ya no practico ningún pasatiempo. Por suerte tengo una familia tolerante. (Cuestionario 3:c26)

Más adelante se trata cómo impacta en el aprendizaje de los alumnos el cambio de rol del director: sería adecuado concluir en este capítulo con las palabras de un director de escuela primaria que expresa:

- Sería cierto decir que con el advenimiento de la Gestión Local se ha producido un cambio adecuado en el rol del director de escuela y de la carga de trabajo. Esto no ha sido necesariamente para el total beneficio de alumnos/personal/escuela. (Cuestionario 3:i60)

VII. El rol de la Dirección Local de Enseñanza (11)

Política de gobierno

Uno de los principales objetivos de la reciente política educativa ha sido la redefinición del rol de la Dirección Local de Enseñanza, en relación con las escuelas que ésta tiene bajo su control (Comisión de Auditoría, 1989; Raab, 1992; Ranson, 1990; Tomlinson, 1989). La legislación del gobierno ha alterado fundamentalmente el rol de la Dirección Local de Enseñanza, transmitiendo esencialmente el poder a las escuelas y consejeros, disminuyendo la influencia y poder de la Dirección Local de Enseñanza. La Gestión Local en las escuelas "libera a las escuelas del control directo de las autoridades locales" escribe Simon (1992). Algunas de las responsabilidades para la administración de escuelas que anteriormente descansaban en las autoridades locales han sido devueltas a las escuelas y, más específicamente, a los directores y consejos de dirección. El actual gobierno conservador ha dejado en claro que desea continuar con este proceso de reestructuración dentro del sistema de educación estatal. En 1992, en el White Paper, *Elección y Diversidad: el nuevo marco para escuelas*, el gobierno ha explicado su intención:

- ...continuar presionando para tener aún más delegación... Algunas Direcciones Locales de Enseñanza, ya consideraran un máximo de delegación de presupuesto para sus escuelas... Estas direcciones ofrecen una variedad de consejo educacional, apoyo y servicios de capacitación tanto a sus propias escuelas como a otras que no están en su jurisdicción. Proveen además museos, servicio de biblioteca escolar y enseñanza de música peripatética y de otras actividades conectadas con la música... El gobierno espera que cada vez más el sector privado haga su ingreso al sistema a fin de proporcionar tales servicios. (Ministerio de Educación, 1992 a:31-32)

Más aún el gobierno tiene la esperanza de que aquellas escuelas que tienen experiencia en Gestión Local, finalmente derroten el control de las autoridades locales. Aunque al principio las escuelas no estén

(11) Este capítulo en parte hace uso de un capítulo preparado para Local Management, Central Control: Schools in the Market Place (Gestión Local, control central: las escuelas en el mercado) (Wallace, ediciones) "The Potential for both Disaster and success is Great: Issues arising from Head Teachers Attitudes of Local Management of Schools" (El potencial tanto para el desastre como para el éxito es grande: temas que surgen de las actitudes de los directores frente a la Gestión Local de Escuelas) Amott, M. A., Bullock, A. D., Thomas, H. (1993) Bournemouth: Hyde Publications pag. 108-123.

prontas para solicitar la condición de Mantenimiento por subvención, el gobierno ha anticipado que:

- podría haber más de 1.500 escuelas con subvención en abril de 1994. Para 1996 la mayoría de las 3.900 escuelas secundarias con subvención, así como también una significativa proporción de 19.000 escuelas primarias mantenidas podrían entrar al sistema de subvención. (White Paper: Ministerio de Educación: 1992: a)

Cuando la ley salía del Parlamento se le agregó una nueva cláusula, que reemplazaba la primera sección de la Ley de Educación de 1994, la cual consideraba a la Dirección Local de Enseñanza como el centro de provisión de educación en las escuelas. Esta cláusula "refleja la nueva situación emergente donde todas las escuelas poseen delegación financiera -bajo la Gestión Local en las escuelas- y un número creciente está optando por la condición de escuela estatal con gobierno autónomo. (Mantenida por Subvención)" (Ministerio de Educación, 1993 b).

Patten (Ministerio de Educación, 1992 b:2) explica:

- Las leyes que rigen la provisión de educación ahora deben reconocer esa transferencia de poder y el consiguiente cambio en el rol de las autoridades locales de educación. Ellas son ahora más que el único proveedor de educación para nuestros alumnos en el sector estatal, aunque retendrán un rol que las habilite en sus respectivas áreas, aún donde existan un gran número de escuelas con gobierno autónomo. Ya muchos de los principales poderes y responsabilidades han pasado a las mismas instituciones, sean éstas escuelas o colegios... es ahora tiempo de reconocer -legalmente- que la situación en la última mitad del siglo ha cambiado y que ahora son las mismas escuelas las que están en el asiento del conductor.

La Ley de Educación (escuelas) de 1992 transfirió la inspección de escuelas de la Dirección Local de Enseñanza al recientemente creado Departamento Regulador de Enseñanza (Ofsted). La Ley de Educación de 1993 identifica responsabilidades específicas y limitadas para la Dirección Local de Enseñanza que incluyen la provisión de un lugar en la escuela para cada alumno del municipio; la provisión del servicio de psicología de la educación; la organización del transporte escolar del hogar a la escuela... Respecto de los fondos para las escuelas, una vez que el 10% de los alumnos en la Dirección Local de Enseñanza tenga lugares en las escuelas GM, el Departamento de Fondos organiza el reparto de los mismos entre sus escuelas y cuando el 75% de los alumnos están en esas escuelas, este departamento se hace cargo de la mayor parte de las responsabilidades de la Dirección Local de Enseñanza.

Hutchinson (1993:9) cree que "las Direcciones Locales de Educa-

ción... están ahora siendo destruidas y parcialmente demolidas, a veces en forma abierta, otras a hurtadillas. El final es inevitable pero el tiempo es incierto”.

Dado el entusiasmo del gobierno de Major por destruir los poderes de la Dirección Local de Enseñanza y hacer que las escuelas cada vez sean más independientes de aquella, ¿cuáles son las visiones de los directores de escuelas primarias y secundarias sobre los servicios que la Dirección Local de Enseñanza retiene en forma central, en los primeros días de la gestión local en las escuelas, servicios que, en muchos casos, ahora son delegados o están bajo presión para ser delegados a las escuelas?

Servicios centrales

En el primero de los cuestionarios proporcionamos una lista de un número de servicios típicamente provistos en forma central por la Dirección Local de Enseñanza y les pedimos a los directores que los evaluarán en una escala de cinco puntos (de muy buenos a regulares). Éstos valores se presentan en el cuadro que aparece a continuación. Éstos sugieren que los directores, en general, están conformes con la calidad de los servicios provistos por la Dirección Local de Enseñanza. Para cada servicio, más del 70% de las respuestas evalúan en promedio la calidad como buena o muy buena; los dos servicios menos valorizados -administración local y psicológica de la educación- como regulares o muy insuficientes, con el 29% y el 30% respectivamente. Cuando se considera por separado a los sectores, existe poca diferencia entre los valores dados por los directores de escuelas primaria y secundaria.

Calidad de los servicios/apoyo de la Dirección Local de Enseñanza

Servicio de la Dirección (% promedio o mejor)	Muy Bueno	Bueno	Promedio	Regular	Muy insuficiente	n casos
Personal (91)	24%	43%	24%	8%	1%	512
Legal (90)	24%	36%	30%	7%	2%	406
IT (90)	21%	42%	27%	7%	2%	503
Asesores de Gestión local en las escuelas (89)	32%	38%	19%	7%	4%	524

Servicio de la Dirección (% promedio o mejor)	Muy Bueno	Bueno	Promedio	Regular	Muy insuficiente	n casos
Información financiera (86)	25%	39%	22%	12%	3%	556
Asesores curriculares (84)	15%	38%	31%	12%	5%	547
Salud & Seguridad (84)	11%	30%	43%	12%	4%	464
Docentes consejeros (81)	11%	36%	34%	11%	8%	506
Centros de recursos (80)	10%	36%	34%	11%	8%	470
Bienestar de los alumnos (80)	12%	34%	34%	14%	6%	594
Administración local (71)	9%	26%	36%	17%	12%	441
Psicología educacional (71)	14%	32%	25%	18%	12%	564

Una indicación adicional de la calidad de los servicios de la Dirección Local de Enseñanza proviene de la definición de actitud realizada en el primero de los cuestionarios: *El equipo de Gestión Local en las escuelas de la Dirección Local de Enseñanza ha proporcionado un buen apoyo*. La mayoría de los directores respondieron en forma positiva. El 66% tanto de directores primarios como secundarios lo aceptó o estuvo muy de acuerdo con esta definición.

Independencia de la Dirección Local de Enseñanza

Delegación de los servicios de la dirección Local de Enseñanza

De una lista dada en el primer cuestionario, se les pidió a los directores que identificaran las áreas de la actividad de la Dirección Local de Enseñanza donde se recibiría con agrado la delegación. La

mayoría de los directores parecieron no desear que se les delegaran más servicios de la Dirección Local de Enseñanza, aunque existen diferencias entre las escuelas primarias y secundarias, en sus actitudes respecto de una mayor delegación.

Los datos del cuadro que se presenta a continuación proporciona evidencia de que los directores tanto de las escuelas primarias como de las secundarias parecen no desear una extensión significativa de la delegación en 1991. Sin embargo, existió un mayor deseo por parte de los directores de secundaria para una mayor delegación en un número limitado de servicios. A la mayoría de los directores de secundaria les gustaría ver delegados los servicios de los cursos de enlace del INSET (12) y del servicio de currículum peripatético, con un 47% de apoyo para delegación de los cursos de enlace y de música peripatética. De todos, el cuadro muestra una buena cuota de aceptación con los niveles de delegación de 1991.

Delegación de servicios

SERVICIO Retenido por la Dirección Local de Enseñanza	Aceptación de la delegación (número total)	
	Primaria	Secundaria
INSET	50% (302)	77% (69)
Currículum peripatético	39% (370)	56% (57)
Música peripatética	38% (360)	47% (90)
Necesidades especiales	31% (406)	36% (90)
Psicólogos en educación	30% (440)	41% (97)
Iniciativas de la Direc. Local de Enseñanza	20% (350)	34% (80)
Comedores escolares	19% (431)	33% (81)
Servicios Sociales	19% (431)	39% (96)
Servicios de biblioteca	18% (396)	41% (87)
Servicio de museos	16% (341)	28% (81)
Centro de residencia & campo de deporte	15% (326)	34% (82)

(12) En tanto que el presupuesto del INSET no es parte del presupuesto de las escuelas, las direcciones locales de educación han devuelto alguna responsabilidad para la distribución de fondos, que es distintivo para esta actividad.

SERVICIO Retenido por la Dirección Local de Enseñanza	Aceptación de la delegación (número total)	
	Primaria	Secundaria
Cursos de enlace	12% (238)	47% (53)
Centros docentes	11% (375)	28% (85)
Educación a domicilio	9% (350)	18% (91)
Patrullas de cruce de calles	9% (344)	12% (72)
Transporte escolar	6% (360)	11% (87)

Las visiones que tienen los directores sobre la delegación de servicios específicos de la Dirección Local de Enseñanza contrasta hasta cierto punto con sus respuestas a la definición del primero de los cuestionarios que decía: *Recibiría con agrado mayores niveles de delegación.* El porcentaje de directores que aceptaban esta definición es más alto que lo que podría esperarse, aunque las diferencias del sector sean aparentes: 70% de los 102 directores de la secundaria aceptan o están muy de acuerdo con esta definición. En contraste, sólo un 42% de 439 directores de primaria recibirían con agrado una mayor delegación.

Delegación extendida

Las Direcciones Locales de Educación han extendido la delegación a las escuelas. En parte esto puede ser visto como respuesta a las escuelas que buscan tener la condición de mantenimiento por subvención. Cuando las escuelas seleccionan, se llevan con ellas un porcentaje de fondos retenidos por la Dirección Local de Enseñanza para los servicios centrales, sin importar la verdadera necesidad de dichos servicios. Una mayor extensión de la delegación puede actuar como un menor incentivo para optar, ya que esto les otorga a las escuelas con manutención casi un control total de los recursos dentro de la familia de Direcciones Locales de Educación. El gobierno en cualquier caso ha fijado un límite sobre los servicios centrales a no más que el 10% del presupuesto potencial para escuelas, en abril de 1995.

Dados los crecientes niveles de delegación, ¿cuál es la visión de los directores de escuela?

Ya hemos hablado de las respuestas de los directores a la defini-

ción del primer cuestionario que decía: *Recibiría con agrado mayores niveles de delegación* y hemos visto que en 1991 el 70% de los directores de la secundaria y el 42% de los de la primaria aceptaban esta definición.

Esta misma definición también apareció en el segundo y tercer cuestionario y para un conjunto de 115 escuelas primarias y 39 secundarios podemos informar sus cambios de actitud. Para este conjunto de escuelas primarias, el 39% estuvo de acuerdo con la definición en 1991. Este porcentaje aumenta a 51% para el año siguiente, pero se reduce a un 44% para 1993. La reducción más reciente en el porcentaje de directores que aceptan la definición, "mayores niveles de delegación", pueden reflejar verdaderos aumentos en la delegación. En otras palabras, más de la mitad de estos directores podrían haber recibido bien una mayor delegación en 1992. La recibieron en 1993, pero no lo hicieron con tanto agrado. Los datos informados más tarde sugieren que algunos directores han visto delegados servicios que ellos hubieran preferido que siguieran en manos del poder central.

El conjunto de escuelas secundarias es pequeño y deberíamos ser cautelosos en la interpretación que hacemos de las respuestas respecto de un mayor nivel de delegación. Lo que encontramos en las respuestas es que la mayoría, en forma constante, han aceptado la delegación, aunque haya habido una leve disminución, de un 72% que aceptaba en 1991, a 69% en 1992 y a 67% en 1993. Existe alguna evidencia de que la fuerza de aceptación ha disminuido: en los dos cuestionarios de los sectores primario y secundario sólo el 26% está *muy* de acuerdo. Tal vez estos directores de secundario serían menos entusiastas si recibieran efectivamente mayor delegación.

En el cuestionario de 1993, al responder a una definición de actitud, buscamos las visiones de directores sobre la delegación de servicios que anteriormente retuvo el poder central en manos de la Dirección Local de Enseñanza. La definición decía: *La Dirección Local de Enseñanza ahora delega fondos para algunos servicios que creo serían mejor provistos por el poder central*. Tal como podría haberse esperado desde la respuesta más entusiasta hasta la mayor delegación de los directores de secundario, la aceptación es más baja en este sector. En el sector primario, un 59% de los directores (de 123 escuelas) están de acuerdo con que la Dirección Local de Enseñanza de su distrito ahora delegue servicios mejor provistos por el poder central. El porcentaje de aceptación en el sector secundario es de 43%. Éste es tal vez más elevado que lo esperado, en el mismo cuestionario, un 67% vería con agrado mayores niveles de delegación. Sin embargo, en contra de esto, un mayor porcentaje

(45%) *no está de acuerdo* con que se deleguen los fondos de los servicios que son mejor provistos por el poder central.

Las Direcciones Locales de Educación están extendiendo la delegación a las escuelas. En parte esto es una respuesta necesaria a los requerimientos del gobierno para que así lo hagan y tal vez también como una medida para disminuir el atractivo de optar por el control de la Dirección Local de Enseñanza. Como ya lo hemos mencionado en la sección de políticas básicas, el gobierno espera que las escuelas con experiencia en Gestión Local acepten lo que vean como paso siguiente y busquen la condición de subvencionada.

Condición de Subvencionada

El gobierno ha hecho un considerable cambio para estimular a que las escuelas descarten el control de la Dirección Local de Enseñanza y acepten la condición de mantenimiento por subvención. Esta condición se presenta como la "extensión lógica de la Gestión Local en las escuelas" (White Paper, 1992:13), y ha sido sugerida por Flude & Hammer (1990:62/3), por ejemplo, que "las escuelas con experiencia previa de funcionamiento autónomo bajo los esquemas de Gestión Local... pueden bien figurar en forma prominente entre aquellas escuelas favorablemente inclinadas hacia la condición de mantenimiento por subvención".

Los "beneficios" de la condición de mantenimiento por subvención ha sido exitosamente resumida por Walford (1990) que se basa en los trabajos de Lawlor (1988) y del Grant Maintained Schools Trust (1988). Lawlor hace un reclamo sobre las escuelas subvencionadas que rompan con "el monopolio que tiene la Dirección Local de Enseñanza sobre las escuelas estatales". El Grant Maintained Schools Trust (1988) establece que "la condición de mantenimiento por subvención ofrece a aquellos directamente involucrados la oportunidad de decidir cómo administrar sus escuelas". En forma más general, las escuelas que descarten el control central son vistas como aquellas en las que es mayor la elección y libertad de los padres, aunque, tal como lo señala Bottery (1992: 105) "el descartar el poder central representa una mayor elección y libertad para algunos padres comprada en la probable libertad de elección de la futura mayoría de otros".

La velocidad de las escuelas que descartaron el poder central, sin embargo, ha sido mucho más lenta que lo esperado y deseado por el gobierno, y a pesar de los incentivos financieros para hacerlo. En la muestra de escuelas que respondieron el tercer cuestionario, seis (de

166) indicaron que ahora tenían mantenimiento por subvención.

En el segundo y tercer cuestionario buscamos las visiones de los directores respecto de descartar el poder central: ¿los estimuló la experiencia de Gestión Local a buscar el esquema de subvenciones? Tenemos las respuestas a una definición de actitud de 123 directores de primaria y 39 de secundaria que decían: *La experiencia de Gestión Local me hizo considerar la idea de que esta escuela descarte el control de la Dirección Local de Enseñanza*. Los dos sectores muestran un creciente número de directores que están en *desacuerdo* con esta definición. En 1992, en el sector primario, un 45% estuvo en desacuerdo y un 37% aceptó que la experiencia en Gestión Local los llevó a condenar la subvención para sus escuelas. Al año siguiente, el porcentaje de desacuerdo ha aumentado a un 55% con un 29% que aceptaba. En el sector secundario, en 1992, un 31% de los directores estuvieron en desacuerdo con esta definición, con una mayor proporción de acuerdo (46%). Al año siguiente estas proporciones de alguna manera se han revertido con un 44% de este grupo de directores de secundaria que estaban en desacuerdo y un 36% que estaba de acuerdo. Dada la expectativa de gobierno de aumentar la cantidad de escuelas que descartaran el poder central, nuestros resultados son interesantes. ¿Podría ser que muchos directores estén contentos con la delegación ampliada y a su vez estén felices de permanecer ligados a su Dirección Local de Enseñanza?

Esta definición de actitud también fue presentada por aquellos que entrevistamos en nuestras visitas a las escuelas. Nuestros resultados de esos grupos substancia más los resultados de las respuestas que los directores dieron en el segundo y tercer cuestionarios. Por lo menos la mitad de los encuestados de *cada* grupo estuvo en *desacuerdo* con que la experiencia de la Gestión Local los inclinara a buscar la condición de subvencionadas. El nivel más elevado de desacuerdo se encontró entre el grupo de jefes de consejeros (33) donde más de los tres cuartos (76%) estaba en desacuerdo con la definición. De los 30 consejos de dirección, el 71% estaba en desacuerdo con la definición; el 67% de los docentes (70) estaba en desacuerdo; el 62% de los directores (39) y el 51% del personal administrativo/de oficinas (35) estuvieron en desacuerdo con la definición.

En resumen, entonces, parecería que para muchos directores, algunos de los cambios de rol y responsabilidades de la Dirección Local de Enseñanza no han sido recibidos con agrado. Tal vez ahora las relaciones entre las escuelas y sus Direcciones Locales hayan sido lo suficientemente revisadas a los ojos de las escuelas y los directores se sientan ahora felices de seguir bajo la protección de la Dirección Local de Enseñanza. En la sección siguiente, exploramos más los cambios de relaciones.

Cambio de relaciones y rol de la Dirección Local de Enseñanza

A través de cuestionarios y visitas a escuelas, los directores han comentado bastante en extenso sobre el cambio de rol de la Dirección Local de Enseñanza y las relaciones de la escuela con las autoridades locales. Algunos de los cambios realizados a la Dirección Local producidos por la Gestión Local han sido recibidos con agrado por los directores. Tales beneficios incluyen una mayor respuesta a la Dirección Local de Enseñanza, menos burocracia, mejor y mayor toma de decisiones locales y mejores servicios. Algunos directores presionan para que haya mayor delegación y ven las ventajas de descartar el poder central. Por otra parte, el cambio de rol de la Dirección Local de Enseñanzas es también causa de preocupación. Los directores reconocen la defunción de la Dirección Local y no están felices de ver la pérdida de personal capacitado y de gran dedicación. Identifican la pérdida del rol de planificación estratégica de la Dirección Local de Enseñanza y encuentran que algunos servicios están siendo destruidos. Existe una cierta presión para la retención de ciertos servicios. Otros reconocen la duplicación de tareas administrativas y de otras, en las escuelas y a nivel de la Dirección Local, y ven la pérdida de ahorros de escala. Otros directores mencionan preocupación por el desarrollo profesional específico.

Preocupaciones

La defunción de la Dirección Local de Enseñanza

Algunos directores han reconocido que "la Gestión Local ha debilitado seriamente la Dirección Local de Enseñanza y podría ser causa de su defunción" (Cuestionario 3:d0). La "gradual erosión del control de la Dirección Local de Enseñanza sobre las escuelas" (Cuestionario 3:m66) es vista como una consecuencia de la Gestión Local. Ellos hablan de la "disminución del rol de la Dirección Local de Enseñanza" (Cuestionario 3:r60) y de la "responsabilidad local" (Cuestionario 3:d0). En 1992, un director escribió: "Veo que muchas Direcciones Locales de Enseñanza desaparecen" (Cuestionario 2:c26) y otro: "Es difícil ahora ver un futuro a largo plazo para las Direcciones Locales de Enseñanza" (Cuestionario 2:fo1). Algunos directores son escépticos sobre las intenciones que subyacen detrás de la Gestión Local, uno de ellos la ve como "una gran pérdida de tiempo con la intención de eliminar a las Direcciones Locales de Enseñanza y cambiar de lugar la culpa de los bajos fondos, como si esto se lo estuviera escondiendo

debajo de una alfombra. Los recortes parecen ser hechos por uno mismo (Cuestionario 2:a75). Un docente de la Escuela 2361 vio estos cambios como "un intento de inspiración financiera y no educacional, para administrar las escuelas como si fueran establecimientos comerciales" lo que llevaría a la "abolición de la Dirección Local de Enseñanza." El director de esta escuela comentó:

- Se acepta con agrado una mayor autonomía, pero la desaparición de las Direcciones Locales de Enseñanza sería un precio demasiado alto de pagar.

A la luz de este convencimiento de que la Gestión Local puede llevar a la defunción de la Dirección Local de Enseñanza, nosotros consideramos las preocupaciones de los directores sobre lo que podría perderse, comenzando con aquellos que se lamentan por la pérdida de experiencia.

La pérdida de personal calificado con dedicación y experiencia

La Gestión Local transfiere el poder de la Dirección Local de Enseñanza a la escuela y a su consejo de dirección. Uno de los resultados de esta transferencia de poder, algunos pueden argumentar, es la defunción de la Dirección Local de Enseñanza y la consiguiente pérdida de experiencia. El consejo de dirección de la Escuela 735 comentó: "El poder se le otorga a los legos a expensas de la experiencia del departamento/asesoría de la Dirección Local de Enseñanza, en particular con nombramientos o asignaciones de personal superior". Una de las directoras escribe su "preocupación acerca... de la pérdida de, o del excesivo costo de servicios especializados de importancia, aunque de escaso uso, por ejemplo, asesoramiento legal, consejo sobre exceso de cargos o duplicación de tareas, etc., a medida que se delega mayor cantidad de dinero" (Cuestionario 3:j67).

El jefe de consejeros de la Escuela 0731 lamenta mucho la pérdida y comentó que "resulta un espectáculo repugnante ver que se denigra a gente dedicada y capaz". En el tercer cuestionario, un director escribe sobre muchas de las tareas de especialistas que una vez fueron llevadas a cabo por el personal capacitado que tenía funciones entre autoridades locales y sugiere que el traspaso de obligaciones y responsabilidades a nivel de escuela resulta ineficiente.

- La Gestión Local reemplaza a gente entrenada para la inspección de edificios, verificación de salarios, lectura

de contratos legales y compra de una variedad de recursos no relacionados con la educación como lamparillas de luz, etc., por directores que no están capacitados para hacer esto. Entonces les insumiría el tiempo que ellos deberían utilizar para llevar a cabo la tarea para la cual tienen práctica, poseen mayor experiencia y educación. Esto resulta en un uso ineficiente de los recursos humanos y ha sido diseñado simplemente para permitir la destrucción del gobierno local. (Cuestionario 3:a75)

Pérdida del rol estratégico de planificación

Uno de los temas recurrentes en los comentarios de los directores fue la preocupación por las implicancias que la Gestión Local en las escuelas pudiera tener para el rol estratégico de la Dirección Local de Enseñanza. Uno de los directores puso énfasis en la falta de capacidad para planificar a largo plazo, viendo la Gestión Local como "acelerando la defunción de las autoridades locales; en detrimento de la planificación de provisión educativa, planificación estratégica, etc." (Cuestionario 3:h9). Sentimientos similares fueron expresados por otro director:

- La pérdida del rol de la Dirección Local de Enseñanza en la planificación para la provisión educativa a nivel Local y el manejo de la ubicación de alumnos en las escuelas locales cuando están subsidiadas de una manera justa. (Cuestionario 2:g78)

Otro de los directores argumentó que:

- Existe una creciente posibilidad de que se produzca la defunción de las Direcciones Locales de Enseñanza, a pesar de los esfuerzos para evitar esto. (Cuestionario 3:o73)
- La Gestión Local está provocando la fragmentación de todo el sistema - las Direcciones Locales de Enseñanza no podrán tener ningún sistema de coordinación, por ejemplo, la provisión de necesidades especiales. (Cuestionario 2:q17)
- Las escuelas necesitan de una Dirección Local de Enseñanza u organismo similar a fin de coordinar los servicios, si éstos deben producirse de un modo económico. (Cuestionario 2:i67)

Las Direcciones Locales de Enseñanza son vistas por algunos como jugando un valioso rol central en la planificación y coordinación de los lugares en que están las escuelas y de sus servicios. En particular, algunos sienten que la Gestión Local y la delegación ampliada destruirán la provisión de ciertos servicios, dando como resultado una pérdida.

La aniquilación de los servicios

El temor por la pérdida de servicios se ha hecho oír en boca de uno de los directores que escribe que "las autoridades locales... ya no tienen competencia para desarrollar la provisión central de fondos, como lo es el soporte de necesidades especiales" (Cuestionario 2:a56). La defunción de otros servicios la menciona otro de los directores, al escribir que "la interrupción de los servicios de la Dirección Local de Enseñanza, la ayuda psicológica para alumnos, instrucción de música peripatética, servicio de asesoramiento" (Cuestionario 3:y94). Otro habla de que la Dirección Local de Enseñanza ya no posee "recursos discrecionales para brindar soporte a escuelas con problemas/necesidades particulares" (Escuela 98: director). La declinación de la Dirección Local de Enseñanza ya no es bienvenida por uno de los directores que ve "que servicios vitales son cortados... a alumnos con necesidades especiales ya no se les da el derecho a los recursos" (Escuela 499: director).

La delegación ampliada exacerba este problema:

- El excelente apoyo en principio proporcionado por la Dirección Local de Enseñanza está siendo erosionado por la cada vez más creciente delegación (Cuestionario 2:d0)

El director de la Escuela 14 está atento al "peligro de que los servicios desaparezcan" y el director de la Escuela 835 nos dijo que "siempre hemos disfrutado del apoyo de consejeros y sentimos pena de que esto esté desapareciendo". Algunos directores no se sienten felices con la delegación de algunos servicios y argumentan a favor de que sean retenidos por el poder central.

Un llamado a la retención de servicios

Las siguientes declaraciones argumentan a favor de la retención central de algunos servicios y el punto final a una mayor delegación:

- De modo más general, creo que la devolución de la provisión de fondos ha llegado lo suficientemente lejos. Las Direcciones Locales de Enseñanza deben poder quedarse con suficiente dinero como para respaldar la flexibilidad de dirigir los fondos allí donde se necesiten. Esto se aplica igualmente para los psicólogos en educación, intervención a la dirección de la escuela, reparación de propiedades, etc. Las necesidades no son iguales, de modo que debe existir la discriminación en la provisión. (Cuestionario 3:h10)

Los servicios de los psicólogos en educación y del servicio social de educación ahora están "protegidos" como excepciones obligatorias al presupuesto potencial de escuelas. Otros argumentan a favor de los servicios con organización centralizada:

- **Lo suficiente es suficiente. Debo creer en la delegación de presupuestos, pero siento que serían mejor manejados si aún continúan siendo un recurso centralizado. Aquel que tiene ahora la Dirección Local de Enseñanza debería quedar así. (Cuestionario 3:j51)**
- **Algunas de las funciones que parece que están por ser delegadas, serían mejor organizadas en forma centralizada, por ejemplo, los servicios de apoyo. (Escuela 0201: jefe de consejeros)**

Otro director, en tanto que apoya la Gestión Local en las escuelas, preferiría la retención de ciertos servicios:

- **Bienvenida la Gestión Local en las escuelas como sistema que prioriza las necesidades propias de los establecimientos educativos. Prefiero la provisión de fondos centralizada de todos los servicios peripatéticos, que incluye a los psicólogos en educación.**

Los siguientes tres comentarios establecen otros argumentos y preocupaciones para los servicios de apoyo de la Dirección Local de Enseñanza:

- **Los servicios de soporte de la enseñanza deben mantenerse vivos y bien para el apoyo del sector primario, siempre el pariente pobre del sistema. (Cuestionario 3:i525)**
- **Las Direcciones Locales de Enseñanza se necesitan, sólo ellas pueden ofrecer ciertos servicios de apoyo centralizados, por ejemplo la provisión SEN. (Cuestionario 3:q17)**
- **Estamos... muy preocupados por los cambios en los servicios de soporte centralizados, por ejemplo el servicio de bibliotecas, etc. (Escuela 7731: docente)**

Existe una particular preocupación de parte de algunos directores por la amenaza a los programas de desarrollo profesional que implicaría la defunción de la Dirección Local de Enseñanza.

Preocupación por el desarrollo profesional

Uno de los directores expresó su "preocupación de que la delega-

ción de los fondos de GEST pudieran mitigar en contra del desarrollo profesional de naturaleza personal" (Cuestionario 3:d1). Otro ve la reducción del personal de asesoramiento de la Dirección Local de Enseñanza como "una gran disminución en el desarrollo del personal" (Cuestionario 3:r60). La amenaza al desarrollo de la carrera del personal educativo la identifica otro director diciendo:

- Si se obliga a las Direcciones Locales de Enseñanza a delegar fondos que actualmente se utilizan para la inspección/asesoramiento/INSET, todo, podría acarrear considerables problemas en el desarrollo profesional de mi personal y también en su respuesta al desarrollo del curriculum. En este momento contamos con un buen abastecimiento y apoyo de la Dirección Local de Enseñanza y estoy preocupado de que esto pueda cesar. Las Direcciones Locales de Enseñanza aún tienen un rol importante aunque diferente. (Cuestionario 3:m06)

No todos los cambios al rol de la Dirección Local de Enseñanza son vistos con desagrado por los directores. Muchos poseen visiones distintas, expresando su preocupación, por ejemplo, la pérdida de algunos servicios y agrado por el desarrollo de una Dirección Local de Enseñanza con mayor respuesta y menos paternalista. Es este cambio el que consideramos primero en nuestra exploración de los beneficios percibidos o damos la bienvenida a los cambios de rol de la Dirección Local de Enseñanza y su relación con las escuelas.

Beneficios

Una Dirección Local de Enseñanza con mayor respuesta

Al escribir sobre la Dirección Local de Enseñanza de Hillingdon en particular, Higgins (1993:19) establece:

- La cultura ha cambiado de un tipo de control a otro basado en el servicio con enfoque hacia el cliente.

Un cambio cultural de esta naturaleza ha sido reconocido por los docentes de nuestro estudio. En nuestras visitas a las escuelas escuchamos a directores y otros describir la "mayor relación cliente/proveedor" (Escuela 751: director), con su Dirección Local de Enseñanza, las Direcciones Locales "brindando asesoramiento antes que directivas" (Escuela 0201: consejero), estar "más orientado hacia el cliente" (Escuela 2361: director), "proveer antes que controlar" (Escuela 14: director),

cambiando el énfasis de "control a servicios" (Escuela 29: director), "con voluntad de escuchar y reaccionar, ya no debemos suplicar" (Escuela 797: director). El consejero de la Escuela 499 describe el cambio: "habiendo sido la 'hermana mayor' que cuidaba de la escuela, la Dirección Local de Enseñanza ahora funciona sobre el modelo cliente-proveedor" y el director de la Escuela 9181 dijo lo siguiente:

- **Un cambio total para la dictadura paternalista de ayer al surgimiento de una posición de asociación genuina y de proveedora de servicios.**

Menos burocracia

Algunos directores simplemente hablaron de la Gestión Local como "la eliminación de la burocracia" (Escuela 028: director) o la "liberación... de la burocracia de la Dirección Local de Enseñanza" (Cuestionario 3:c82). Otro director comenta sobre el menor tiempo "invertido en una burocracia innecesaria" (Escuela 9841: director). De modo más específico, la Gestión Local ha posibilitado la "capacidad de mover dinero a fin de hacer adquisiciones adicionales allí donde fueran más necesarias sin la participación de la burocracia de la Dirección Local de Enseñanza" (Cuestionario 3:e42). Otro director escribe:

- **Nos ha ... liberado de la burocracia aunque en general muchos funcionarios de la Dirección Local de Enseñanza son excelentes y de mucha ayuda. (Cuestionario 3:h215)**

En algunas escuelas el haber hecho todo esto ha mejorado los procesos de toma de decisiones.

Mejor toma de decisiones

Con la Gestión Local las escuelas ya no deben esperar la aprobación de la Dirección Local de Enseñanza para tomar decisiones y pueden identificarse más fácilmente todas las necesidades y prioridades de la escuela, además de satisfacerlas (siempre que la situación financiera lo permita). Los directores hablan de "toma de decisiones en el punto Local antes que la toma de decisiones en manos de la Dirección Local y según su valoración de prioridades" (Cuestionario 3:b43) y "una mayor flexibilidad para utilizar fondos sin consultarlo con la Dirección Local de Enseñanza" (Cuestionario 3:r10). La secretaria de la Escuela 73 comentó "el personal no debe esperar las decisiones de la Dirección Local de Enseñanza". Tal como revelan otros comentarios, el poder responder a las necesidades locales sin tener que esperar por la aprobación de la Dirección Local de Enseñanza es recibido con agrado

Mejores servicios

El cambio de relación entre las escuelas y la Dirección Local de Enseñanza ha estimulado a las Direcciones Locales a tener más conciencia de las escuelas como "clientes" respecto de los servicios que les prestan. Algunos directores ven esto como una mejora en la calidad de aquellos servicios:

- ...las Direcciones Locales de Enseñanza están tomando una mayor conciencia de la necesidad de proporcionar servicios de alta calidad que las escuelas pueden optar por comprar o rechazar. (Cuestionario 3:o70)

Otro director comenta sobre la "flexibilidad que anteriormente no existía" y que permite a las escuelas obtener servicios "más rápidamente que canalizar todo a través de la Dirección Local de Enseñanza" (Cuestionario 3:c39).

Deseo de mayor delegación

Algunos pedidos de una mayor delegación son específicos para ciertos elementos o se encuentran en el contexto de un deseo por permanecer con la Dirección Local de Enseñanza. Por ejemplo, uno de los directores escribe:

- Me ha gustado el desarrollo y me gustaría ver una mayor delegación de áreas que aún son administradas por la Dirección Local de Enseñanza, particularmente las que se refieren al mantenimiento externo. (Cuestionario 3:m06)
- Me gustaría que los elementos que la Dirección Local de Enseñanza ha retenido vuelvan a la escuela, de modo que pudiéramos "comprar" los servicios de soporte cuando en realidad veamos la necesidad. (Cuestionario 2:j51)
- La Dirección Local de Enseñanza aún tiene la tendencia a ser paternalista, pero es de desear que delegue más en el debido tiempo. La tendencia de las escuelas para cambiar un sistema corporativo puede en definitiva sólo dañar el servicio como un todo. (Cuestionario 2:a59)

El deseo de tener una "chequera" fue oído en varios:

- Lo que en verdad necesitamos es el dinero para que podamos alcanzar los mejores acuerdos, algunos obviamente se beneficiarán de contar más pronto con "efectivo en la mano" antes que tener que esperar los procesos de pago que hace la Dirección Local de Enseñanza (Escuela 764: jefe de consejeros)

El funcionario de administración de una escuela (4371) exalta las virtudes de la chequera:

- Desde abril de 1992, hemos tenido nuestra propia cuenta bancaria que ha beneficiado aún más a las escuelas. El tratar con proveedores sobre una base personal, en lugar de hacerlo a través de una autoridad, ha mejorado la base de relaciones.

La selección

En 1992, un director veía la Gestión Local como "la preparación más útil para la independencia absoluta del poder de la Dirección Local de Enseñanza" (Cuestionario 2:p06) y la condición de subvencionada era vista por otro director de escuela como la "conclusión lógica" de la Gestión Local:

- Para mi escuela hemos llevado la Gestión Local a su conclusión lógica y hemos optado, por no tener el control de la Dirección Local de Enseñanza, el 1 de abril de 1993. El mito de la "familia de escuelas de la Dirección Local de Enseñanza" finalmente ha estallado. El patronazgo de los asesores y funcionarios de la Dirección Local ha sido reemplazado por la responsabilidad... (Cuestionario 3:g78)

Sin embargo, los directores en nuestra investigación, los cuales poseen toda experiencia de administración Local de las escuelas, identifican un número de temas relacionados con esta opción; ellos expresan sus preocupaciones por su propia escuela y en un nivel macro, por el sistema educativo como todo. Antes que aprobar las ventajas de tener la condición de subvencionadas, sus comentarios reflejan sus preocupaciones por las consecuencias de una selección. Aquí no se los estudia a fondo, pero, en resumen, los directores temen que la selección aumente la competencia entre escuelas en lugar de la cooperación, se llegue a un sistema jerárquico de dos grandes, aumenten las diferencias entre escuelas "ricas" y "pobres" con las consecuencias de igualdad de oportunidades y de selección, destruya la planificación estratégica de las Direcciones Locales de Enseñanza y dé por resultado un sistema educativo fragmentado.

- ...No veo ninguna ventaja positiva en arriesgar los recursos "colectivos" retenidos por la Dirección Local de Enseñanza cuando debería sólo volver a inventarse eso en particular. Estratégicamente y a nivel nacional esto es críticamente importante. Por ejemplo qué oportunidad (habría) de tener desarrollo coherente de los 14 a los 18 y de los 5 a los 18, contra una base de fragmentación y de

un mercado completamente libre.

La subvención se divisaba sin planificación en el largo plazo; qué sucede con las Direcciones Locales de Enseñanza que son buenas, se perderá su experiencia.

— Aparentemente las visiones que la mayoría de los directores tienen sobre un área en particular están en desacuerdo con la visión de gobierno, o sea, el rol futuro de la Dirección Local de Enseñanza. Si se implementa en forma exitosa, las propuestas presentadas en el documento (White Paper) destruirán aún más la posición de la Dirección Local de Enseñanza. Esto, a su vez, significaría que el rol del consejo de dirección y de los directores en la administración de las escuelas se vería ampliado. Las pruebas presentadas en la primera parte, muestran que los directores tanto de escuelas primarias como secundarias, no desean ver que el rol de la Dirección Local de Enseñanza sea reducido aún más por la delegación de mayor número de servicios a nivel de la escuela.

Sin embargo, no deberíamos ignorar la substancial visión de que se han recibido con agrado los cambios en la relación entre las Direcciones Locales de Enseñanza y las escuelas, aunque, por supuesto, esto no es para sugerir que los directores están felices sobre todas las implicancias de estos cambios. El director de la Escuela 7731 está preocupado sobre la rápida disminución de las redes de apoyo y sugiere que aunque la Dirección Local de Enseñanza haya sido, en algunos casos una "vaca gorda", existe el peligro de que el "recién nacido" sea "arrojado junto con el agua del baño".

VIII. El rol del Consejo de Dirección

Reformas a los consejos de dirección

La Ley de Educación de 1986 especificaba el tamaño, funciones y constitución de los cuerpos de dirección de la escuela. La especificación de las responsabilidades de los consejeros establecidas en esta ley incluían: el establecimiento de los fines curriculares de la escuela; la responsabilidad para la proporción de la distribución de capitación; la selección del personal; las directivas disciplinarias y el informe a una reunión anual de padres. Una consecuencia clave de esto es que marcó el fin de la capacidad que tenían las autoridades locales para asegurar una mayoría de sus propios nominados en los cargos del consejo de

dirección.

La Ley de Reforma de Educación de 1988, con la introducción de la Gestión Local en las escuelas, aumentó significativamente los poderes de los consejeros de la escuela. Las obligaciones y responsabilidades aumentaron hasta incluir la administración y distribución del presupuesto de la escuela y el poder de convocar para una votación de los padres, a fin de decidir si se descartaba o no el poder centralizado. La ley más reciente de 1993 especifica que los consejos de dirección en todas las escuelas deben considerar el tener votaciones sobre la subvención una vez al año. El gobierno ha especificado las responsabilidades de los consejeros de las escuelas con Gestión Local. Sus obligaciones se especifican en la Circular 7/88 (1899:6)

- ...el consejo de dirección controlará la administración de una escuela calificada dentro de su presupuesto delegado... el consejo de dirección y el director tendrán la libertad de distribuir recursos dentro del presupuesto escolar según sus propias necesidades y responsabilidades educativas. Ellos determinarán la cantidad de personal de Enseñanza y auxiliar, seleccionará en el ingreso y podrá solicitar el despido, tomando en cuenta el consejo profesional del Departamento principal de educación y del director.

Patten (1993), al comentar sobre la popularidad del gobierno escolar, lo describe como:

- una forma satisfactoria y desafiante de ciudadanía activa. La intendencia se ha transformado en un verdadero trabajo con verdaderas responsabilidades. El consejo de dirección de una escuela secundaria grande, puede tener el control de más de dos millones de libras por año. Las decisiones sobre el nombramiento de personal y la creciente discrecionalidad sobre la velocidad de pago ahora está bajo el control del consejo de dirección. Contrario a algunas visiones, mucha gente encuentra que estas obligaciones representan un desafío antes que una carga.

Algunas de las personas entrevistadas en este estudio revelan su acuerdo con Patten y reciben con agrado estas obligaciones o, por el contrario, las consideran una carga.

Participación y asistencia

La Ley de Educación de 1986 (Nº. 2) especificó la constitución de

los consejos de dirección. Para las escuelas con menos de 100 alumnos, el consejo de dirección está compuesto por dos padres, dos representantes de la Dirección Local de Enseñanza, un docente, tres consejeros y el director, si él o ella lo desean. Las escuelas controladas tienen sólo un consejero electo y dos consejeros fundadores. Las escuelas con un alumnado de entre 100 y 299 tienen un padre adicional, otro miembro de la Dirección Local de Enseñanza y otro consejero electo o fundador. Las escuelas más grandes (300 a 599 alumnos) tienen un padre extra, otro miembro de la Dirección Local y otro consejero. La constitución de los consejos de dirección en las escuelas con más de 600 alumnos, tiene cinco padres, cinco miembros de la Dirección Local y seis consejeros además del director o directora si lo desean. Las escuelas controladas poseen cuatro consejeros electos y dos fundadores en lugar de seis elegidos. Así las escuelas más grandes pueden tener un consejo de dirección con 19 miembros aunque, tal como Sallis (1987) lo explica, "las Direcciones locales de Enseñanza tienen opción de bajar la categoría de las más grandes y tratar a las escuelas de más de 600 alumnos de la misma manera que aquellas de 300-600, estableciendo de esta forma un tamaño máximo de consejo de dirección". Los ordenamientos para escuelas con subsidio y acuerdos especiales son diferentes. Sallis (1987) explica:

- Sin importar el tamaño, por lo menos un consejero de la Dirección Local de Enseñanza. En las escuelas primarias, por lo menos un representante de la autoridad menor, si fuera necesario; por lo menos un consejero representante de los padres, por lo menos un consejero de docentes en las escuelas con menos de 300 alumnos; por lo menos dos consejeros de docentes en las escuelas con más de 300 alumnos; el director o directora si lo desean; y consejeros fundadores suficientes como para asegurar la mayoría... Habrá una mayoría de consejeros fundadores de dos sobre todos los demás consejeros del cuerpo hasta 18 miembros y tres en consejos más grandes. Un consejero fundador debe siempre tener a un padre de los alumnos.

De las 108 escuelas primarias que nos proporcionaron datos sobre el número de consejeros necesarios para un completo en 1992 y 1993, las cantidades más usuales son de 12 (38% de las escuelas en 1992 y 32% en 1993) o 16 (24% en 1992; 22% en 1993). La cantidad más usual de consejeros en el sector secundario es de 16 (32% en 1992; 35% en 1993). En estos grupos de escuelas, sin embargo, se ven consejos de dirección de otros tamaños.

En el primer cuestionario, se les preguntó a los directores si ellos y sus consejeros concurrían y eran miembros del consejo de dirección. Las respuestas muestran que los directores asistían a casi todas las reuniones de los consejos de dirección y tres cuartos de estos directores

eran también miembros del consejo de dirección. En más de un tercio de los casos, los jefes de consejeros también eran miembros de dicho consejo. En alrededor de la mitad de esos casos donde el consejero no es miembro, él o ella asisten a las reuniones.

Reuniones

En el primero de los cuestionarios, se les pidió a los directores que informaran la cantidad de veces que todo el consejo de dirección se reunió en el año hasta el 1° de abril de 1991. Las respuestas muestran que muchos consejos de dirección (39%) se reunieron por el mínimo establecido en el estatuto de tres veces en el año, con un 19% que se reunió cuatro veces. El 10% se reunió más de seis veces en el año, mientras que otro consejo lo hizo trece veces. También se les pidió a los directores que informaran la duración "promedio" de estas reuniones. El 84% de ellas duraron entre dos y cuatro horas.

Las comisiones más comunes, tal como lo informaron los directores que respondieron al primer cuestionario, son de finanzas, personal, curriculum e instalaciones.

Renuncias y vacantes

Patten informó a principios de 1993 que el consejo de dirección de la escuela era popular y que no había problemas de renuncias y vacantes. Al comentar sobre "el desafío de reemplazar hasta 150.000 consejeros de escuela cuyos mandatos hubieran terminado" (todos los consejeros tienen un mandato de cuatro años) explica:

- Estaban aquellos que decían que la gente no se acercaría. En realidad, las cifras que tenemos ahora nosotros muestran un porcentaje de vacantes del 6,9% en todo el país... Los consejos de dirección invariablemente producen vacantes principalmente porque la gente se muda de casa o cambia de trabajo y como consecuencia de esto debe renunciar.

Para un conjunto de 152 escuelas, podemos comparar el número de renuncias durante años hasta abril de 1992 y 1993. Menos escuelas experimentaron renuncias en sus consejos de dirección en el año hasta abril de 1993 comparado con lo que sucedió el año anterior. El porcentaje de escuelas con cero de renuncias aumentó de 34% en 1992 al 43% en

1993. En términos del número de consejeros que renunciaron sin embargo, este conjunto de escuelas experimentó 179 renunciaciones en 1992 y 211 en 1993, explican porqué en la mayoría de las escuelas en 1993 tuvieron tres o más.

Participación de los consejeros en la toma de decisiones

Áreas de participación

Comenzamos informando las respuestas de directores a las preguntas del primer cuestionario donde se les pedía que identificaran a aquellos que sentían que estaban "especialmente involucrados en la toma de decisiones" de una lista de áreas dada. De aquellos listados, el área de mayor participación de los consejeros en la toma de decisiones fue en la *distribución de asignaciones de responsabilidad*, donde el estudio muestra que el 65% del consejo de dirección se encuentra "especialmente" involucrado. El segundo nivel más alto de participación de los consejeros fue en decisiones sobre el *uso de las instalaciones del establecimiento después de las horas de clase* (60%), casi el mismo en cuanto a su participación en decisiones *sobre el número total de docentes* (59%). Esto fue seguido por la participación en las decisiones *sobre el mantenimiento de instalaciones* (56%) y el *número de personal docente auxiliar* (33%). 23% de los directores informaron que los consejeros estaban especialmente involucrados en la preparación del Plan de desarrollo de la escuela. Los directores, en resumen, informaron que los consejeros estaban *especialmente* involucrados en el recurso de toma de decisiones en áreas relativas al personal e instalaciones. Cuando se les pidió que identificaran dónde los consejeros *insistían* en tener participación, allí dominaron los temas relativos al personal (64%).

Mayor participación

Se les pidió a los directores en el primer cuestionario que respondieran a definiciones de actitud relativas a la participación de los consejeros en la toma de decisiones. Existe un acuerdo general con esta definición *ya que la toma de decisiones con Gestión Local es más compartida con los consejeros*. El 67% de los directores de escuelas primarias más pequeñas estuvieron de acuerdo con esta definición. Una mayor propor-

ción de directores (73%) de escuelas secundarias más pequeñas estuvieron de acuerdo. El acuerdo fue mayor aún entre directores de primarias y secundarias más pequeñas: 78% de los directores de escuelas primarias estuvieron a favor y el 82% de los directores de secundarias más grandes.

En el segundo y tercer cuestionario, les preguntamos a los directores que respondan a la definición *doy la bienvenida a la mayor participación de los consejeros en la administración de la escuela*. Tenemos datos comparativos de las respuestas de 121 directores de escuelas de primaria y 39 de secundaria. En el sector de primaria, el 48% estuvo de acuerdo con esta definición en 1992. La proporción de los que estaban de acuerdo decayó al 46% al año siguiente. En el sector secundario, el porcentaje de acuerdo en 1992 fue del 38%. Este porcentaje aumenta a 46% en el año siguiente. Lo que sugieren estas cifras es que en ambos sectores poco menos de la mitad de los directores de escuela *aplauden* la mayor participación de los consejeros en el funcionamiento de la escuela. Un director de escuela observó, en el tercer cuestionario (i492) "la mayor interferencia por parte de algunos consejeros en el funcionamiento diario de la escuela". Otro director de escuela también mencionó la interferencia de consejeros.

- Desgraciadamente algunos consejeros encuentran como excusa interferir con la administración interna y toma de decisiones de las escuelas y esto produce cierta fricción. (Q3:i493)

Un director de escuela advirtió:

- Los consejeros pueden ser difíciles de manejar, hasta para un viejo zorro como yo... Ser un director nuevo puede ser bastante difícil cuando los consejeros piensan que son ellos los que deben dirigir el espectáculo. (Q3:b602)

La definición *doy la bienvenida a la mayor participación de los consejeros en la administración de la escuela* fue también presentada a todos los que entrevistamos en las visitas a escuelas. Es interesante señalar que la proporción de aceptación fue mayor en este grupo de directores: 64% estuvo de acuerdo con la definición. Tal como era de esperarse, el porcentaje de aceptación fue el más elevado entre el grupo de consejeros del consejo de dirección: 80% estuvo de acuerdo con la definición. El jefe de consejeros y los docentes fueron más cautos (48% y 53% estuvo de acuerdo respectivamente) y, el 61% del personal administrativo y de oficina lo aceptó. Estas cifras por cierto contrastan con aquellas que fueron resultado del segundo y tercer cuestionario, aunque, dado el número relativamente pequeño de escuelas visitadas, deberíamos ser cuidadosos en la interpretación que hacemos de los porcentajes. Pode-

mos también agregar que algunas personas con las que hablamos expresaron su preocupación respecto de los consejeros que *administraban* escuelas, aunque ellos estuvieran felices de ver que los consejeros *participaban* en un papel de mayor apoyo a la institución. Uno de los docentes de la Escuela 297 reconoció "la mayor participación en la toma de decisiones" del consejo de dirección, aunque agregó "nosotros no sabemos quiénes son estas personas".

Procesos prolongados de toma de decisiones

En los comentarios del segundo y tercer cuestionarios encontramos que algunos directores hacen oír su opinión sobre la participación de los consejeros en la toma de decisiones, aunque es aceptado en algunos sentidos, lo cierto es que prolongan los procesos hasta un punto que los directores encuentran frustrante. Uno de ellos escribe que "las estructuras de consejeros para asegurar las responsabilidades retardan mucho más la toma de decisiones en la administración" (Q2b62). Otros señalan el mayor tiempo y el trabajo adicional.

El director de la Escuela 158 describió el consejo de dirección como un "castigo" y su mayor participación como "entorpecedora antes que útil". Expresó que las decisiones y el "persuadir" a los consejeros simplemente prolongó el proceso. Comentó que "el proceso es más rebuscado aunque el resultado sea el mismo".

Falta de comprensión/conocimiento

Una cantidad de comentarios señalan la preocupación respecto de la falta de comprensión y conocimiento de los temas educativos de los consejeros. El director de la Escuela 835 nos dijo:

- Siento que a veces los consejeros no están lo suficientemente bien informados. Acepto con agrado la mayor participación (pero) cuestiono la factibilidad de hacer que se les pida tomar decisiones.

En el segundo cuestionario (Q2: h46) un director expresó una "gran preocupación" por "la participación de los consejeros en la toma de decisiones que ellos casi no comprenden".

Otros indicaron que el esfuerzo por mantener informados a los consejeros agrega una carga a los directores. Un docente de la Escuela 7371 nos dijo: "Siento que los consejeros no siempre están calificados y

necesitan mucho esfuerzo para informar sobre lo que compete a los directores.

Demasiado poder

Un docente de una escuela (158) simplemente expresó que: "el director debe ser controlado, los consejeros deben aprobarlo, y no a la inversa".

Un director expresa su visión sobre los poderes de los consejeros con algún detalle:

- Es correcto que los directores deban administrar el dinero pero... la noción de que los consejeros tenga una responsabilidad legal es falsa. En el presente nosotros contamos con un "gerente administrador" bien pago que implementa las decisiones tomadas por consejeros aficionados que están parcialmente informados. Los poderes que ahora se les otorga a los consejos de dirección deben ser distribuidos a los directores, los consejeros sólo deben retener un único poder de despedir al director si él no les informa las decisiones que está tomando y la razón de ellas, si no les pide opinión y entonces es considerado como que toma las decisiones equivocadas. Al presente los consejeros determinan la política y si ésta está equivocada, renuncian, pero se deja al director con la lata en la mano. (Q3:i37)

Esto no sólo es uno de los ejemplos de directores que desean ver la reducción en los poderes de los consejos de dirección: no de los consejeros, expresó en su visión:

- Me gustaría que el área de presupuesto, que abarca los salarios, se divorciara del presupuesto total, de esta forma, los consejeros serían responsables de verificar el presupuesto de la escuela pero no las finanzas del personal (Escuela 98).

Algunas de las definiciones expresadas más arriba pueden explicar la razón por la que algunos directores no vieron con buenos ojos la creciente participación de los consejeros en los procesos de toma de decisiones. Hay otros, por supuesto, que han aceptado de buen grado que la mayor participación y experiencia de los consejeros representan relaciones positivas y útiles con su consejo de administración.

Relaciones positivas y útiles

Algunas escuelas se encuentran en la posición afortunada de

tener, según su visión, una relación positiva y exitosa con su consejo de dirección. Uno de los consejeros (Escuela 5051) describió la relación como "informal, feliz... muy útil". El director de la Escuela 73 aceptó con agrado "su apoyo, amistad y consejo". En la escuela 3201 los consejeros eran útiles al personal y respetuosos de su profesionalismo docente. Se los convencía con argumentos relacionados con la educación: ellos hacen preguntas y obtienen justificaciones educativas. Un docente de la Escuela 008 describió la relación con los consejeros como "excelente... Muy útil para ambos: cuando está en marcha algo importante, todos participamos". En la Escuela 797 los consejeros elegidos comentaron:

- Siento que los consejeros y personal han formado un equipo que es muy personal para la escuela, sus alumnos y los padres, además de proporcionarles la mejor forma de administración que ellos pueden diseñar para esta escuela.

En la Escuela 7731 el director sentía que los consejeros no eran simplemente figuras aunque no hubieran apoyado del todo sus decisiones. Este apoyo fue el resultado de mucho trabajo difícil, de la dirección que los mantuvo informados, de todo el trabajo invertido por él en la relación. El director de otra Escuela (29) tal vez debió poner menos esfuerzo en la relación pero reconoce su apoyo como un voto de confianza: los consejeros "siempre fueron útiles... Siempre ha existido el sentimiento de que "el director sabía más" y yo estoy agradecido de contar con esa confianza". (director)

En algunas escuelas este papel "de apoyo" tal vez sea interpretado como *más* pasivo, donde los consejeros delegan, en lugar de ser conducidos por "profesionales".

Un consejo de dirección de "apoyo" parece que significa cosas distintas entre las diferentes personas. Claramente existe una notable diferencia entre el apoyo de un consejo de dirección que ha participado en los procesos de toma de decisiones y que fueron persuadidos por los argumentos de "profesionales de la educación" y el apoyo más pasivo de los consejeros que han otorgado la responsabilidad al director y que simplemente colocan su sello en las decisiones que éste toma. Algunos directores no son menos felices con sus consejeros que los apoyan. Uno de ellos comentó:

- Mis consejeros me brindan gran apoyo y tienden a dejarme todo a mi, ¡poco a poco los estoy educando! (Q2: i526)

Disponibilidad de consejeros capaces

Varios han expuesto el tema de una desigual distribución de

consejeros capaces en la comunidad. Un director comenta:

- Áreas tales como el lugar dónde está situada la escuela no cuentan con la provisión de "profesionales" con voluntad y capacidad para llevar a cabo y plenamente las obligaciones de consejeros, así la carga adicional cae sobre el director. (Q3: c30)

Uno de los docentes de la Escuela 35 comentó que los consejeros de la escuela en general no tenían muy buena "educación" y así no resultaba justo que "zonas de mayores recursos económicos tuvieran mejores consejeros". Por el contrario, el cuerpo de consejeros de la Escuela 361 se sentía con "suerte" ya que el consejo de dirección era bastante "capaz": sentía lástima por aquellas "zonas menos ventajosas".

Consejeros de la Dirección Local de Enseñanza

De las visitas realizadas a escuelas se hizo evidente que algunos tenían preocupaciones muy específicas acerca de la motivación y el compromiso de los consejeros de la Dirección Local de Enseñanza. En la Escuela 008, por ejemplo, el director sentía que los consejeros de la Dirección Local eran los peores: no ha habido respuesta del nuevo consejero de la Dirección Local de Enseñanza ni se lo invitó a la escuela. Los padres y consejeros elegidos, por el contrario, estaban muy comprometidos y tenían más presencia en la escuela. El director de otra escuela (5201) creía que los consejeros, como los padres, que tenían intereses en la escuela eran importantes. Tenía dudas de los motivos de los otros, poniendo como ejemplos a los nominados por la Dirección Local de Enseñanza. El jefe de consejeros se refirió a ellos diciendo que sólo les interesaba su propia promoción en el cargo.

Los consejeros elegidos en la Escuela 9181 describieron a los consejeros de la Dirección Local como "tan inútiles como tetera para hacer chocolate", explicando que jamás aparecían, eran nombramientos políticos y no estaban interesados en la escuela.

Sin embargo, sería injusto hacer una generalización de estos comentarios, ya que en verdad, una cantidad de consejos de dirección de escuelas que visitamos estaban presididos por nominados de la Dirección Local de Enseñanza.

IX. El Impacto de la Gestión Local en el aprendizaje de los alumnos

Posturas del Gobierno

Es apropiado considerar en qué medida la Gestión Local, según los directores, mejoró la calidad de la educación para los alumnos de escuelas primarias y secundarias. El informe de la Inspección de Su Majestad al Ministerio de Educación manifiesta que "la Gestión Local en las escuelas tiene dos objetivos principales: aumentar el control de las escuelas sobre los recursos" y "mejorar los niveles". Una mayor delegación y un mayor énfasis en la provisión de fondos destinados a los alumnos mejorará según se argumenta, los niveles:

- El objetivo del Secretario de Estado es avanzar sobre el progreso que ya se hizo en cuanto a la provisión de fondos destinados a los alumnos y gestión delegada, de manera de aumentar el control que tienen las escuelas de los recursos y así mejorar los niveles de educación que suministran (Ministerio de Educación, 1991b:3)

Fallon (1990: 1-2), respecto de esta extensión de la delegación a las escuelas y una inscripción más abierta en todas las escuelas primarias, manifestó estar:

- encantado de anunciar estos pasos radicales en nuestra intención de ofrecer más poderes de toma de decisiones a los consejeros y directores de las escuelas. También le dan una opción genuina a los padres que mejorará los niveles escolares aprovechando la libertad de tomar sus propias decisiones... En conjunto, estas dos medidas asegurarán que nuestras escuelas controlen más sus presupuestos y que la envergadura de estos presupuestos esté determinada por el número de alumnos que atraen. Esto asegurará que nuestro sistema primario y secundario responda más a la elección del cliente, mejorando los niveles.

Al trasladar las decisiones sobre los recursos a las escuelas, la Gestión Local con su flexibilidad para apuntar los recursos a las necesidades del alumno puede darle a las escuelas la oportunidad de mejorar su nivel educativo. El gobierno, sin embargo, también sostiene que los niveles mejorarán al vincular la provisión de fondos con el número de alumnos, haciendo que las escuelas respondan más a los requerimientos de los padres. Este entorno más competitivo, se dice mejorará los niveles educativos.

Algunos directores son más escepticos respecto de este vínculo

entre la Gestión Local y mejores niveles educativos, y algunos creen que los cambios llevaron a un deterioro en el nivel de educación. Un director observó que "las fuerzas del mercado generalmente crearon un entorno extraño que es impuesto por los padres/consejeros a la escuela en detrimento de la felicidad y los logros de los alumnos" (Cuestionario 2: i502). Otro "se jubila antes de tiempo" porque "me encuentro tomando decisiones que afectan la calidad de la Enseñanza que necesitan los alumnos simplemente en función de aspectos financieros. Ya no puedo comprometer mi creencia en la igualdad y la oportunidad... Los débiles se verán afectados, mientras que los ya aventajados obtendrán lo mejor. Así no debería ser la educación". (Cuestionario 2:e3). Estas opiniones se analizan más en detalle en una sección posterior.

¿En qué medida estas ventajas compensan algunas de las consecuencias menos deseadas, en particular el cambio en el rol del director?

El cambio en el rol del director

Tal como se ha señalado, los datos de las encuestas sugieren que la sobrecarga de trabajo adicional que surge de la Gestión Local hizo que los directores estén menos familiarizados con lo que pasa en la clase. Este aspecto probablemente sea uno de los tantos en los que se basan los directores para juzgar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje. Sin embargo, aún en 1993, más de la mitad de los directores, en ambos sectores, acordó que "las demandas de la Gestión Local implican que esté menos familiarizado con lo que sucede en las clases". Sugerimos allí que esto probablemente tenga implicancias en el aprendizaje del alumno y analizamos los comentarios de los directores. El comentario de un director recuerda esas opiniones:

- Los alumnos me ven más como una figura distante ahora, que rara vez les enseña o que pasa tiempo en la clase. Esto socaba la relación que estoy acostumbrado a tener con los alumnos. El director en la oficina es poco satisfactorio (Escuela 651).

El cambio del rol del director puede estar afectando las experiencias de aprendizaje que se ofrecen a los alumnos en algunas escuelas. A continuación informamos sobre un número de factores que también afectan el aprendizaje.

Impacto en el aprendizaje

En los cuestionarios aparecen dos definiciones de actitud relacio-

nadas al interés de las reuniones. Más abajo se discuten las respuestas de los directores.

Interés de las reuniones

En los tres cuestionarios, se les pidió a los directores que respondieran a la siguiente declaración: *como resultado de la Gestión Local, se llevan a cabo más reuniones por cuestiones administrativas que disminuyen nuestra atención en el aprendizaje del alumno*. En el sector primario, el porcentaje que estuvo de acuerdo con esta declaración declinó en el transcurso de los tres años, aunque en 1993 más de la mitad seguía estando de acuerdo. Las cifras para los tres años son: 69% en 1991, 57% en 1992 y 51% en 1993. Si separamos estas escuelas en dos grupos observamos un porcentaje mayor de directores de escuelas más pequeñas que están de acuerdo con la declaración: más recientemente, en 1993, el 71% de los directores de escuelas más pequeñas sentían que las reuniones por cuestiones administrativas disminuían la atención en el aprendizaje del alumno. En las escuelas más grandes el porcentaje era del 46%.

Proporcionalmente son menos los directores de secundaria que están de acuerdo con esta declaración. La cifra decayó del 54% en 1991 al 49% en 1992 y al 31% en 1993. La diferencia entre las escuelas secundarias más pequeñas y más grandes no es tan marcada como en el sector primario, aunque el porcentaje de directores de escuelas secundarias más pequeñas que están de acuerdo con la declaración en 1993 es un 12% superior que en el conjunto de escuelas secundarias más grandes.

A pesar de algunas diferencias entre los sectores, es cierto que se están llevando a cabo más reuniones con fines administrativos que disminuyen la atención en el aprendizaje del alumno. Esta percepción está confirmada por las respuestas de 122 directores de escuelas primarias y 42 de escuelas secundarias a la siguiente declaración en el primer cuestionario: *Como resultado de la Gestión Local más reuniones se centran en cuestiones que afectan directamente el aprendizaje del alumno*. El 58% de los directores de primaria no estuvo de acuerdo con esta declaración. Las diferencias por sector son menos marcadas: el 52% de los directores de secundaria también estuvo en desacuerdo.

Beneficios para el aprendizaje

Una pregunta clave para formular con respecto al impacto de la

Gestión Local en las escuelas es si el aprendizaje del alumno se vio beneficiado con los cambios. Quizás ya sea claro que no se trata de una pregunta fácil de responder; ya que la Gestión Local afectó a las escuelas de distinta manera y trajo aparejados para la mayoría de las escuelas beneficios y consecuencias no deseadas, algunas de las cuales tuvieron un efecto indirecto en el aprendizaje del alumno (por ejemplo, el cambio en el rol del director). A una declaración de actitud específica que dice simplemente que *el aprendizaje del alumno se beneficia con la Gestión Local*, podemos sugerir que para la mayoría de los directores no fue fácil esta evaluación.

De esta forma, es dificultoso extraer una conclusión sobre hasta qué punto los directores y otros perciben beneficios de la Gestión Local en el aprendizaje del alumno. Con esto no queremos negar casos en donde los directores pueden claramente identificar beneficios en el aprendizaje: muchos directores de escuelas secundarias más grandes parecen estar en condiciones de hacerlo. También hay indicios, en el sector primario en particular, de un creciente reconocimiento de los beneficios para el aprendizaje. Sin embargo, en comparación con las respuestas de los directores a muchas otras declaraciones, hay una cautela considerable sobre el impacto de la Gestión Local en el aprendizaje del alumno. En qué medida esto podría estar relacionado con la capacidad de identificar aumentos en la escolarización de sus escuelas, se analiza en la próxima sección.

Aumentos en el abastecimiento

En los tres cuestionarios, se les pidió a los directores que respondieran a la siguiente declaración: *Puedo mostrar una cantidad de aumentos en la escolarización como resultado de la Gestión Local*. Las respuestas a esta declaración se analizan aquí porque sugerimos que un aumento en la escolarización puede tener impacto en el aprendizaje del alumno. Hay quienes son de la idea de que el nivel de escolarización tiene un impacto directo en la calidad de la educación y comentan que "los recortes gubernamentales afectan la calidad de la escolarización" (Escuela 297: vicedirector). Otros dicen que mejores recursos e instalaciones resultan en mejores experiencias educativas. Estos son algunos ejemplos:

- **La escuela cuenta con buenos recursos por el hecho de que podemos gastar el dinero como deseamos, para el beneficio general de los alumnos... los recursos de calidad resultan en una educación mejorada. (Escuela h51: docente)**
- **Gran beneficio para los alumnos en la calidad de educación que reciben. Mejor planificación curriculum con buenos recursos. El entorno puede mejorarse. Tomar con-**

trol sobre las cosas que uno quiere en su propia escuela.
(Escuela 158: docente)

- Los estudiantes se beneficiaron con el aumento de recursos y el entorno mejorado. (Escuela 9841: tesorero asistente)
- Insume mucho tiempo. Sin embargo, tanto el entorno como la relación alumno-profesor mejoraron considerablemente y mejoraron, además, los patrones de la educación. (Cuestionario 2:a004)

Al mirar primero las respuestas de los directores de primaria, encontramos que la mayoría son capaces de señalar que una cantidad de incrementos en la escolarización son el resultado de la Gestión Local. La proporción de acuerdo fue inferior en 1991 (55%), aumentando al 69% en 1992 y permaneciendo en este nivel al año siguiente (68%). Estas proporciones relativamente altas incluían casos de directores capaces de identificar aumentos en algunas áreas aunque también se registraban áreas que sufrieron recortes. Los porcentajes de acuerdo son superiores en las escuelas primarias más grandes.

Si se toma el sector secundario en su totalidad (40 escuelas) los porcentajes de acuerdo permanecieron estables en los tres años. Las cifras para los tres años son: 68% de acuerdo en 1991 y 1992, seguido por una leve baja al 65% en 1993. Las respuestas de los directores de escuelas secundarias más pequeñas comparadas con las más grandes son, sin embargo, marcadamente diferente. Al observar los dos conjuntos iguales (20 escuelas en cada uno) encontramos una *declinación* en la proporción de directores de escuelas más pequeñas que estaban de acuerdo y un *incremento* en el número de directores de escuelas más grandes que manifestaban su acuerdo. Las cifras para el grupo de escuelas secundarias más pequeñas son: 65% de acuerdo en 1991, 60% en 1992 y 50% en 1993. Esto se compara al 70% de directores de escuelas secundarias más grandes de acuerdo en 1991, 75% en 1992 y 80% en 1993. Este patrón de respuestas es similar al de la declaración sobre la mejora del aprendizaje del alumno: ambos comparten las diferencias de tamaño en el sector secundario. Exploramos hasta qué punto los directores que estaban de acuerdo en que el aprendizaje del alumno se beneficia de la Gestión Local también mostraban aumentos en la escolarización. Al analizar las respuestas de los dos grupos de escuelas en cada sector durante los tres años, hay 9 grupos en los que más directores de los esperados estadísticamente que estaban de acuerdo en que el aprendizaje del alumno se beneficia de la Gestión Local podían demostrar aumentos de la escolarización. Esto sustenta nuestra sugerencia de que los directores que indican beneficios para el aprendizaje a partir de la Gestión Local probablemente puedan también identificar incremento en la escolarización. Se podría sugerir que los directores de escuelas con presupuestos "saludables" probablemente puedan mostrar más incre-

mento en la escolarización. En otras palabras, la Gestión Local puede haber sido beneficiosa para el aprendizaje en las escuelas donde la situación financiera es saludable. Un presupuesto reducido podría resultar en consecuencias no deseadas para el aprendizaje del alumno. Estos comentarios surgen de algunos directores y se analizan más adelante.

¿Mejores niveles de educación?

Según un director:

- Me preocupa si nuestros alumnos reciben una mejor educación. Tantos cambios llevaron a que se utilice gran parte del tiempo de los docentes para la administración. Están muy estresados. (Cuestionario 2:h51)

En el segundo y tercer cuestionario, y en nuestras visitas a las escuelas, se les pidió a los directores y otros que respondieran a esta declaración: *Como resultado de la Gestión Local, los niveles de educación mejoraron en mi escuela.* En cada sector, un menor porcentaje de directores concuerdan con esta declaración de los que percibían beneficios para el aprendizaje como consecuencia de la Gestión Local. En el sector primario, en 1993, menos de un tercio (30% de 123 directores) estuvo de acuerdo en que los niveles de educación habían mejorado, aunque esto manifiesta un incremento del 9% el año anterior. La proporción de directores de escuelas primarias más grandes de acuerdo con la declaración es levemente superior. El nivel de acuerdo en el sector secundario es superior, aunque menos de la mitad estuvo de acuerdo en 1993 y menos de la tercera parte de los directores de escuelas secundarias más pequeñas consideraba que los niveles habían mejorado como resultado directo de la Gestión Local (13).

En nuestras visitas a las escuelas, los entrevistados se mostraron cautelosos en sus respuestas a esta declaración. En todos los grupos, excepto los directores, al menos la mitad no estuvo ni de acuerdo ni en desacuerdo con la misma. El mayor acuerdo se encontró entre el grupo de directores (39), donde el 32% coincidía en que "como resultado de la Gestión Local, los niveles de educación mejoraron en esta escuela", aunque el 27% no coincidía.

Muy pocos vicedirectores (12% de 33), docentes (16% de 70) o personal administrativo (15% de 35) creían que los "niveles" habían

(13) Porcentajes de acuerdo en el sector secundario: Todas las escuelas secundarias (39): 41% 1992, 49% 1993. Secundarias más pequeñas (19): 32% 1992, 32% 1993. Secundarias más grandes (20): 50% 1992, 65% 1993.

mejorado. El nivel más alto de desacuerdo se encontró entre los docentes (31%).

Sería justo sugerir que a partir de sus respuestas respecto del impacto de la Gestión Local en el aprendizaje del alumno, muchos directores dudan en evaluar estos cambios como generalmente beneficiosos para la educación. La variedad y complejidad de opinión surge en los comentarios. Como sugerimos antes, un factor clave para determinar su opinión respecto de si la Gestión Local trae aparejados mejores niveles educativos es la situación financiera de la escuela. Una escuela con muchos recursos puede remodelar y equipar la escuela, mejorando el entorno de aprendizaje, tal vez contratar personal adicional, beneficiando así a los alumnos. Por otra parte, una escuela con problemas financieros puede distraer energía de cuestiones directamente educativas y concentrarse en "mantener la cabeza fuera del agua". Los recortes de personal pueden traer aparejado un deterioro en los servicios educativos ofrecidos al alumno. Si de la Gestión Local resulta la creación de escuelas "prósperas" y "hundidas", entre escuela que "tienen" y escuelas que "no tienen", el beneficio educativo general de la Gestión Local debe ser cuestionable. Sin embargo, como observa Simon (1992: 146):

- La devolución de la gestión financiera a las escuelas es en sí deseable y, en términos generales, bien recibida por las escuelas. La desventaja es la relación que se hace entre esta medida por un lado (con la provisión de fondos basada en el número de alumnos) y el ingreso irrestricto por otro. En este sentido, una medida tal vez deseable en sí misma se convierte en un arma poderosa que impone una competencia feroz entre las escuelas por la supervivencia.

Al analizar los comentarios de los directores, surge un amplio espectro de opinión, desde aquellos que pudieron dirigir los recursos para beneficio de los alumnos a aquellos que, por escasos fondos, tuvieron que reducir el personal. En otro nivel están quienes se preocupan porque la Gestión Local lleva a centrarse en cuestiones financieras más que educativas y a la creación de desigualdades en el sistema. Consideramos estas opiniones más adelante.

Flexibilidad para dirigir los recursos

La GLE (Gestión Local en las Escuelas) permite a las escuelas dirigir los recursos, inclusive el personal de modo que mejore la calidad de trabajo en las aulas. Un director escribe que "la Gestión Local me dio la oportunidad de manejar los recursos de la escuela con mayor flexibilidad en beneficio de los alumnos y del personal". Otro nos dijo que los

gastos en base a "necesidades escolares definidas" había mejorado "el aprendizaje y el entorno" (Escuela 98). El vicedirector de esta escuela reiteró este comentario, considerando la posibilidad de la escuela "para dirigir los gastos en base a las prioridades que identifica como la consecuencia más importante de la GLE". La escuela lo había logrado "para beneficiar la educación del alumno". Otros se hacen eco de estos comentarios:

- Manejar el presupuesto es una parte esencial de la gestión del curriculum que es la única manera de asegurar que le brindamos un buen servicio al alumno.
- A pesar de mis opiniones sobre los motivos políticos detrás de la GLE, en términos prácticos pienso que puedo ofrecer un mejor servicio a mis alumnos gracias a la mayor flexibilidad e independencia que ofrece el sistema.

Otro director, en cambio, ve bien "la oportunidad de ejercer un mayor control sobre el presupuesto escolar" pero lamenta que, en su opinión, "las escuelas primarias siguen siendo los parientes pobres del sector secundario". Tal vez esto explique por qué piensa que su escuela "sólo mejora gradualmente al ejercer nuestro control para beneficio de nuestros alumnos". La relación entre la posibilidad de dirigir los recursos y el beneficio de los alumnos se relaciona más específicamente con la oportunidad de la escuela de mejorar el entorno escolar y los recursos educativos (incluyendo el personal así como los libros, los materiales y los equipos).

Entorno y mejores recursos

Los directores señalan que las mejoras en el entorno y las instalaciones escolares benefician la experiencia educativa de los alumnos. Se cree que las mejoras "en los recursos humanos y las instalaciones para los alumnos mejoraron la educación" en una escuela. Otro director habla de mejoras y de "alumnos felices":

- Fui director durante 17 años en tres escuelas diferentes. Los últimos tres años con Gestión Local y manejando nuestro propio presupuesto. El mejor momento de toda mi carrera. Tengo una escuela mucho mejor, mejores recursos, más personal, mejores instalaciones, alumnos felices, padres satisfechos, una alta moral entre el personal... nunca todo anduvo tan bien.

Muchos directores escriben sobre cómo la Gestión Local les permitió trabajar con programas de remodelación y comprar nuevos equipos. Esto claramente podría tener beneficios indirectos para los alumnos.

En estas escuelas, la Gestión Local permitió al director y a los consejeros mejorar el entorno de trabajo y los recursos educativos. El presupuesto fue suficiente para satisfacer estas decisiones. Hay escuelas, sin embargo, donde el presupuesto es insuficiente para sus necesidades lo cual resulta, en algunos casos, en recortes de recursos, incluyendo el personal, con efectos negativos en la calidad de la escolarización.

Fondos insuficientes y recortes de personal

- La falta de dinero en el presupuesto primario significa que la GLE es una carga con escaso beneficio para la educación del alumno: no podemos planificar invertir dinero que no existe.

En un capítulo anterior sobre el personal, hablamos sobre la incidencia de las reducciones en el número de personal de apoyo docente y no docente. El presupuesto en una escuela tiene "dinero insuficiente para satisfacer adecuadamente los requerimientos de personal docente y de apoyo" y el director explica sucintamente el impacto que esto tiene en los alumnos: "sin profesores los alumnos no aprenden". Otro dice que "los niveles de personal se reducirán de 15 a 13 en septiembre" y anticipa "futuras reducciones en abril de 1994". Estos recortes se ven como "serias limitaciones en el servicio que ofrecemos a nuestros alumnos".

Aunque no requiere recortes de personal, el presupuesto de algunas escuelas se considera insuficiente con lo cual ejerce un impacto negativo en el trabajo con los alumnos. El director de una escuela cree que se llegó a una etapa "donde los desarrollos curriculares (que necesitan insumos de dinero) se ven amenazados porque no hay dinero". Otro director hace una observación similar: "la Gestión Local y la provisión de fondos afectan los recursos que tengo a mi disposición para el desarrollo del curriculum. Tenemos que recaudar fondos para poder costear los gastos". El director de otra escuela cree que con la GLE "se mezquina dinero a costa de los alumnos" (Escuela 444).

En suma, el impacto que la Gestión Local tiene en el aprendizaje del alumno está vinculado con el nivel de recursos. La Gestión Local da a las escuelas con financiamiento suficiente la flexibilidad de dirigir los recursos a las necesidades de los alumnos adquiriendo materiales adicionales para el curriculum, contratando personal adicional o mejorando el entorno laboral. En contraste, las escuelas con financiamiento insuficiente se ven limitadas por la Gestión Local y pueden verse obligadas, en el peor de los casos, a reducir el personal. Los

directores también advirtieron sobre el impacto de la Gestión Local en el sistema escolar en general, y sugirieron que los cambios pueden traer aparejadas consecuencias no deseadas para la educación del alumno en un macronivel. Más específicamente, dicen que la GLE resulta en una mayor desigualdad, exacerbada por la introducción del sector subvencionado y en un alejamiento del interés por cuestiones directamente educativas, con un mayor énfasis en las implicancias financieras de la toma de decisiones.

De lo expuesto, puede concluirse que la Gestión Local está destinada a aportar beneficios a las escuelas y, más específicamente, a los alumnos. Nuestra investigación, sin embargo, indica que algunos directores tiene sensaciones ambiguas sobre el impacto de la Gestión Local en el aprendizaje del alumno. Principalmente entre los directores de las escuelas secundarias más pequeñas, existe poco consenso respecto de que el aprendizaje del alumno se beneficie con la Gestión Local o que los niveles de educación hayan mejorado como resultado directo de ella. En parte, esto parecería estar explicado por la condición financiera de la escuela ya que la Gestión Local permite a las escuelas con fondos suficientes mejorar los recursos disponibles para los alumnos y así sus oportunidades de aprendizaje.

En su informe al Ministerio de Educación (1992c), la Inspección de Su Majestad tampoco pudo concluir que la GLE hubiera afectado directamente "la calidad de la Enseñanza y el aprendizaje o los niveles que alcanzan los alumnos". En su sumario afirma que "es demasiado pronto para concluir hasta qué punto la GLE contribuye a la mejora general de los niveles, y es difícil separar su influencia de la maraña de otras iniciativas".

Evidentemente, el impacto de la Gestión Local en el aprendizaje del alumno es complejo. Esto recuerda algunas de las primeras evaluaciones del esquema de delegación financiera en Solihull a comienzos de los ochenta (14). Estas mostraron que se apreciaba la oportunidad de tomar decisiones en la escuela, lo cual hacía que los directores se manifestaran a favor de la delegación. Esto no significaba, sin embargo, que fuera posible atribuir a la delegación beneficios claros para los alumnos.

También hubo comentarios de algunos directores preocupados por un aparente cambio de énfasis, de cuestiones explícitamente "educativas" a una situación donde las decisiones se basan más en conside-

(14) Hywel Thomas actuó como evaluador del esquema desde su inicio en 1981. En varios artículos (1985, 1986), junto con Colin Humphrey (entonces ministro de Educación) argumentaron la necesidad de evaluar la delegación en términos de su efecto sobre la calidad de las experiencias en el aula y las oportunidades de aprendizaje de los alumnos.

raciones financieras. Simon (1992: 151) escribe:

- La devolución del control presupuestario a las escuelas puede tener tendencias positivas, aunque todavía está por verse si el tiempo y la energía que el docente emplea en estas nuevas actividades gerenciales lo apartan seriamente de lo que muchos considerarían las actividades educativas más importantes.

Lo que ya es evidente es que la Gestión Local tiene un impacto diverso en las escuelas. Hacia dónde se inclinará la balanza en su impacto general en las oportunidades de aprendizaje de los alumnos todavía no resulta claro.

X. Resultados sumarios y repercusiones en las políticas

Fórmula, financiamiento y presupuestos

Resultados sumarios

- Monto ilustrativo de los presupuestos: Primaria £ 200.000 a £ 300.000; Secundaria más de un millón de libras.
- Más de 90% de las escuelas recibieron bien la flexibilidad (efectuar reasignaciones entre los rubros presupuestarios)
- La capitación representa generalmente entre 3% y 3,5% del presupuesto.
- La mayoría de las escuelas complementan los presupuestos (en general a través de las asociaciones de padres). Tenemos ejemplos de escuelas que utilizan ese dinero para "elementos básicos" (incluida la capitación) antes que en "extras".
- El gasto por debajo del presupuesto está generalizado, aunque va disminuyendo. El gasto inferior al presupuesto del año anterior se utilizó para permitir atravesar a las escuelas un año difícil.

- Más de la mitad de las escuelas efectuaron reducciones en algunas áreas de gasto.
- La conciencia del personal en cuanto al costo de las cosas, incluido el personal, ha aumentado.

Recomendaciones

- El Ministerio de Educación debe informar anualmente los niveles de provisión de fondos *per-cápita* para una serie de escuelas; las elegidas originalmente deben incluirse por un período de años;
- las presiones que surgen del final de los ajustes transicionales indican una necesidad de controlar el gasto en materiales de aprendizaje;
- es necesaria todavía la capacitación de los directores como encargados de gestión; puede resultar valioso compartir la experiencia de la buena práctica.
- evaluar la calidad de las opciones de gasto debe formar parte del nuevo proceso de inspección.

Cantidad de alumnos e inscripciones en las escuelas

Resultados sumarios

- La fórmula orientada al alumno significa que el número de inscriptos en la escuela tiene un impacto directo en el presupuesto.
- Cambio en las inscripciones: a saber, 1992/1993: las primarias con inscripciones en baja perdieron un promedio de 12 alumnos (o aproximadamente £ 10.236 de presupuesto sobre los rendimientos de 1990/91); las primarias con inscripciones en alza ganaron un promedio de 14 alumnos (o £ 11.942); las secundarias perdieron 25 (£ 38,135) o ganaron 53 (£ 80.825) en promedio.

- Los cambios en las inscripciones pueden ser considerables y en cierto nivel tener un impacto significativo en los presupuestos.
- Perder alumnos dificulta la planificación a largo plazo, torna menos previsible el manejo del currículum y puede tener consecuencias para el aprendizaje. Adquirir más alumnos también puede tener un impacto en el tamaño de los cursos.
- ¿Por qué cambia la cantidad de inscriptos? Demografía (Cuestionario circunstancias ajenas al control de la escuela). Variaciones en la competencia -de feroz y despiadada a inexistente-. La competencia puede verse amortiguada por acuerdos entre escuelas sobre las admisiones de alumnos- es menos probable que las escuelas con acuerdos traten de atraer más alumnos de manera activa.

Recomendaciones

- El Ministerio de Educación debe controlar el grado de fluctuación de las inscripciones en las escuelas y analizar sus causas;
- Proveer fondos a las escuelas en base a su inscripción promedio durante tres años, contribuiría a la planificación de las escuelas donde las inscripciones fluctúan y bajan;
- Permitir que las escuelas con inscripciones en aumento gasten por encima de su presupuesto, les permitiría ajustar una provisión de fondos basada en los promedios de inscripción de tres años.

El impacto en el personal

Resultados sumarios

Cuestiones relacionadas con el personal docente:

- Una cuestión es la provisión de fondos promedio/real.
- El sueldo es una consideración en los nombramientos.

- La proporción alumno-profesor está empeorando.
- Tenemos casos de aumentos así como recortes en el personal docente (incluidos retiros compulsivos).

Auxiliares no docentes

- La cantidad media de horas por semana aumentó en el sector primario pero disminuyó en el sector secundario.

Administrativo/de oficina

- La cantidad media de horas semanales aumentó.
- Su rol cambió significativamente - ¿recategorización y sueldos adecuados?- Algunos sienten que son parte más integrante de la escuela si bien otros hablan de falta de reconocimiento.

Personal de portería/encargados de mantenimiento - mayor responsabilidad para el mantenimiento-

Recomendaciones

- Conjuntamente con la Dirección Escocesa, el Ministerio de Educación debería revisar el principio rector de la política para financiar los salarios;
- Las inspecciones escolares deben analizar la adecuación con el propósito de emplear personal o prescindir de él;
- La provisión de fondos de GEST para mejorar la gestión de las escuelas constituye una prioridad.

Planificación, gestión y toma de decisiones

Resultados sumarios

- La Gestión Local influye en la gestión, planificación y toma de

decisiones pero, el alcance de los beneficios depende de la situación financiera de la escuela.

- La flexibilidad presupuestaria es bien recibida; principales ventajas identificadas: libertad, prioridad Local.
- Un 'presupuesto sano' puede facilitar los programas de desarrollo de la escuela; un 'presupuesto ajustado' puede hacer que la gestión y la planificación se concentren en hacer cerrar las cuentas.
- La incertidumbre presupuestaria dificulta la planificación.
- Toma de decisiones: los elementos claves son el director, el presidente del consejo, SMT. La participación del personal docente varía de, ninguna a grupos activos, para establecer prioridades y delegación dentro de la escuela.

Recomendaciones

- Debe generalizarse el conocimiento sobre las necesidades presupuestarias en las escuelas si se pretende que los profesores hagan aportes idóneos a la toma de decisiones;
- La evidencia de una participación mayor limitada de los consejos de dirección en la planificación del desarrollo debe ser subsanada mediante la capacitación de los consejeros.

Directores, consejeros y direcciones locales de Enseñanza

Resultados sumarios

Directores

- Actitud hacia la Gestión Local: compleja pero en general positiva - no querrían volver a la situación anterior y el entusiasmo por la Gestión Local crece con la experiencia.
- Carga laboral: diferencias entre sectores - mayor en la primaria y en

las escuelas más pequeñas. Demasiado tiempo en la administración- cuestiones financieras antes que directamente educativas; presiones de carga laboral inaceptable (con todo, hay pruebas de que disminuye).

- Nuevo rol: administrar más que enseñar. El presupuesto hace que algunos se sientan más contadores que los profesores. Más tiempo en la oficina lejos de los alumnos, menos al tanto de lo que pasa en el aula, no mejora con la experiencia.

Direcciones Locales de Enseñanza

- El rol de la Dirección Local de Enseñanza disminuyó.
- Nueva relación con las escuelas, menos paternalista.
- Preocupaciones: desaparición de la Dirección Local de Enseñanza; pérdida de personal capacitado con dedicación y pericia; pérdida del rol estratégico de planificación; menoscabo de los servicios; preocupaciones por el desarrollo profesional.
- Beneficios: una Dirección Local de Enseñanza más atenta a las necesidades; menos burocracia; mejor toma de decisiones; mejores servicios.

Consejos de dirección

- Tipos de consejero: padres, profesor, Dirección Local de Enseñanza, y director en forma optativa. En general 12-16 miembros.
- Comisiones: normalmente, finanzas, personal, curriculum y establecimiento.
- Poderes ampliados, incluidos el de 'contratar y despedir' personal. Pero, ¿se utilizan estos poderes en la práctica? El rol (y las relaciones) varía, de aceptar las decisiones sin discutir a 'interferir'. Muchos reconocen el profesionalismo del director y su propio status de aficionados y tienden a prestar apoyo. Existe preocupación en cuanto a la falta de conocimiento de los consejos de dirección y el proceso prolongado de toma de decisiones.
- Algunos aceptan con agrado la mayor participación de los conse-

jos de dirección; otros la ven insuficiente y otros finalmente excesiva.

- Planteo sobre el compromiso de la Dirección Local de Enseñanza.
- Los consejeros 'capaces' (o sea en términos de gente de empresa y profesionales: contadores, arquitectos) no están distribuidos en forma pareja entre las escuelas (Cuestionario comunidades desfavorecidas)

Recomendaciones

- hay necesidad de dar apoyo administrativo a las escuelas pequeñas;
- El desarrollo de la gestión para los directores debe poner énfasis en su rol de líderes educativos;
- La delegación debe consolidarse y no ampliarse;
- Hace falta un análisis más profundo de la forma en que los consejos de dirección pueden colaborar eficazmente;
- Si los directores, los consejos de dirección y las Direcciones Locales de Enseñanza han de ser socios clave en la escolarización Local, es oportuno un diálogo referido a sus respectivos roles. La participación del Ministerio de Educación sería un signo en cuanto al valor de dicha asociación.

El impacto en el aprendizaje

Resultados sumarios

- La Gestión Local en las escuelas es un componente clave en la estrategia del Estado para elevar los niveles de Enseñanza y aprendizaje.
- El impacto de la Gestión Local en el aprendizaje es complejo (y

complicado por otras reformas)

- Los directores están menos familiarizados con lo que pasa en el aula.
- En general, la Gestión Local, no trajo aparejada una reducción del horario del personal para el apoyo directo del aprendizaje de los alumnos.
- La opinión de los directores respecto de si el aprendizaje se beneficia con la Gestión Local no es concluyente pero es cada vez más favorable, especialmente en el grupo de directores de las escuelas secundarias más grandes. Las opiniones se refieren al estado del presupuesto, si derivaron mejoras en la escolarización a partir de la Gestión Local, los directores tendieron a considerar que el aprendizaje se beneficia.
- 30% de los directores de primaria y menos de la mitad de directores de secundaria percibieron mejoras en el nivel de la educación.
- La posición financiera de la escuela es un factor clave: si es buena, la Gestión Local da flexibilidad para destinar los recursos a las necesidades de la escuela, y pueden efectuarse mejoras en el medio. Pero, si no es tan buena, existe la posibilidad de recortes en el personal y una preocupación en cuanto a la igualdad (alumnos con necesidades especiales, el medio competitivo y clasificaciones en campeonatos; los ricos se vuelven más ricos). Existe preocupación también en cuanto a una desviación del objetivo de la 'educación' a las 'finanzas'.

Recomendaciones

- Debe supervisarse la relación entre las tendencias de los recursos y su efecto en el aprendizaje mediante la inspección a las escuelas;
- Es necesario supervisar el impacto de la competencia en los cambios de los esquemas de provisión de fondos para escuelas que funcionan en comunidades distintas.

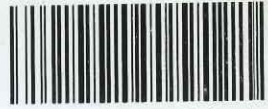
Conclusión general

Nuestro estudio revela que la experiencia de la Gestión Local

ha hecho que los directores estén cada vez más a favor de sus beneficios. La abrumadora mayoría no desearía volver a las disposiciones anteriores a las Gestión Local. Se ven con buenos ojos las posibilidades que da de adaptar los recursos a las necesidades y de hacerlo rápido. Introducida al mismo tiempo que la planificación del desarrollo, se considera que esta última contribuye a operar mejoras en la conducción de las escuelas. No obstante, persisten las preocupaciones en cuanto a las presiones de tiempo y el nivel de trabajo administrativo, sobre todo en las escuelas más pequeñas.

En cuanto al tema clave de las mejoras en el aprendizaje, los directores se muestran cautelosos en su evaluación, si bien el número de los que ven su efecto como positivo aumentó durante el período del estudio. Señalamos, no obstante, la relación directa entre las percepciones del beneficio del aprendizaje y los aumentos en la escolarización. Si el componente de quasi-mercado de la Gestión Local trae aparejados cambios significativos en los esquemas de inscripciones de alumnos, las escuelas que se beneficien con esos cambios pueden ser las beneficiarias de la Gestión Local a largo plazo. Las derivaciones para las otras escuelas exige un análisis atento. Preferida al sistema anterior por casi todos los directores en nuestra encuesta, es de esperar que la Gestión Local puede ser desarrollada en formas que contribuyan al beneficio de *todos* los alumnos.

IMPRESO EN LOS TALLERES GRÁFICOS DEL MINISTERIO DE CULTURA
Y EDUCACIÓN, EN EL MES DE ABRIL DE 1997
DIRECTORIO 1781 - BUENOS AIRES
REPÚBLICA ARGENTINA



H 0025901



República Argentina
Ministerio de Cultura
y Educación



ORGANIZACION
DE LOS ESTADOS AMERICANOS

PROYECTO MULTINACIONAL DE EDUCACION BASICA

Es una publicación de la Dirección Nacional de Gestión de Programas y Proyectos