

Impulso a la mejora educativa a través de los centros: la necesidad de resituar a los actores sistémicos como alternativa de política educativa.

1.- Señales de un sistema en declive.

Desde la restauración democrática a la fecha, el sistema educativo uruguayo ha intentado modificaciones que le permitieran adecuarse a las nuevas exigencias locales y globales. Tales adaptaciones, aún en el acierto, no han significado logros sustantivos a la luz de los dilemas que hoy día enfrenta la educación nacional.

El aumento de estudios en materia educativa, la evolución operada en la generación de información, el análisis y la interpretación de resultados a partir de múltiples investigaciones realizadas, así como el incremento en el diseño de observaciones y diagnósticos, han enriquecido sustantivamente el conocimiento sobre la situación de la educación pública. Tal acumulación permite adelantar algunas afirmaciones.

Una, las señales distan bastante de ser aceptables en más de un sentido. Dos, el andamiaje que soporta todas las acciones en este campo, el sistema educativo, se encuentra bajo tensión resultante de la disyuntiva entre la conservación (el seguir haciendo las cosas tal cual hoy suceden) y el cambio. Podría incluso tentarse una tercera afirmación que también reúne una importante cuota de coincidencias: las modificaciones a la situación actual no discurren por un problema económico o presupuestal, por más que ello integre cualquier dispositivo para una posible salida o solución de futuro.

Como punto de partida, entonces: (a) la educación en el Uruguay atraviesa una etapa de contradicciones a partir de la constatación de los resultados que obtiene, (b) la lógica sobre la cual se ha desarrollado el sistema educativo - fundamentalmente en las últimas décadas - luego de una progresiva erosión, demuestra su agotamiento y emite señales de requerir un camino distinto y c) la educación se encuentra por primera vez en décadas en la agenda pública y es objeto de preocupación y objeto de interpelación de parte de la población.

El sistema estatal es el protagonista determinante en la adecuada y justa distribución del derecho a la educación como bien público y social de todas las personas sin discriminación alguna (artículo 2º, Ley Nº 18.437). No obstante, de forma cada vez más reiterada, diversos autores, señalan la fuerte disparidad entre esta aspiración social consagrada legalmente y lo que acontece en la realidad, así como otros problemas de consideración.

Así por ejemplo, Fernández y Bentancur (2008) enfatizan sobre las siguientes cuestiones: (a) los problemas estructurales de calidad, (b) la segmentación

institucional y la desigualdad educativa, (c) la ineficacia del instrumento “plan de estudios” y (d) la desestimación del centro educativo. También, el primero de los nombrados y en forma más reciente, señala varios de los problemas que apareja la desafiliación como parte del fracaso del sistema educativo (2010).

Filgueira y Bogliccini (2005), a partir de relevamientos efectuados por la propia ANEP, señalan que un 24% de escuelas de contexto muy desfavorable presenta carencias en equipamiento didáctico básico, en tanto que para las escuelas de contexto favorable, la cifra se reduce a un 2%.

Aristimuño (2009) analiza las deficiencias de la enseñanza media, en particular sobre el abandono y concluye que es una de las señales más clara del fracaso educativo nacional. Mancebo y Goyeneche (2010), identifican mejoras en el acceso a la educación primaria y media, relativizan los logros en términos de la retención y señalan serios problemas de inequidad y exclusión educativa.

De Armas (2008), presenta la brecha entre jóvenes según su estrato socioeconómico, de lo que resulta que aquellos que provienen de barrios de mayores ingresos tienen tasas de egreso sensiblemente más altas en relación a aquellos jóvenes que viven en barrios de menores ingresos.

Scaffo y otros (UNESCO, 2009), denuncian el excesivo centralismo geográfico del sistema educativo como una debilidad a resolver.

En tanto, Cardozo (2008), demuestra la persistencia de tasas de repetición elevadas a nivel de enseñanza primaria, vinculando tales resultados al origen social de los alumnos, mientras en la educación media continúan habiendo niveles de desigualdad educativa (medida en escolarización y aprendizajes), poco aceptables.

Marrero (2010), concluye que los docentes egresados de los IFD son ajenos a la producción de conocimiento en su disciplina y que tampoco realizan tareas de investigación educativa.

De Armas y Retamoso (2010), evidencian el magro progreso en términos de escolarización entre generaciones de padres e hijos, así como el peso de aquellos factores propiamente educativos que inciden en las decisiones de permanecer y progresar o no en la educación.

En esta tónica se podría continuar citando una cantidad no desestimable de estudios aportados en los últimos tiempos, que progresivamente enriquece el conocimiento sobre la educación nacional.

El escenario en el que se desenvuelve la educación pública se explica en parte a partir de advertir la incapacidad del propio sistema para modificar los parámetros sobre el cual fue edificado el andamiaje sistémico nacional en materia educativa, el que fue eficazmente funcional a las expectativas

sociales predominantes desde fines del siglo XIX y durante buena parte del siglo pasado. La demostración de este declive emana de estas señales de agotamiento e incapacidad de las políticas universalistas (bajo los parámetros del igualitarismo), en medio de una organización centralista, burocrática, fuertemente verticalista y sobre regulada desde el punto de vista normativo.

Al continuar conservando el modelo actual, se están reforzando las disparidades detectadas puesto que, el enfoque universalista más tradicional, ha priorizado una atención igualitaria para quienes - se demuestra que - no son iguales. Dicho de otra forma, solo se obtendrá más disparidades en las oportunidades educativas si la preocupación central se mantiene en distribuir homogénea e igualitariamente el derecho a la educación que consagra la ley.

Esta problemática trae consigo diferentes líneas de acción que, desde su perspectiva táctica, señalan derroteros estratégicos sensiblemente divergentes. Una de estas corrientes sostiene la necesidad de recurrir a medidas remediales e incrementales, sin modificar o someter a juicio a las estructuras actuales, lo que convierte a esta vía en un camino eminentemente preservador de la situación actual, o sea, con voluntad de mejorar lo actual sin identificar la necesidad o proponer la realización de modificaciones sustantivas. Frente a ello emerge una alternativa que propone, a través de acciones concretas y de mediano plazo, constituir el trazado de un nuevo rumbo en la reconfiguración del sistema educativo nacional, acción que se desarrolla e irradia a partir de intervenir desde los centros educativos. Tales visiones, que a primera vista parecen adoptar estrategias divergentes para encarar similares problemas, en realidad contraponen posiciones ideológicas antagónicas.

En tanto la primera persigue mejoras actuando de manera parcelada y permitiendo a la postre el mantenimiento de los supuestos de partida sin afectar el status quo, la segunda vía permite aquilatar y someter a juicio crítico varios de los conceptos fundantes sobre los que se soporta el sistema educativo nacional. A medida que se avance en ésta última es razonable someter a revisión muchos de tales conceptos, lo que a la postre constituye ingresar en una zona de derechos adquiridos y de seguridades o comodidades para los actores.

Naturalmente, cualquier esfuerzo integral de reforma supone generar cambios y modificaciones en más de un escenario, lo que en primera instancia suele desplegar resistencias y hasta fuertes oposiciones. Es que muchos de los protagonistas interpretan esas variaciones como verdaderas amenazas personales, colectivas y hasta del sistema en general. El éxito o fracaso de la transformación implica salvar este obstáculo inicial y requiere remover las barreras a favor de la conservación del modelo vigente a partir de la difusión - lo más amplia posible - sobre los motivos, fines, acciones y resultados esperados.

Una justa distribución del bien público educación sería, de por sí, motivo suficiente para ensayar un camino diferente al actual. Lamentablemente, las señales que emanan desde la educación demuestran insuficiencias de tal magnitud que hacen dudar de la eficacia en la aplicación de programas puntuales y justifican el análisis y el ensayo de esfuerzos que impliquen la incorporación de nuevas formas de pensar y actuar al interior del sistema.

Un esfuerzo en esta dirección llevaría a rescatar lo público de la educación pública, para que responda efectivamente a las demandas de una educación de calidad para todos.

2.- El surgimiento de una alternativa propia.

Merece destaque una idea que comienza a aparecer reiteradamente y que intenta resignificar una nueva relación entre el sistema y los centros educativos. En la Ley General de Educación, en su artículo 41º, se expresa en relación al concepto de centro educativo como *"...un ámbito institucional jerarquizado, dotado de recursos y competencias, a los efectos de lograr los objetivos establecidos en su proyecto educativo. El proceso de formulación, seguimiento y evaluación del mismo contará con la participación de los docentes del centro y se promoverá la participación de funcionarios, padres y estudiantes"*.

Mientras tanto, en el Documento de Acuerdo sobre Educación (mayo, 2010), en el capítulo dedicado a las acciones tendientes a mejorar la gestión de la ANEP, los cuatro partidos políticos con representación parlamentaria expresaron: *"... los centros educativos deberán tener atribuciones para administrar recursos presupuestales que les sean destinados, así como fortalecer sus capacidades para la administración de sus recursos humanos, en el marco de su proyecto educativo. 2. Las políticas de descentralización deben estar acompañadas de la reformulación de las centrales de la Administración, fortaleciendo su capacidad técnica de rectoría, control y evaluación"*.

Coincidente con lo anterior, en las líneas estratégicas de desarrollo planteadas por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) para el presente período, contenidas en el mensaje respectivo en ocasión de la discusión del Presupuesto Nacional, se asume el compromiso dirigido al "Fomento al protagonismo de los centros educativos y su construcción como ámbitos participativos y amigables para aprender, enseñar y crecer". En particular, el Consejo Directivo Central, aunando las líneas estratégicas 2ª y 5ª, propone el Proyecto: Fortalecimiento de las Instituciones Educativas, afirmando que: *"... se debe ir a una concepción que otorgue, de manera planificada y progresiva, grados crecientes de autonomía pedagógica y de gestión de los institutos de enseñanza. Esta nueva visión supone otorgar a los centros espacios para la diversidad y la contextualización, así como para configurar un proyecto pedagógico propio, pero en consonancia con las orientaciones de política educativa y con los objetivos nacionales fijados por las autoridades"*.

A fines del 2011 se presenta el documento "Hacia la construcción de una agenda para la mejora educativa" de la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública. Allí se declara el interés de la ANEP en sostener políticas que generen "... instituciones educativas más protagónicas y amigables para aprender, enseñar y crecer". Más adelante, se consigna: *"Los principios orientadores para llevar a cabo las acciones necesarias son: incentivar el protagonismo de los centros para la gestión de propuestas pedagógicas propias, enmarcadas en objetivos nacionales de política educativa y a partir de un núcleo común curricular, con vocación universalista y dinámicas inclusivas y de cooperación, esto significa habilitar espacios para la innovación, la diversidad y la contextualización del proyecto pedagógico, a las características del grupo de estudiantes y del medio social y familiar. No es posible sostener que hay un solo modo de hacer bien las cosas, un único plan y programa adecuado. No se pueden tratar situaciones diferentes, necesidades particulares, dando a todos la misma respuesta. Por el contrario, tratar igual a los que son diferentes o se encuentran en situación desigual, produce mayor inequidad"*.

Recientemente, una nueva ronda de la Comisión Multipartidaria en Educación formuló un documento sobre el fortalecimiento de los centros educativos, respaldado de manera unánime por los cuatro Partidos Políticos con representación parlamentaria. Los mismos, suscribieron con el Presidente de la República, un documento de Acuerdo Nacional Educativo el pasado 24 de febrero de 2012. A su vez, el Consejo Directivo Central de la ANEP se manifestó confirmando compartir dicho documento y expresó la voluntad de implementar las acciones contenidas en el mismo. En el acuerdo se expresa: *"...se entiende pertinente transitar un camino que otorgue grados de autonomía pedagógica y de gestión a los institutos de enseñanza, mediante espacios que promuevan la diversidad y la contextualización, que permitan el diseño de proyectos pedagógicos propios. En este marco, los centros educativos tendrán a su cargo la organización pedagógica y los métodos de enseñanza, seleccionando estrategias y evaluando procesos y logros. El impulso a la autonomía de los centros educativos explicitada anteriormente constituye una política a desarrollar"*.

Todas estas señales son concluyentes en impulsar un renovado protagonismo del centro educativo como entidad que, debido a la proximidad que mantiene con los requerimientos y las expectativas de su respectiva comunidad (en sentido amplio), es la que se encuentra en mejores condiciones para responder de manera pertinente a dichas exigencias.

También hay que añadir que estas aspiraciones de política, en parte, se dirigen a dar reconocimiento a algo que en silencio ha ido creciendo paulatinamente hasta alcanzar un volumen de casos imposibles de soslayar. Progresivamente se advierte lo que algunos autores denominan como "autonomías semiclandestinas", donde los centros incurren en "infidelidades normativas" y están desplegando una creciente cantidad de acciones bien intencionadas donde por medio de imaginativos y originales recursos logran eludir muchas disposiciones regulatorias que obstaculizan el mejor desarrollo del centro. De esta manera y como suele ser propio del Derecho y en particular de la legislación, la normativa nacional intenta adecuarse a lo que

acontece en la realidad y en este caso, volver a contar con la posibilidad de liderar y protagonizar procesos de cambio.

No obstante, la perspectiva que postulamos no queda acotada al centro educativo sino, a una visión más amplia que alcanza la articulación centro - sistema. Encaminarse hacia el fortalecimiento del protagonismo del centro educativo es una posibilidad resultante de dos interacciones: (a) por un lado, la generación voluntaria del impulso interno, la formación de masa crítica, la construcción de capacidades encaminadas hacia la edificación de una comunidad de aprendizaje que actúe en función de la realidad de cada centro, y en simultáneo, (b) el compromiso y la actitud del sistema de colaborar de manera planificada, coordinada y coherente con el proceso que experimentarán los centros educativos.

Tales interacciones van juntas, se necesitan unas a otras. Será posible incidir de manera relevante en la realidad de los centros en tanto se influya simultáneamente en la lógica de funcionamiento del sistema, dando paso a un nuevo entramado que permita canalizar las respuestas que en cada contexto y fruto de la reflexión compartida se puedan diseñar. La visión que postulamos no implica modificar o sustituir un desequilibrio - caracterizado por un excesivo centralismo uniformizante - para dejar paso a otro desequilibrio, aunque de distinto tipo, que apueste por un desarrollo insular, desconectado y hasta balcanizado de cada uno de los centros. De lo que sí se trata, intentando una alternativa generada desde los propios protagonistas y distanciada de las visiones tratadas en otro apartado del documento, es de transitar hacia un modelo comunitario capaz de gestar su propio derrotero de mejora, a partir de comenzar a edificar colectivamente desde lo "común". Es obvio que la labor principal consistirá en hacer coincidir dos retos: una educación para todos en tanto se brinde con calidad para todos.

En este sentido, un nuevo rumbo implica el traslado de algunas funciones desde el nivel central a los centros, para que estos puedan adoptar decisiones, definir las formas de organización, sus estrategias y procedimientos de gestión, en la aplicación de sus recursos, etc., buscando lograr una mejora sustantiva de sus propios resultados mediante la identificación del rumbo más adecuado al contexto en que se desarrollan. El traslado o delegación se verifica mediante la conexión con el propio centro educativo sin entidades intermedias ajenas al sistema (regiones, departamentos, municipios, alcaldes, asociaciones sin fines de lucro, comités locales, ONGs, etc.). De manera concomitante y siempre dentro de la organización educativa estatal, se requiere intervenir también en el rediseño de las funciones tradicionales de supervisión, orientándolas hacia nuevas formas de asesoría técnico pedagógica con capacidades de intervención, tanto coyunturales, como de largo plazo.

Esta perspectiva aspira a lograr un incremento significativo en el nivel de involucramiento de la comunidad educativa y de democratización en la participación de los distintos colectivos, elevando las posibilidades de incidir en las decisiones del centro. Constituye una manera alternativa de permitir el

ingreso de ópticas diversas y apostar a las capacidades de iniciativas e innovación locales. Si bien recorre una vía que ha sido transitada por otros sistemas educativos en el mundo, no deja de tener aspectos fundantes, originales y autóctonos.

Existen muchos ejemplos comparados en cuanto a transferencia de potestades que han permitido la construcción colectiva de nuevos tipos de instituciones educativas a partir de la participación apostando a una mejor educación para todos. Entre los mismos, cabe destacar el caso del liceo experimental de Oslo (1967), que era dirigido por un consejo ejecutivo del centro integrado por cuatro alumnos, tres profesores, un representante de los padres y el Director. O en la Yugoslavia de los años 70, donde se crean las "comunidades autogestionarias de interés", a partir del encuentro de trabajadores de la educación, del sector económico y alumnos que toman bajo su responsabilidad la conducción de un centro educativo sin actuación intermedia del Estado.

Más próximo en el tiempo y en el espacio, la Escuela Ciudadana en Porto Alegre, desde 1993 y en el marco del gobierno del Partido de los Trabajadores, se desarrolló a partir de tres pilares de democratización: del acceso, del conocimiento y de la gestión escolar. Hay elección directa de los equipos directivos por parte de la comunidad escolar y la existencia de Consejos Escolares con funciones consultivas, deliberativas y fiscalizadoras, encargado de definir el proyecto político administrativo pedagógico de la escuela con competencia en la resolución de cuestiones de recursos, administrativas, curriculares y pedagógicas.

Según lo visto, difícilmente estos tres ejemplos puedan encuadrarse en aventuras descentralizadoras neoliberales.

Por otra parte, un protagonismo renovado de los centros podría también ser interpretado como la contracara estratégica de un pretendido retraimiento estatal en términos de responsabilidades que le caben. Tal como aparece en la literatura, un "ministerio sin escuelas" o en nuestro caso, una ANEP sin centros. Otros, podrían sostener que la intención final es el incremento de la participación ciudadana con la finalidad de minimizar los efectos derivados de la disminución de la acción administrativa y en la gestión educativa oficial. Asimismo, que se trata de aplicar de manera automática modelos y procedimientos de gestión transferidos desde el ámbito empresarial. No es así. Lo que con esta lógica se plantea es el de resituar, el tomar posición desde un lugar diferente por parte del Estado en lo que hace a ejercer la supervisión de la educación, evaluar la calidad en su prestación, en el garantizar la distribución de estos derechos en la forma legalmente definida, intervenir para que el acceso y la permanencia se concreten, el corregir desequilibrios e inequidades detectadas, ejerciendo las potestades directivas y de financiamiento que le corresponde.

Desde esta concepción no hay abandono o recorte de actividades y responsabilidades por el Estado y mucho menos la mera expectativa de que

mediante mecanismos de mercado - a partir de preferencias de consumo - puedan alcanzarse, de manera más eficiente, superiores logros educativos. Se parte aquí de impulsar la existencia de un nuevo equilibrio compensatorio de las obligaciones y de las funciones que le cabe a cada uno de los actores, reasignando responsabilidades según sea el caso, en tanto es notorio el incremento de nuevas posibilidades de acción a nivel de los centros educativos.

El modelo sistémico implica la convivencia simultánea de tensiones contrapuestas objetivadas por elementos autogestionarios (que podríamos denominar como proto autonómicos) y otros elementos de cohesión. La diversidad en el desarrollo de los centros, los distintos grados de evolución en términos de autonomía, las disfunciones debido un exacerbado localismo o a la debilidad comparativa en algunas instancias o instituciones relegadas, provoca la aparición de fuerzas centrífugas, de separación entre los componentes del sistema. En tanto, con orientación opuesta, existe una tensión centralizadora en procura de cohesionar y coordinar los componentes del sistema.

La noción que subyace impone cierta lógica cinética en términos dinámicos, por oposición a un encuadre estático del fenómeno que involucra la mejora de los centros y de su respectivo impacto como retorno hacia el sistema educativo. Actuar en la reconstitución de nuevas interacciones "centro - sistema - centro" genera el trazado de canales bidireccionales de comunicación. Se establecen vínculos que para el caso de la relación sistema - centro, en su mayoría son interacciones tangibles sustanciadas en medidas regulatorias, nuevos procedimientos, sistemas de información, apoyos externos, asesoramientos puntuales, etc. Esta nueva mirada supone una modificación sustantiva en el rol tradicional del centro del sistema, que ahora deberá dirigirse a apoyar y aportar elementos para que la institución logre las metas que se ha trazado. A la inversa, en la relación centro - sistema, las interacciones esperadas se aproximan más a aquellas del tipo intangibles, objetivadas en el proceso conducente a la creación de una comunidad educativa autogenerada.

Desde el punto de vista del sistema la lógica subyacente identifica la necesidad de transitar desde un universalismo homogéneo a otro donde predomine la diversidad y la flexibilidad. Lo común a ambas situaciones resulta del mantenimiento de las aspiraciones más altas, tales como la equidad, la calidad, los aprendizajes significativos, el acceso, etc. La modificación radica en la relevancia que ahora se asigna a la disparidad de situaciones, incorporando una institucionalidad con flexibilidad que permita atender de distinta manera realidades diferentes. Para que este tránsito se opere adecuadamente es necesario acompañarlo de un nuevo rol y una concepción renovada del centro educativo..

3.- Camino a un nuevo protagonismo: los centros comunitarios.

Arribamos entonces a lo que en otra parte de este documento hemos denominado como la alternativa sistémica basada en un modelo comunitario. Comunitario, del latín *commünicare*, tiene sus primigenios significados en los términos compartir y en tener comunicaciones (deviene de *quom*, que significa “en compañía de ...”). Nuestra proposición se realiza partiendo del campo de la gestión educativa, que en los últimos tiempos ha enriquecido su desarrollo a partir de los aportes de distintas corrientes tal como las de gestión de escuelas eficaces, de centros de calidad, las innovadoras, autónomas, etc.

En esta misma línea, el modelo comunitario de centro se caracteriza por:

- a. tener un encuadre vincular con intereses y expectativas de la comunidad educativa y de la sociedad civil en general,
- b. donde el propósito es asumido como un proyecto propio por los implicados,
- c. que resulta de un proceso reflexivo y colaborativo habiendo arribado a la conclusión de que es posible, viable, realizable y que vale la pena encauzar el esfuerzo colectivo tras la idea proyectada,
- d. en tanto constituye una forma hábil y legítima para ampliar la participación ciudadana logrando gestar activos comunitarios identitario,
- e. a partir de la reflexión crítica sobre su propia práctica es capaz de innovar y proponer transformaciones pedagógicas a través del intercambio y sistematización de experiencias y
- f. es entendido por los diferentes colectivos como un procedimiento capaz de mejorar la calidad educativa.

El modelo comunitario concibe al centro como una comunidad de aprendizaje compartido en la que todos aprenden. Procesa su propia rendición de cuentas y asume las responsabilidades por esa actuación. Donde esa rendición no forma parte de dispositivos de información a potenciales demandantes a la hora de su elección y de satisfacer sus preferencias, sino con una óptica de responsabilidad social. Los centros, bajo un paradigma comunitario, se convierten en caja de resonancia y voz activa de sus integrantes hacia formas participativas más democráticas en la construcción de orientaciones de políticas públicas.

Observado desde otro ángulo, un centro está en las antípodas del modelo comunitario cuando ha derivado hacia modos de organización más parecidos a una burocracia mecánica, donde el destino es avizorado como algo insoslayable o predeterminado y se encuentra falto de utopías. En este marco, las actividades se tornan repetitivas, los parámetros organizativos cuentan con alta uniformidad escolar en reflejo de otros ejemplos y en detrimento de su identidad institucional. Carece de cualquier experimento de micro planeamiento educativo en su propio ámbito, consigue una limitada inserción social en lo local y es posible detectar una primacía retórica acerca del concepto y el alcance de la participación.

Una nueva lógica de centros educativos no va a nacer por decreto ni a partir de meras resoluciones. Como en muchas otras áreas del acontecer social,

requerirá de la generación de condiciones que permitan su gestación. Dichas condiciones son el resultado de procesos voluntarios, planificados y graduales, en que intencionalmente se procura abrir cauces, generar un ambiente alternativo, provocar circunstancias, hacer emerger escenarios o mejorar el entorno, donde desarrollar un proceso como el que se propone. Tales condiciones a generar están referidas a:

1º) una configuración normativa de manera de resituar al Estado en un rol diferente sin que ello signifique retraimiento o pérdida de la acción y responsabilidad pública. El redimensionamiento del centro educativo podrá alcanzarse en la medida que ello obedezca a políticas educativas globales y generales, no a impulsos aislados y parciales. La actuación podrá ser concretada en tanto se atiendan los niveles macro y micro de la educación.

2º) una adecuada armonización en los procesos de descentralización y centralización según las dimensiones y ámbitos, lo que se traduce en identificar cuáles actividades demandarán delimitación reglamentaria mínima, en qué áreas se programarán etapas y plazos para una descentralización en progreso y qué dimensiones serán enteramente reguladas y protagonizadas centralmente. La redistribución de autoridad y responsabilidades es un camino a transitar de manera progresiva que implica una buena dosis de originalidad y creatividad.

3º) la promoción del sentido de la participación y el valor intrínseco del protagonismo de los actores en la definición de la orientación institucional. Aquellos que cuentan con la posibilidad de generar las innovaciones tienen necesariamente que coincidir con los agentes del proceso de cambio. La intervención de otros actores externos (llámese asesores, orientadores, técnicos, etc.), constituirá apoyos aunque no podrá suplir, en ningún caso, la voluntad de los protagonistas.

Sin perjuicio de la existencia de otros co participantes en roles de colaboración, la propia construcción en el auto diseño del nuevo derrotero resulta indispensable en términos de dotar a las innovaciones de sustentabilidad en el tiempo. No podrá cumplirse con esta condición en tanto la función de los apoyos externos se convierta en una interfase obligatoria de aplicación de recetas, protocolos y fórmulas prediseñadas desde el exterior del centro.

Generar los niveles de comprensión suficiente respecto de los procesos que involucra mayor nivel de autonomía no son experiencias extrapolables automáticamente de un centro a otro, ni fórmulas estandarizadas que puedan ser capaces de aplicarse en todas las realidades.

4º) las distintas acciones que implica tender hacia la mejora de las instituciones supone fortalecer la cohesión de los equipos docentes. El compromiso por la mejora escolar no puede consistir en una fachada o una declaración retórica carente de significado. El colectivo docente necesita comenzar a transitar por este camino con un número significativo de

voluntades comprometidas que legitimen la adhesión al proceso, mientras tanto y en paralelo, se conocen claramente los apoyos externos que viabilicen el crecimiento del conjunto docente.

5º) contribuir a elevar las competencias profesionales y técnicas de los docentes. En términos de iniciativa, la formación no debería quedar limitada a los requerimientos directamente involucrados por el proyecto de mejora, ya que ese tipo de intencionalidad desvirtúa la razón de ser de los aprendizajes permanentes. Deben generarse mecanismos que permitan un equilibrio entre las demandas formativas específicas en el marco de un proceso de descentralización progresiva y aquellas otras identificadas por los involucrados sin evidencias de un beneficio directo o inmediato hacia el proceso en marcha.

6º) remover aquellos obstáculos que impiden fomentar en los centros el aprendizaje institucional. Desarticular o al menos minimizar los obstáculos que en ocasiones son verdaderas barreras. Es una medida que consiste en generar aquellas condiciones alternativas que incentiven o motiven situarse en una posición diferente, en todo caso mejor. El centro que aprende es aquel que no se deja ganar por el inmovilismo ni la rutina; cuenta con condiciones internas que le permiten encarar la reflexión sobre su acción y con ello, proyectar la orientación de sus nuevos esfuerzos en función de procesos intelectuales colectivos.

7º) potenciar los equipos directivos con la finalidad de que intervengan en recrear un clima propicio para llevar adelante las transformaciones definidas. El liderazgo pedagógico necesita ser capaz de intervenir eficazmente en personas, grupos y áreas del centro educativo, en la búsqueda de mejores resultados del colectivo. La potenciación debería ir también en el sentido de fortalecer la "gestión", el manejo de los recursos humanos y materiales, las competencias para el trabajo comunitario y en red y la promoción de proyectos.

8º) en forma paralela a la condición anterior, se necesita proveer de disposiciones que contemplen la estabilidad laboral de buena parte de los docentes y directivos de manera de permitir encarar planes que se extienden en el tiempo y asumir procesos complejos que requieren alimentarse y mejorarse a partir de la propia experiencia. Las capacidades crecen en la medida que aumenta el conocimiento recíproco y se generan mayores niveles interpersonales de confianza, condiciones indispensables para encarar nuevos desafíos con cierto grado de probabilidad de alcanzar los objetivos deseados.

En términos de autonomía también debería pensarse en el aumento del número de adultos por institución y por estudiantes, creando funciones que permitan atender mejor las necesidades múltiples de la población estudiantil y la provisión de condiciones apropiadas de los espacios educativos.

9º) el desarrollo curricular como uno de los aspectos de mayor motivación en el proceso de autonomía progresiva de los centros. Arribamos aquí a uno de los aspectos medulares de nuestro planteo. Como ha sido visto en otra parte de este trabajo, ante los efectos de una enseñanza homogeneizante, igualadora, hasta escasamente estimulante de los intentos innovadores, se abre la posibilidad de generar propuestas pedagógicas alternativas que - manteniendo el compromiso de asumir contenidos básicos obligatorios a nivel nacional - incorporen una dosis sustantiva de originalidad y diseño compartido a partir de una construcción colectiva.

Manteniendo a nivel central las principales definiciones relativas a los perfiles nacionales de egreso de cada nivel y una vocación universalista basada en aspectos curriculares comunes (traducido en precisar qué se espera de un alumno al culminar cada ciclo educativo), cabe que los recorridos curriculares sean distintos o que se distribuyan de manera diferente según cada situación institucional, aunque todos se dirijan a la misma meta.

Ello implica abrir cauce a una alternativa emergente, la que denominaríamos como el “modelo comunitario”. Consiste en una perspectiva que pone en el centro del sistema a las instituciones educativas, concebidas como comunidades de aprendizaje, para forjar desde la realidad de cada centro, respuestas pedagógicas adecuadas a su medio, al contexto, a las características y necesidades de los alumnos. Siempre a partir de un marco conceptual nacional en lo curricular y desde unos perfiles comunes de egreso por nivel establecidos por las autoridades. Esta visión se erige en una propuesta que puede equilibrar los dos factores fundamentales, de calidad y equidad, de universalismo y diversidad, y dar respuestas adecuadas a las necesidades de los jóvenes.

En esta visión hay un empoderamiento de la comunidad de cada institución, de sus actores, pero simultáneamente, plantea como contrapartida que éstos asuman (lo que es un imperativo ético de la profesión), un hacerse cargo de que los alumnos aprendan. Paulo Freire (1997) lo expresa de manera bien singular: “Es toda escuela que, peleando para ser ella misma, lucha para que los educandos - educadores también sean ellos mismos. Y como ninguno puede ser sólo, la Escuela Ciudadana es una escuela de comunidad, de compañerismo. Es una escuela de producción común de saber y de libertad”.

Esta forma de interpretar e impulsar un nuevo derrotero, deriva de la confluencia de visiones sobre el agotamiento de un modelo curricular centralizado, vertical, rígido, homogeneizador, enciclopedista, asignaturista, progresivamente desvinculado de la realidad, etc., el que a todas luces necesita de una reorientación significativa.

Uno de los principales incentivos consiste en la posibilidad de identificar caminos que permitan conciliar los intereses, las expectativas y los requerimientos de la comunidad escolar, con los más generales de la educación nacional. Tal como suele expresarse: “...consiste en tratar de compaginar lo común con lo diverso y decidir, según la opción tomada, la

organización y selección del currículo escolar". Este es el punto de quiebre más evidente en términos de modificar prácticas y tradiciones centralizadas y fuertemente jerarquizadas desde el vértice hacia la base de la estructura, que implica variaciones en más de un sentido, pero en particular, transformaciones en la mentalidad de los protagonistas. No obstante, en medio de estos cambios, es relevante recordar que todo el esfuerzo se funda y se justifica en la medida que se orienta a la mejora en la calidad educativa o alcanzar una calidad de la enseñanza relevante.

Por tanto, en términos de una mayor autonomía curricular, vale interrogarse en qué medida los siguientes componentes se verán alcanzados por posibilidades de nuevas definiciones en un escenario que cuente con un grado mayor de autonomía de los centros: (a) la estructura y el contenido del plan de estudios, (b) la estructura y contenidos de los programas, (c) la selección de los textos escolares y (d) el sistema de evaluación.

El modelo comunitario, para desarrollarse, necesita contar con la posibilidad de ejercer potestades a fin de adoptar decisiones en más de un área. En primera instancia es posible identificar aspectos relativos a la formulación de nuevos espacios y contenidos curriculares, la intervención en la distribución del tiempo pedagógico y la organización de las rutinas en el aula, en el manejo de la dotación global de horas de sus recursos humanos (tanto docentes como los demás), en la incorporación de docentes con dedicación completa al centro, respecto a la confección de agendas para el perfeccionamiento y la formación permanente de sus cuadros, etc. A su vez, en tanto el centro efectivamente cuente y utilice estas potestades, el sistema requiere asumir ciertos contrapesos de supervisión y de control, a los efectos que las nuevas dinámicas no terminen produciendo otros desequilibrios y efectos indeseados.

Una de las pretensiones radica en considerar al modelo comunitario como aquel con mayor capacidad para desarrollar un proyecto compartido, que entre otros resultados, permita abrir paso al diseño contextualizado y bajo determinados límites, del currículo escolar. Bajo esta perspectiva se pretende incrementar el nivel de condiciones favorables para entender y atender la diversidad de intereses y condiciones. Aspirar colectivamente a alcanzar ciertos aprendizajes significativos con determinados niveles de calidad y en términos de equidad no es una labor pacífica sino más bien signada por intereses, en la mayor parte de los casos contradictorios. En esta circunstancia, realza el factor aglutinante de compartir un proyecto que continuamente se reconstruye y legitima en términos de reflexionar y aprender de sus propias prácticas, que orienta el rumbo y marca las prioridades del centro.

Nexo inexorable entre la comunidad educativa que aspira a convertirse en un centro comunitario es la adhesión colectiva a una referencia identitaria materializada en compartir el proyecto de centro, el cual funge como eje vertebrador de todas las acciones. Constituye el compromiso principal de los protagonistas del cual se derivan sus responsabilidades según los resultados

que se obtengan. Otro aspecto estará dado por el grado de desarrollo, alcance y estrategias que el proyecto se trace en cuanto a las prácticas de aula. En tanto se pretenda un cambio en las condiciones actuales a través de medidas de corte sistémico, en los niveles de autonomía y posibilidades de decisión y en la redefinición de los centros, necesariamente requiere de mejoras sustantivas en las prácticas de enseñanza. Esto puede ser entendido como el último, así como también el primer eslabón de una cadena de transformaciones que requiere la educación nacional.

Puesto que, sin adelantar posición en cuanto a las estrategias de logro para resituar a los actores en el sistema, la razón de todo el esfuerzo subyace en una movilización de recursos - planificada concertadamente - para alcanzar una mejora relevante en los aprendizajes. Con este encuadre, el modelo comunitario es un ámbito hábil para provocar el análisis metódico de las prácticas educativas en relación a los aprendizajes propuestos. Esta praxis inspira el trabajo cooperativo, abre nuevos cauces a la innovación y promueve la acumulación de saberes producto de la experiencia profesional. Se abren así las puertas para afrontar, en mejores condiciones, algunos de los desafíos centrales en esta coyuntura mediante respuestas que den sentido al acto educativo: ¿cómo pasar de un docente que se ha formado, planifica y enseña para un grupo medio y homogéneo, a uno que genere condiciones y trayectorias de aprendizajes significativos tomando en consideración la diversidad? ¿Cómo lograr que en un mismo espacio y tiempo, el aula, los niños y jóvenes transiten por trayectorias diversas que les permita desarrollar el máximo de su potencial, de su creatividad y de su identidad? En definitiva, ¿cómo articular el espacio común y el diverso en el aula, haciendo de ello una instancia provechosa y motivadora para todos los participantes?

Llevar al campo de los hechos la respuesta a estas interrogantes implica modificaciones superadoras en más de un nivel: personal, profesional, grupal y comunitario. Una alteridad suficientemente motivadora y pertinente respecto a los conflictos subyacentes de la educación nacional conlleva transformaciones que a su vez nutren el tránsito hacia una nueva autonomía. Alteridad entendida como alternativa - no antagónica ni contra hegemónica, sino educadora - del modelo educativo predominante, capaz de producir aquellas rupturas significativas fruto del conocimiento proveniente del ejercicio de la praxis. Se favorece la autonomía cuando se ponen en marcha recursos y medidas multinivel, buscando de manera pretendida, que los resultados impacten más allá de su esfera de aplicación.

Por su parte, merece destacar que la rendición de cuentas, en este marco, no es una contraprestación en función de un incremento de la autonomía, sino que es una cualidad y a la vez la resultante de una fase en el intento por la mejora institucional. Cualidad, en la medida que significa transparentar y hacer públicos los resultados que se alcanzan, cómo se alcanzan, etc., derecho consustancial de toda la comunidad educativa. Y a su vez, no hay rendición posible sin procesos previos que impliquen evaluar al centro, comenzando por auto evaluación e incorporando la evaluación externa. La capacidad de producir juicios de valor sobre la acción y sus resultados favorece la reflexión

crítica de los involucrados, coincidiendo con las perspectivas que incorporan distintas herramientas para el crecimiento de las instituciones que aprenden y favoreciendo las instancias que permiten detectar aquellos factores que impiden cambiar la realidad.

Una visión como tal constituye un verdadero desafío. Es inocente pensar que la legislación lo ha hecho todo y solo cabe esperar su cumplimiento. La participación no puede ser retórica, ni nominal como tampoco asimétrica, sino que una comunidad en funcionamiento deberá ser una usina que aborde colectivamente aspectos atinentes a las dimensiones administrativa, pedagógica, curricular y comunitaria de los centros, aprendiendo de sí misma y proyectándose para su mejora. En paralelo, un proceso de descentralización que otorgue niveles progresivos de autonomía a los centros, constituye la base sobre la cual desplegar la participación y abonar el camino de conformación de las comunidades educativas.

4.- Descentralización y autonomía.

Retornando el hilo conductor del trabajo, al abordar la idea desde un encuadre dinámico de la organización de la educación que considera las interacciones entre el centro educativo y el sistema, la transferencia de algunas potestades constituye un primer paso descentralizador, aunque no necesariamente implique el otorgamiento de algún grado de autonomía. Dicho de otra forma, no necesariamente son conceptos de conexión automática. Como veremos a continuación, una no tiene por qué acompañar a la otra, si bien en nuestra lógica, son etapas sucesivas de un mismo proceso planificado.

La descentralización supera en términos de traspasos a la desconcentración, ya que en ésta última se traspasan tareas pero no segmentos de autoridad. En cambio, en la descentralización, hay una efectiva transferencia de autoridad que se acompaña de los recursos necesarios para cumplir con un conjunto de actividades alcanzadas por las nuevas capacidades en términos de decisión. El caso que nos ocupa constituye una descentralización por función, lo que significa traspasar algunas competencias desde el centro a la periferia, y no implica un corte tajante sino más bien una nueva forma de colaboración entre la entidad central y las unidades descentralizadas. Un proceso de descentralización implica a su vez otro proceso de centralización, puesto que los ámbitos que han hecho transferencia de una parte de sus potestades, habrán de transitar por una fase de reacomodamiento con tal de que lo acontecido sea funcionalmente coherente con lo pretendido y planeado.

Centralmente, deberán generarse nuevos procedimientos y una reorganización que permita llevar adelante las nuevas acciones de seguimiento, evaluación, financiación de la descentralización, así como procesos ágiles de transferencia de recursos, supervisión, diseño de sistemas de información para la adopción de decisiones, monitoreo para el debido equilibrio y la compensación y hasta focalización entre el desarrollo sistémico

y el de los centros en su individualidad, aplicando medidas para evitar asimetrías, etc.

Según hemos visto, la descentralización puede entenderse como cierta forma de organizar la ejecución de una función determinada, en este caso la educación, con la finalidad de brindar la provisión de dicho bien con calidad y de manera justa y pertinente. Desde este punto de vista, ¿cuál es el propósito que anima a los sistemas educativos a adoptar formas con mayor o menor grado de descentralización? Las razones pueden ser varias y por lo general, más de una funda el tránsito por estos procesos: (a) una redistribución de autoridad; (b) el interés por elevar el nivel de eficacia en la gestión del propio sistema; (c) como estrategia para afrontar conflictos; (d) una apuesta a elevar la legitimación del Estado a través de mayores grados de participación social; etc. En nuestra perspectiva y desde las particulares circunstancias por la que atraviesa la educación pública nacional, se entiende a la descentralización no como un fin sino un medio para salvar las limitantes estructurales que obstruyen o impiden desde el sistema - centralizado en exceso - la mejora educativa, obstaculizando su adaptación según las nuevas demandas sociales y a tono con los tiempos que corren.

Con este mismo sentido puede ubicarse algunos avances dispersos en la educación nacional. Así por ejemplo: *"Para el CETP, la descentralización no debe limitarse a la transferencia de espacios de toma de decisión a los jerarcas de las diversas áreas de la institución. Va más allá: implica el empoderamiento de todos los actores educativos, a través de un claro acceso a la información, de la promoción de la participación, de la responsabilidad en la concreción y cumplimiento de la tarea asignada - y la consiguiente rendición de cuentas - y del desarrollo de la capacidad local, contextualizada y situada, de la organización"* (CETP, 2010).

La descentralización no necesariamente genera autonomía si bien abre la puerta para la misma, es su antesala. Lo que produce la presión por un grado mayor de autonomía es la acción derivada de la construcción de comunidades educativas, por ejemplo los centros comunitarios, que comienzan a experimentar limitantes en las fronteras de posibilidades de su accionar. Hay una fase previa, en donde los centros generan capacidad social y profesional acumulada de manera suficiente. La obtención de dichas capacidades requerirá de mayor autonomía a fin de no limitar el desarrollo institucional. En principio, el grado de autonomía escolar podría extenderse tanto como la capacidad de aprendizaje, y en consecuencia de iniciativa e innovación, que logre desarrollar la propia institución.

La autonomía no puede ser decretada. Es una condición o estadio que se alcanza a partir de la construcción de una cultura institucional diseñada de manera colectiva. No son las normas la que construyen autonomía; al no decretarse, sino merecerse, la regulación juega un papel de apoyo, de facilitación, pero la norma no es la gestora.

La autonomía está referida a relaciones de poder entre el sistema y el centro, donde la evolución de la institución puede asumir distintos grados de

autogobierno y de autogestión. La literatura identifica, al menos, cuatro tipos de autonomía: financiera, de gestión, organizativa y pedagógica. No es una fórmula mágica ni una tabla de salvación. Debe acompañarse de tecnologías adecuadas (formación, asesoramiento, liderazgo, recursos, supervisión, etc.), y de un esfuerzo de cambio cultural. El principal aspecto está en la interna del centro, no hay impulso autonómico por más apoyo sistémico que se disponga, solo alcanzarán a ser manifestaciones artificiales de corto alcance.

¿Hasta dónde ir? Una definición precisa iría en contraposición con la nueva visión que alentamos. Al respecto, podría ser válido preguntarse: ¿por qué no llegar a la autogestión en términos de un avance máximo en materia de descentralización? El límite de la autonomía siempre está determinado por las responsabilidades inherentes al Estado; esto como cuestión de principios. Según las voluntades y el interés de los distintos actores, podrán verificarse mayores o menores cuotas de descentralización, más o menos autonomía, transferencias relevantes o acotadas, delegación sustantiva o ilusoria, etc., pero en cualquiera de los escenarios posibles y en la concepción que venimos desarrollando, la responsabilidad es del Estado, así como la reconfiguración del sistema obedece a la mejora de la educación. De aquí en adelante es donde es necesario generar los “acuerdos educativos” entre las partes implicadas.

Correr la frontera de posibilidades debe basarse en acuerdos sólidos entre las partes pero demostrando aspirar siempre a mejoras en términos de aprendizajes, en clave de equidad con calidad. No obstante, es imprescindible identificar y delimitar los beneficios de una posible transformación para los actores educativos. En la medida que ello acontezca, crecerán las alianzas y los apoyos para el proceso de descentralización progresiva. Esto en definitiva, es entender la nueva centralidad del sistema, y por tanto, la refundación de su matriz, adecuándola a los retos que impone la actualidad.

¿Hacia dónde ir? A diferencia de lo planteado en el párrafo anterior acá es indispensable contar con una definición lo más precisa posible. Transitar por nuevos espacios de autoadministración a partir de procesos de descentralización que alienten incrementar la autonomía de los centros no puede confundirse con experiencias desarrolladas en otras naciones a partir de corrientes como el *school based management* (Australia, Irlanda, Nueva Zelanda, etc.), ni las fórmulas de centros estatales gestionados de manera privada mediante el financiamiento público (*charter schools*), ni las escuelas cooperativas de San Pablo, Brasil. Parte del esfuerzo adaptativo de resituar los componentes sistémicos implica que desde el Estado se actuará de manera relevante en materia de una nueva regulación, en la distribución de las funciones, en el apoyo y en el financiamiento de los procesos que se incorporan a las unidades y en el seguimiento de los mismos. En tanto el Estado ni se desliga ni se convierte en espectador, sigue siendo el responsable del trazado del rumbo general de la educación, aunque con una nueva batería de instrumentos de política orientados a una más equitativa distribución de educación con calidad.

Respecto a las formas de transferencia, la visión que el Proyecto de Fortalecimiento de las Instituciones impulsa, abreva en concepciones más cercanas a las lógicas pedagógicas y democrático - participativas antes que aquellas otras de corte economicistas o tecnocráticas, incorporando un sentido propio, de fuerte impronta nacional. Considerando estos antecedentes, el diseño de la propuesta procura la mejora del centro a partir del propio centro. Esta visión tiene tres consecuencias:

(a) es imposible imponer su perspectiva, provocar la aceptación del proyecto y poner en marcha sus procesos en tanto el colectivo no se sienta involucrado, ya que de nada sirve sea dispuesto por ley, decreto o reglamentación;

(b) la dirección del cambio - en un primer momento - es horizontal, no es vertical en ninguno de sus dos sentidos posibles. Se trata de experiencias diseminadas por los centros educativos que comienzan a entrelazarse a través de un tejido progresivamente más denso por el cual se traspasan experiencias y aprendizajes, transformando los conocimientos generados en una institución, a prácticas integradoras de posibilidades de otros centros (conocimientos de segunda generación), y

(c) en esta perspectiva, se explica por sí sola la imposibilidad primaria de establecer un límite cierto de hasta dónde es posible otorgar mayor autonomía, ya que en definitiva, depende del crecimiento del colectivo de cada centro como una comunidad de aprendizaje. Lo razonable sería ir incrementando la transferencia de potestades y por tanto aumentando la autonomía en tanto se demostrara que el haber alcanzado la frontera de posibilidades constituye ahora una nueva barrera o un obstáculo relevante en la dinámica de mejora de la calidad educativa del centro.

Vale reiterar que un intento por resituar a los actores sistémicos como se viene proponiendo, implica fases y momentos sucesivos, concatenados unos a otros, donde es posible apreciar una especie de ida y vuelta entre las transferencia de potestades iniciales, la esperable evolución y el crecimiento en el centro educativo y la consiguiente aparición de una nueva frontera de posibilidades que puede a su vez determinar un emergente reclamo de un mayor grado de autonomía. No es la intención de este trabajo desentrañar la verdadera anatomía de este proceso o el verificar, según alude la literatura, si se trata de una nueva forma de "centralismo descentralizado". Lo que sí es cierto es que incorpora en su fundamento el otorgamiento de un renovado protagonismo a la participación de colectivos que ya estaban en el sistema pero ahora cuentan con nuevas capacidades, otorgadas o adquiridas, para guiar su propio desarrollo dentro de límites redefinidos.

6.- Las nuevas fronteras de lo posible.

Planteado el nuevo escenario según fue descrito anteriormente, se presenta un conjunto de interrogantes relativas a describir los límites dentro de los

cuales desplegar las nuevas formas de funcionamiento autónomo de los centros.

La literatura especializada contribuye a sistematizar experiencias previas si bien cualquier ejercicio comparativo al respecto enseña que cada una de las situaciones es distinta a las demás, así como la predicción en cuanto a la evolución sobre diseños o rumbos a futuro es altamente incierta. Factores como la idiosincrasia del medio en particular, los componentes políticos en los procesos de toma de decisiones, las dinámicas de cada lugar, la incidencia de los agentes promotores del cambio, etc., constituyen elementos definitorios que determinan fuertes improntas distintivas entre las diferentes experiencias.

El aporte más importante de este procedimiento es el ordenamiento de algunas cuestiones clave que determinan y caracterizan los procesos de descentralización. Estos elementos pueden agruparse en tres grandes bloques, según se despliega en la tabla confeccionada a continuación.

Mayor capacidad para actuar	Redistribución de autoridad	Eficiencia de los recursos
¿Cuál es la finalidad?	¿Qué nuevos aspectos ingresan en la esfera de decisiones del centro?	¿Qué nuevos recursos se tendrán?
¿A quién/nes se otorga?	¿Qué aspectos quedan siempre a cargo de las autoridades centrales del sistema?	¿Cómo gestionar mejor los nuevos recursos?
¿Quién y cómo lo controla? ¿Exige nuevos actores institucionales y extrainstitucionales?	¿Cómo es la distribución: administrativa, normativa y la política?	¿Cómo mejorar los recursos disponibles?

Fuente: elaboración propia (2012).

A continuación se abordará cada una de estas interrogantes, respondiendo en función de la realidad educativa nacional y en base a la lógica del proceso que fundamenta este trabajo.

Mayor capacidad para actuar.- Bajo este título se agrupan tres interrogantes capitales. La primera, relativa a conocer la finalidad que se persigue al otorgar mayor capacidad en términos de potestades a los centros educativos. Para el caso nacional hay que descartar motivos de índole fiscal, de reducción del costo en el financiamiento de la educación pública o debido a la retracción de lo estatal abriendo paso a mecanismos de mercado.

Los acuerdos multipartidarios alcanzados durante mayo de 2010 y febrero de 2012, las lógicas que emanan del documento "Hacia la construcción de una agenda para la mejora educativa" de la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública de diciembre de 2011, así como las acciones

concretadas a partir de la última ley de presupuesto nacional y las sucesivas leyes de rendición de cuentas, no permiten encuadrar el traspaso de cuotas de poder hacia los centros como una acción “privatizadora” o con fundamentos del mercado. En este caso, se trata de elevar las capacidades institucionales para concretar la elaboración de respuestas pertinentes a demandas específicas de una comunidad y con ello, que a los propios protagonistas les sea permitido apropiarse del impulso colectivo hacia la mejora, con un significativo espacio para la creatividad y la innovación. Entonces, los parámetros básicos de la finalidad fluctúan entre la incidencia en lo pedagógico y también, en la gestión de organizaciones educativas.

En segundo término, la pregunta que se plantea es a quién o a quiénes en su caso, se les realiza el traspaso y la asignación de una mayor cuota de poder de decisión. La realidad marca que es al centro educativo a quien se efectúa el traspaso de poder, aunque resulte también necesario saber qué actor en particular tendrá reales y efectivas capacidades de aprovecharse del mismo. Los ejemplos en la literatura comparada muestran una amplia gama de destinatarios: un director, el equipo directriz, una entidad civil, un consejo de participación formado fundamentalmente por las familias de los alumnos, un órgano municipal, etc. Para el caso nacional, la institución educativa contará con mayores capacidades para la adopción de decisiones al incorporar nuevas potestades que requieren de altos niveles de acuerdo entre el colectivo de participantes del centro en particular.

Tercero y final para el primer tramo, la consulta radica en quién y cómo se controla el traspaso de esas nuevas funciones al centro educativo. Existe en esta materia una modificación sustantiva que radica en el pasaje desde un control vertical que prioriza la manera en cómo se desarrolla la actividad a través del cumplimiento de los planes y programas, a otra situación, distinta a la anterior, en que se verificará una supervisión, más inmediata y comprometida con un proyecto en particular, respecto de los procesos y de sus resultados (no se prioriza el recorrido sino que todos alcancen la misma meta). El factor “inspección - apoyo técnico central” cumple roles determinantes en el acompañamiento de la institución en esta fase de aprendizaje y de utilización de una mayor capacidad de decisión. Consecuentemente, deberá variar el perfil profesional de las funciones inspectivas para adecuarlo a los nuevos desafíos.

Redistribución de autoridad.- Aquí, bajo la consigna de tres interrogantes, se trata de definir de qué hablamos cuando se procura una mayor autonomía y capacidad de gestión en los centros educativos. Según se ha venido planteando, resulta conveniente mantener centralizadamente aspectos tales como la definición de políticas educativas y los grandes objetivos generales, los perfiles de egreso en cada nivel, niveles de aprendizaje, así como los límites mínimos y máximos en materia de tiempos pedagógicos, el presupuesto educativo y el estatuto docente.

A su vez, el traspaso de potestades, se puede materializar en más de un área. Desde una perspectiva administrativa, se trata de cuestiones relacionadas con la capacidad de administrar recursos, tanto materiales como humanos, en tanto la segunda, potestades pedagógicas, refiere a la implementación de un proyecto de mejora del centro, o sea, un proyecto pedagógico capaz de articular las actividades de la institución en procura de mejores niveles de aprendizaje, de calidad y de convivencia.

Con una mirada comparada en otras experiencias, los sistemas varían según cada realidad en las soluciones adoptadas. En el tránsito hacia una mayor autonomía administrativa algunos países incorporan cambios en las formas de selección de los directores, priorizando propuestas mediante proyectos elaborados especialmente y capacidades demostradas a través de sus antecedentes funcionales y su formación más reciente. En materia del personal docente se han adoptado medidas que generan condiciones de estabilidad en las instituciones, por un tiempo mínimo determinado, en tanto la permanencia sea acompañada de evaluaciones sobre resultados alcanzados que son valorados por los miembros de la propia comunidad. Otros fomentan la capacidad de retener al personal más comprometido con los objetivos de la institución, en tanto se libera y deja disponible a aquellos que voluntariamente han optado por una visión alternativa, haciendo que el sistema los ubique en otra institución.

Asimismo, desde el punto de vista pedagógico, algunas de las nuevas potestades permiten al centro la adecuación del currículo, la selección del material didáctico, la definición de actividades extracurriculares, la generación de proyectos de mejora, formación y perfeccionamiento de su personal docente.

Eficiencia de los recursos.- El conjunto de interrogantes planteadas se resuelve a partir de lo siguiente: los recursos básicos provienen del nivel central que es el responsable de que se alcancen los mínimos indispensables para un correcto funcionamiento. Lo mismo acontece con aquellas cantidades destinadas a desarrollar procesos de mejora y de innovación.

En este aspecto, tanto la gestión de recursos provenientes del Estado como aquellos captados adicionalmente mediante el aporte de terceros, consistirá en procedimientos ágiles, basados en la confianza de quien resuelve y dispone los gastos y en la rendición ex post de su ejecución. Procedimientos ágiles hacen más eficiente el gasto. Los recursos adicionales obtenidos, no son la base del presupuesto de funcionamiento del centro educativo, ni del plan de mejora planificado, aunque podrán acompañar medidas y acciones complementarias. Expresado de otra forma, los recursos destinados a la mejora de los centros necesariamente deben ser aportados por el presupuesto del Ente.

En cuanto a la gestión de los recursos, es necesaria una rendición de cuentas periódica, a fin de informar a la comunidad sobre las decisiones adoptadas, en tanto y de manera simultánea, se realizan controles posteriores que

verifican la elegibilidad de los gastos y el buen destino de los recursos aplicados.

Comparativamente, en las últimas décadas varios países de la región han adoptado nuevas estrategias para el financiamiento de los centros escolares, transfiriendo recursos centralizados hasta ese entonces, hacia los municipios, estados o provincias según sea el caso. Para la educación nacional aparece como más adecuada la asignación directa de recursos bajo dos modalidades: (i) fondos líquidos disponibles para sostener algunos rubros del funcionamiento básico (mantenimiento de infraestructuras edilicias y no edilicias, adquisiciones bibliográficas y documentales, materiales didácticos, reposición de equipamiento informático, etc.) y (ii) la asignación de partidas a ser liberadas desde las reparticiones centrales, en tanto la decisión sobre el destino del gasto, corresponde al centro de enseñanza en función de sus proyectos y prioridades institucionales (publicaciones, actividades extra curriculares, extensión horaria con docentes no integrantes del sistema, acciones de formación profesional, etc.). En el primer caso se trata del funcionamiento normal y habitual del centro, aún considerándose el crecimiento proyectado. En el segundo, son aquellos planes de mayor significación, que estén orientados al fortalecimiento de la institución.

Es relevante definir claramente el concepto de “concurable” en la obtención de recursos, puesto que en muchos casos, de manera simplista, se confunde la participación con la competición. Estos procedimientos pueden adquirir formas competitivas cuando un conjunto de instituciones pugnan y rivalizan por limitados bienes, en tanto, una alternativa preferible es el concurso universal bajo determinadas condiciones establecidas. En el primer caso, la referencia es cierto óptimo y su relación entre los postulantes, lo que a la postre determina un ordenamiento o ranking entre los presentados, de lo cual derivar la distribución de los beneficios objeto del llamado. En el segundo caso, el desafío está establecido en las propias condiciones de cada institución postulante, que de verificarse, podrá acceder a las resultancias previstas. En la práctica, este segundo procedimiento se matiza ante las limitantes materiales, con criterios de asignación que incorporan objetivos de política a alcanzar según la situación de los centros educativos. Esto último es recurrente en procedimientos que procuran abatir notorios desequilibrios entre las distintas instituciones educativas. Para el caso nacional, además de no estar prevista la utilización de medios competitivos, aparece como más criterioso el recurrir a formas donde predomine la colaboración sustentada en la coincidencia con objetivos educativos nacionales.

No existiendo un único modelo o experiencia que se repita, los estudios comparados enfatizan que buena parte de la clave del éxito radica en la manera en cómo funcionan los mecanismos de conexión entre los distintos ámbitos o niveles que los procesos de descentralización generan, o que tendrán un renovado protagonismo, a partir de la transferencia de nuevas potestades. Parecería que la solidez en el ensamble entre los distintos componentes del sistema depende en gran medida de una buena instrumentación de los dispositivos de acompañamiento, tales como el rol de

la supervisión, la asistencia técnica, la formación y el perfeccionamiento de los recursos humanos, la medición de los resultados que se alcanzan y la rendición de cuentas, el financiamiento en general y aquel de carácter compensatorio en particular, la existencia de estímulos, etc.

Como conclusión de lo visto corresponde expresar nuevamente que todos los sistemas tienen diferencias entre sí, no existen fórmulas ni procedimientos pre establecidas; se han ido desarrollando según las características de cada realidad y momento dado. Suele señalarse que las estrategias de descentralización difieren entre sí en virtud de los objetivos trazados por las transformaciones que se pretenden llevar adelante en los países. En todo caso, es pertinente recalcar que - en términos de posibilidades - hoy día es posible transferir mayores cuotas de capacidad de actuar a los centros y generar posibilidades relevantes para el trazado de sus nuevos rumbos bajo ciertos parámetros generales. La dimensión de esta modificación no depende tanto de la voluntad central del sistema, sino de las expectativas y voluntades de los integrantes de la comunidad en las instituciones educativas.

7.- El segundo anillo.

Como fuera dicho, constituye un error acotar el análisis a uno de los escenarios, soslayando observar las posibles interacciones que se establecen con otros componentes que también están presentes dentro del sistema. A los efectos de su mejor comprensión, nada obsta el estudio del centro educativo según fuera planteado anteriormente, aunque es indispensable la observación del conjunto para lograr una aproximación más ajustada al mismo.

En el apartado anterior interesó abordar la relación sistema - centro en términos del alcance y las cualidades de una autonomía en gestación, provocada a partir de un proceso de descentralización, caracterizado por el traspaso de cierto conjunto de potestades a los centros. De manera más gráfica, la dirección es jerárquica y vertical, del centro del sistema a sus unidades operativas, a las instituciones de enseñanza. En esta parte, se presenta el fenómeno con una perspectiva focalizada en los centros, con una visión horizontal y que considera otros efectos deseados a partir de la puesta en marcha de un proceso descentralizador planificado.

Puesto que, en la lógica que venimos analizando, la refundación del sistema no alcanza con otorgar algún grado de autonomía a las instituciones si ello no va acompañado de un segundo conjunto añadido de instrumentos que refuerzan las políticas iniciales de transformación. Se persigue con ello incidir en el aspecto capital señalado con reiteración en los estudios comparados: el acotado efecto de estos procesos sistémicos al interior de las aulas.

Por tanto, en paralelo a las medidas que intentan el rediseño sistémico, cabe incorporar otra batería de instrumentos, donde su fin primordial es la mejora educativa, y que se realiza a través de una serie de acciones combinadas y

donde los resultados de unas benefician y potencian a las otras. Se trata de un conjunto de estrategias horizontales. El gráfico incluido a continuación, sin vocación de alcanzar todos los posibles efectos pretendidos, permite tener una pauta de aproximación a la idea que venimos manejando.

Figura 1 - Estrategias de segunda generación.



Fuente: elaboración propia (2012).

Estas y eventualmente otras, constituyen acciones premeditadas que están encaminadas a dar sustentabilidad a los procesos que venimos describiendo y a su vez, refuerzan y consolidan las capacidades internas en pos de la mejora y elevación de la calidad de la educación. Según las pautas trazadas hasta el presente, estas estrategias consistirán en:

- a. revisión y reflexión sobre las prácticas educativas, que de funcionar de manera adecuada termina constituyéndose en una especie de incubadora para las siguientes,
- b. generación de nuevo conocimiento, la investigación a partir de la acción,
- c. formación y perfeccionamiento profesional para que, entre otros objetivos, se logre fomentar prácticas facilitadoras de la transformación escolar. En lo que respecta a la formación en el centro, hay un cambio de concepción, de aquellos modelos tradicionales de aprendizaje individual a otro colectivo; de la trasmisión de información a la reflexión sobre la práctica, su problemática y desafíos y posibles vías de encarar tales conflictos. Se trabaja acompañado, en grupo, así se aprende ahora. Son nuevos espacios de aprendizaje, que requieren de compromiso y voluntad de aquellos que desean perfeccionarse y de algunos elementos básicos de infraestructura y recursos necesarios. La actualidad demuestra que es necesario desarrollar alternativas viables

- a las modalidades formales de desarrollo profesional que no siempre pueden aprovecharse por múltiples razones,
- d. acciones tendientes a la promoción y al incentivo de la innovación, y
 - e. vinculación mediante redes de instituciones en busca de complementariedad, cooperación y socialización de las buenas prácticas.

En este último aspecto debe destacarse el rol capital de la inspección evolucionando hacia una supervisión y colaboración con la institución educativa. Parte de sus nuevas funciones serán las de articular un tejido lo más denso posible en un entramado de centros para la conformación de redes desde el conocimiento de capacidades de unos y necesidades de otros, aspiraciones comunes, etc. También, les cabe nueva responsabilidad en apoyar procesos de redimensionamiento de los centros, de manera que sea una realidad lograr escalas que permitan transitar hacia un modelo comunitario y servir de facilitador en los procesos de consolidación de los colectivos con aspiraciones y potencialidades de superación continua.

Adviértase que, según fuera dicho en ocasión de caracterizar el modelo comunitario, el conjunto de medidas listadas se encamina a generar condiciones que fomenten una institución que aprende. Por tanto, del aprendizaje común se deriva como resultado cambios significativos en el centro educativo. Individual y colectivamente, se potencia el desarrollo del centro convirtiéndolo en una organización más apta para, desde la acumulación reflexiva y analítica de experiencias y aprendizajes, transformarse a sí misma. Una comunidad que aprende tiene más proclividad al cambio a través de la creatividad y la innovación, se preocupa por contextualizar su labor, cultiva lazos intensos con su entorno, fomenta la adopción colectiva de las principales decisiones educativas y constantemente se mira a sí misma, de manera de proyectarse hacia nuevos escenarios.

El conjunto de estrategias anteriormente mencionado no es un conglomerado seleccionado al azar sino que responde al interés de hacer surgir ciertas sinergias que a la interna del centro promuevan un aprendizaje continuo y de real valor. Interesa resaltar tres cuestiones.

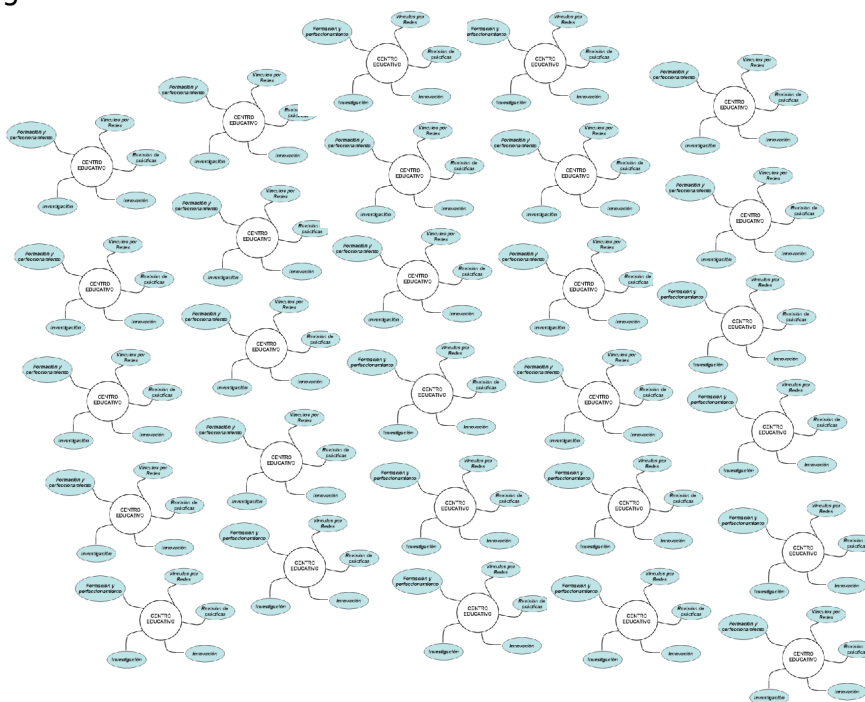
En primer lugar, el valor del uso adecuado del recurso tiempo, de manera de lograr equilibrios inteligentes entre la acción y la reflexión sobre las prácticas. Resulta imposible crecer como centro educativo o como colegiado docente de una institución de enseñanza, si no se dispone de instancias y del tiempo suficiente para revisar, analizar y someter a juicio crítico compartido las tareas cotidianas y a su vez, dedicar espacios para lograr su superación.

En segundo término, la apropiación del proyecto como el mejor instrumento de incentivo para su ejecución exitosa. No es ninguna novedad la afirmación de que el mayor involucramiento de los docentes y demás actores en el esfuerzo sostenido a lo largo del tiempo y en el marco de un proceso colectivo de mejora del centro, tiene una fuerte relación con las posibilidades

de incidir en la adopción de las decisiones que han trazado sus propios rumbos. Por tanto, el proyecto de centro cuenta con mayores posibilidades de lograr mejoras sustantivas en tanto el colectivo tenga cabal convicción de ser los gestores y dueños de las ideas, aspiraciones y metas que se han de integrar al proceso de mejora de la institución. Esto tiene tanto un significado táctico como una carga de recompensas intrínsecas, básicamente depositadas en la satisfacción por la buena tarea, la elevación de los resultados, el logro de alcanzar las metas previstas, etc.

Y finalmente, un tercer aspecto, es el lograr tener una visión que supere la individualidad del centro educativo para observar las dinámicas en el conjunto de instituciones.

Figura 2 -



Fuente: elaboración propia (2012).

La lógica subyacente nos remite a lo adelantado en este documento respecto a que *“Se trata de experiencias diseminadas por los centros educativos que comienzan a entrelazarse a través de un tejido progresivamente más denso por el cual se traspasan experiencias y aprendizajes, transformando los conocimientos generados en una institución, a prácticas integradoras de posibilidades en otros centros (conocimiento de segunda generación)...”*. Haciendo una imagen extraída de las ciencias biológicas, se trataría de provocar una suerte de virus benéfico, expansivo por contagio, que por esa vía se disemina a otras unidades del sistema.

Se trata de un accionar basado en estrategias multinivel, actuando en simultáneo en el escenario sistémico, en las instituciones, sus equipos de dirección y supervisión, etc., y llegando hasta el nivel del aula. Al accionar en

varios elementos componentes del sistema se espera que los resultados se relacionen estratégicamente con otros de manera de alcanzar consecuencias más potentes. No se puede relativizar el punto de partida; el recorrido debería estar determinado por dilucidar la cuestión de qué se quiere lograr en términos de aprendizajes, para luego diseñar el resto de las estrategias correspondientes a cada nivel.

También aquí existe cierto equilibrio dinámico entre lo identitario del centro y la apertura hacia las demás instituciones. En el primer caso, las fuerzas de mayor intensidad tienden a “encerrar” al centro en su propia cotidianeidad, en tanto, la incorporación de canales que permitan conexiones y el establecimiento de sólidas redes con sus pares, contribuye a incorporar conocimientos y significados más ricos en pos de alcanzar una verdadera comunidad de aprendizaje.

A la culminación de este apartado vale la pena puntualizar que un proceso planificado y gradual de traspaso de potestades de carácter descentralizador, por el cual se verifique un incremento definido en la autonomía de los centros, requiere de contundentes herramientas para el seguimiento y la evaluación. Entre otras razones, porque es mediante éstos que es posible detectar los desequilibrios entre los centros e intervenir a tiempo. No es posible pensar que todas las instituciones contarán con las mismas fortalezas ni con los mismos recursos en el inicio de estos procesos. La manera de evitar problemas a futuro es la realización de un monitoreo constante y una evaluación periódica desde otros niveles externos al centro educativo.

8.- Un camino propio.

Las fases, etapas, procedimientos y herramientas antes referidos, pre configuran un instrumento de política educativa que recurre a la utilización de recursos para la mejora del centro educativo en contexto de autogestión, y que son acompañados de otras medidas complementarias desde los órganos centrales del sistema. Como tal, no hay una reforma del Estado (en lo estructural), ni se encuadra en experiencias descentralizadoras de nuclearización, regionalización o municipalización.

Debido a que su objetivo primordial es el mejoramiento de la calidad educativa (se descartan otras finalidades como pudieran ser y no lo son las políticas, financieras o administrativas), se acerca a una transformación de contenido, al procurar - mediante una nueva forma de organización - la mejora de la calidad de la educación y su adecuada distribución. También, en términos de modificaciones, se trata de impulsar un cambio desde abajo hacia arriba.

No cabe dejar margen a la inocencia o al simple voluntarismo. Algunos encuadres por donde transitan las ideas del proyecto de fortalecimiento de los centros coinciden en estas tres apreciaciones: (i) no se puede caer en simplismos al sostener que el centralismo genera una mala educación, en tanto la descentralización aparece un buen nivel educativo, (ii) la

descentralización no es una condición esencial que garantice la eficacia y la equidad de un sistema y (iii) no existe buena educación en centros que no son buenos.

Es así que la descentralización es una de las estrategias más difundidas en pos de la mejora, de incrementar la eficiencia, de elevar la calidad y la equidad de la educación y hasta de buscar formas alternativas de evitar los defectos derivados del centralismo burocrático, aunque de la revisión comparada de otras experiencias (fundamentalmente a nivel latinoamericano), las evidencias son muy escasas respecto de logros relevantes a nivel de aula. Más aún, varias investigaciones señalan que los limitados avances en términos de autonomía en los centros obedecen a no actuar simultáneamente y de manera decidida, en la reconfiguración de los sistemas educativos.

Los análisis comparativos no van más allá de ser un método para procesos que procuran enriquecer el conocimiento sobre distintas situaciones. No se trata de saberes para un traslado acrítico de experiencias o un ejercicio de extrapolación de programas de una manera cuasi colonial. Aún así, es posible aprender mucho de otras experiencias, tanto para evitar los problemas detectados, incorporar las fortalezas emanadas de otras prácticas y mejorar las condiciones de partida sobre las cuales se diseñarán nuestros propios proyectos.

En este sentido, es posible apreciar críticas o denuncias sobre fallos, incongruencias y hasta conflictos desatados al aplicar procesos descentralizadores, entre los cuales puede mencionarse:

- a. la posibilidad o el peligro de provocar la aparición de instituciones fuertes y privilegiadas y - en simultáneo - otros centros anémicos y olvidados. Lamentablemente esto se verifica hoy día en tanto no existe descentralización ni mayor autonomía en las instituciones. La segmentación de los centros educativos no responde linealmente a las dinámicas centralismo - descentralización como puede comprobarse en el caso de Uruguay.
- b. un mecanismo que perpetúa las diferencias sociales. Existen estudios en la actualidad que señalan el relevante fortalecimiento de la segregación educativa, influenciada entre otras causas, por la segmentación territorial de la población. De la misma manera que en el caso anterior, el sistema continúa siendo fuertemente centralizado, a la par que estos problemas se hacen cada vez más notorios.
- c. debe evitarse la posibilidad de generar efectos no deseados. Adherimos por **a** un derrotero que puede ser el trabajo con centros identificados a través **de** una lógica democrático participativa, donde no existe competencia sino procedimientos que comparan a la institución consigo misma, tomando como referencia sus condiciones de partida y como un aspecto adicional para la motivación y la participación de sus protagonistas. Otras realidades intentan desatar la competencia entre los centros educativos en tanto la política

subyacente apuesta a una mayor injerencia de los mecanismos del mercado y a la comparación entre resultados que obtengan las instituciones (es el caso de los Proyecto Montegrande del MINEDUC de Chile, donde se concursa por propuestas de innovación que, luego de seleccionadas, se convertirán en proyectos elaborados en instancias conjuntas con técnicos de esa secretaría de Estado). No se está de acuerdo con esta estrategia para el caso nacional; en otros pasajes se ha resaltado el valor predominante de la cooperación y la complementariedad antes que el de competencia.

- d. la introducción de mecanismos de gestión importados de la empresa privada. Es importante resaltar que las lógicas de las comunidades educativas no son las mismas que aquellas que predominan en el ambiente empresarial o en las burocracias formales. No es recomendable un traslado automático de tales herramientas, ni considerarlas una panacea frente a las dinámicas de las entidades educativas. En muchas ocasiones, desde la Teoría de las Organizaciones, se intenta aplicar fórmulas que han dado resultados en los sistemas empresariales y en ambientes de mercado, sin considerar que las instituciones educativas funcionan bajo otros parámetros y en condiciones totalmente distintas.
- e. ¿cómo evitar el efecto Mateo? Realmente existe la posibilidad de que a partir de transitar por caminos que fomentan la diversidad en función de condiciones desiguales, se llegue a profundizar más en las diferencias entre los centros y por tanto, aquellos que objetivamente tienen más (los que poseen mejores condiciones), sean los que consiguen constantemente nuevos recursos y beneficios. El universalismo en las políticas, el igualitarismo y la homogeneidad de las acciones no evitan estos problemas, además de atraer varios otros. Mediante el monitoreo de los instrumentos de política es donde es posible identificar estos desequilibrios y aplicar medidas compensatorias para evitar este tipo de inequidades emergentes.

De la misma manera que la literatura denuncia estos inconvenientes, también se hace eco de señales positivas por acciones que privilegian el espacio pedagógico antes que el administrativo derivadas de procesos de descentralización. Las mismas son enunciadas como experiencias alentadoras en términos de un crecimiento relevante en el trabajo horizontal y colaborativo, la emergencia de nuevos estilos de liderazgo en los centros (involucrando por lo general un acercamiento sustantivo entre direcciones y supervisores), que si bien carecen de aristas técnicamente sofisticadas, constituyen ejemplos de innovación y demuestran capacidades autóctonas - latentes o adquiridas - para enfrentar problemas y brindar soluciones adecuadas. Algunos realzan la dinámica que generan los impulsos hacia nuevas formas de trabajo colegiadas en tanto otros, destacan los efectos de socializar, compartir y hacer conocer experiencias y resultados entre los centros como un instrumento añadido de capacitación y revisión de nuestras prácticas, en tanto crecen los ejemplos de nuevas culturas de aprendizaje.

9.- Delimitando el marco del intento transformador.

Lo expuesto hasta aquí permite advertir los principales lineamientos del marco referencial que constituye el sostén argumentativo de la propuesta de cambio. Como se ha visto, plantea acciones en más de un plano, que fundamentalmente se materializa en actuar sobre el sistema y los centros educativos. De la observación de las acciones planteadas surge la caracterización del proceso de autonomía de los centros, lo que permite su delimitación y eventual comparación con otras experiencias desarrolladas.

En primer término, la perspectiva descentralizadora abarca en simultáneo la necesidad de resituar a los actores del sistema. La lógica postulada se caracteriza por su prioritaria vocación de involucrar la relación entre partes de un mismo conjunto, considerarlos de manera horizontal y de manera colaborativa, lo que supone actuar planificada y concertadamente. No está acotada a una transferencia de funciones hacia un nivel provincial (tal el caso de Argentina), o de ciertas responsabilidades de gobierno transferidas a diversos colectivos (como en El Salvador - Asociación Comunal para la Educación; Guatemala - Consejos Escolares Comunitarios; Honduras - Asociación Educativa Comunitaria; Nicaragua - Consejos Directivos y Delegados Municipales), tampoco a departamentos o municipios (son los ejemplos de Venezuela, Brasil, Chile), ni una alianza concertada de programas de concesiones entre lo público y lo privado a nivel municipal (Colombia), ni es el reforzamiento de algunos estamentos centrales (como en México).

En segundo lugar, su puesta en marcha requiere de nuevos y específicos apoyos económicos que garanticen su adecuado funcionamiento. Aquí, el motivo central no radica en un fin económico dirigido a ahorrar o identificar formas alternativas de financiamiento, sino de justicia social en términos de una mejor distribución de la provisión educativa con pretendidos resultados de una mayor equidad y calidad. La ocupación de nuevos segmentos de actividad que implica asumir más posibilidades y responsabilidades, así como la adopción de decisiones que antes eran definidas por vía jerárquica o regulaciones, la identificación y el trazado de estrategias de formación y perfeccionamiento, el asesoramiento, la micro planeación, la interacción con otros centros, etc., significa, en conjunto, un costo mayor. En consecuencia, dista de ser una medida que implique abatir el gasto educativo, más bien, tiene un resultado con sentido opuesto.

Un tercer punto caracterizador es el de priorizar la referencialidad identitaria del centro en contraposición a la competencia entre instituciones. Esta concepción de la autonomía de los centros se aparta de aquellos procedimientos que implican fórmulas como la promoción de la libre elección (bajo paradigmas como el *public choice*) de las instituciones educativas por las familias en razón de comparaciones y estándares sobre resultados. Promueve la generación de dispositivos creados por las propias comunidades escolares para la mejora del centro a partir de procedimientos de autoevaluación que les permita un mejor conocimiento del punto de partida o línea de base, a partir de lo cual, realizar toda clase de análisis comparativos, aunque referenciados en una misma realidad. De la misma manera, no se plantean reconfiguraciones en los procedimientos de financiamiento a los

centros que pudieran inscribirse en intentos de creación de cuasi mercados en materia educativa. Se ha descartado la previsión de incentivos o premios económicos por resultados o desempeños, entre otras cosas según se ha visto, porque lejos de fomentar la competencia entre instituciones se persigue la complementariedad y la colaboración entre las mismas.

Un cuarto aspecto es el protagonismo que se asigna a los actores en el trazado de su proyecto y en la identificación de sus propios instrumentos de mejora. Se ha optado por la ausencia de parámetros previos dirigidos a la incorporación de métodos de trabajo y diseños de procesos que deberán generarse por y desde los protagonistas. En el intento por conciliar las prioridades nacionales con las necesidades de las instituciones aflora un nuevo valor en las interacciones personales obtenidas a partir de las experiencias desarrolladas en cada centro. A diferencia de otros países, aquí no hay protocolos, fórmulas, procedimientos preestablecidos, comportamientos previstos para uniformizar y prescribirlo todo en el esfuerzo por mejorar los centros educativos. No hay catálogos ni fórmulas de las que no apartarse, como han sido los Proyectos Educativos Institucionales (Provincia de Buenos Aires, años 90) o los de parcería y municipalización (Estado de San Pablo, fines de los 90). La construcción colectiva del derrotero más apropiado intenta incorporar una fuerte dosis de sustentabilidad a los respectivos proyectos de mejora en los centros. Esto mismo refuerza la explicación sobre el alcance a un número reducido de centros como primer experiencia y contraria a una aplicación universal para evitar un agotamiento prematuro por carencias estructurales del proyecto y/o escaso involucramiento y voluntad de las comunidades de los centros.

En quinto y último lugar. La opción planteada se caracteriza por un trazado autóctono partiendo de advertir las insuficiencias sistémicas y las potenciales capacidades a desarrollar desde los centros en la medida que se apliquen efectivas estrategias dirigidas a otorgar planificadamente un mayor protagonismo a las instituciones educativas en procura de su fortalecimiento y crecimiento como comunidades de aprendizaje. Se advierte por tanto que: (a) no adopta ninguna de las formas o procesos encaminados a la creación de un estilo o modelo *school choice*, (b) no implica desatar competencias y comparaciones entre centros como medida de sobrevivencia en un nuevo escenario de mercado educativo por el cual se ejecute más eficazmente la provisión del servicio estatal, (c) el diseño de las estrategias formativas no está mediado por instancias jerárquicas, sino definido por sus propios actores, (d) la incorporación y suministro de datos e información externa no supone invalidar ni deslegitimar el conocimiento producido por los protagonistas, fundamentalmente aquel de corte cualitativo; (e) su foco de preocupación es proponer alternativas que signifiquen caminos viables a contraponer a las formas regresivas de distribución del bien social educación que hoy ya existen y no son tolerables.

En el mismo sentido, se ha descartado que uno de los instrumentos a proponer pueda estar encaminado a implantar procedimientos competitivos en la elección del centro escolar. Varias investigaciones demuestran que

aquellas familias con mayor nivel de estudio y consiguientemente con apreciables cuotas de capital social, cultural y económico son las directamente beneficiadas en procesos por el estilo y en consecuencia, repercute en afianzar la segregación y hasta la formación de “guetos” escolares.

Las notas vistas hasta aquí otorgan, además de caracterizar, una delimitación conceptual y contextual de cómo se avizora el rumbo que debería orientar la transformación educativa. En esta coyuntura, cualquier debate relativo a las posibles contribuciones para la mejora de la educación nacional requiere canalizarse mediante algunas pautas que permitan un intercambio de ideas fructífero desde posiciones interesadas realmente en modificar el actual estado de cosas y evitar que todo siga como está en perjuicio de los más desfavorecidos.

10.- Conclusión.

Una de las características principales de la perspectiva que hemos esbozado en estas reflexiones, a su vez distintiva respecto de otras experiencias e intentos de superación anteriores, es que requiere indispensablemente de la conformidad y convencimiento de sus protagonistas para llevarla adelante. Es una precondition, que no se consigue de manera instantánea, pero es imposible lograrlo sin la anuencia de los actores implicados. La modalidad de una aplicación progresiva y expansiva, que brinde evidencias de que la opción elegida no solamente no es equivocada sino que produce beneficios notorios, constituye un trazado táctico adecuado a las circunstancias imperantes. Por tanto, el disparador de todo el esfuerzo de modificación del actual estado de cosas se encuentra en las voluntades individuales así como en las capacidades colectivas de generar procesos educativos superadores. Porque, además de los objetivos generales de política educativa nacional vigentes y en particular aquellos de mejora específica en las instituciones, la clave del éxito subyace - en última instancia - en la efectiva incorporación de los medios que se brinde a los centros de adquirir capacidades para autogestionar el cambio.

El planteo conlleva una trilogía que consiste en (a) resituar a los actores educativos de manera de modificar la matriz actual; (b) el determinar planificadamente procesos de descentralización y generar grados progresivos de autonomía en las instituciones y (c) impulsar la generación de centros educativos inspirados en un modelo comunitario.

Llevar a cabo un proceso como el descrito supone un cambio cultural de los actores del sistema y de sus lógicas de funcionamiento. Esto no puede hacerse de un día para otro, debe necesariamente construirse mediante un proceso que prepare los elementos indispensables para ese cambio. Se requiere de instrumentos técnicos que den sustento a los procesos de transformación institucional y de una fase experimental que ayude a comprender los desafíos, las complejidades que involucra el proceso y

aquellos factores no previstos inicialmente. Es necesario construir un puente para hacer el viaje entre el viejo y el nuevo sistema. El ProMejora fue concebido como esa instancia preparatoria, como ese camino de aprendizaje, como ese puente para hacer el viaje.

Bibliografía

ALEGRE CANOSA, Miguel Angel (2010) - Cuasi mercados, segregación escolar y desigualdad educativa: una trilogía con final abierto. Educación y Sociedad. V. 31. Nº 113. Campinas. Brasil. Disponible en línea en: <http://www.cedes.unicamp.br>

AMEJEIRAS, Mariela (2002) - Las "Áreas" en el Plan '96: la identidad docente en cuestión. Tesis de Maestría (Mimeo). Universidad Católica del Uruguay. Montevideo.

ANEP (2010) - Administración Nacional de Educación Pública. Consejo Directivo Central. Programa 01. Período 2010-2014. Tomo II. Disponible en línea en: <http://www.anep.edu.uy/anepdata/0000007159.pdf>

ANEP (2009) - Políticas educativas y de Gestión. Informe a las comunidades educativas sobre las acciones desarrolladas y los principales resultados obtenidos en el cuatrienio. Consejo Directivo Central. Montevideo.

ANDRADA, Myriam (2003) - Descentralización, regulaciones y modelos de autonomía. Una perspectiva comparada entre Buenos Aires y San Pablo (1996 - 2002). Investigación Temática. Revista Mexicana de Investigación Educativa. Vol. 8. Nº 18. Disponible en línea en: <http://www.comie.org.mx/v1/revista/visualizador.php?articulo=ART00375&criterio=http://www.comie.org.mx/documentos/rmie/v08/n018/pdf/rmiev08n18scB02n01es.pdf>

BOLIVAR, Antonio (2004) - La autonomía de centros escolares en España: entre declaraciones discursivas y prácticas sobrerreguladas. Revista de Educación. Nº 333. Disponible en línea en: http://www.revistaeducacion.mec.es/re333/re333_05.pdf

BOLIVAR, Antonio (2010) - La autonomía de los centros educativos en España. CEE. Participación Educativa. Nº 13. Disponible en línea en: <http://www.educacion.gob.es/revista-cee/pdf/n13-bolivar-botia.pdf>

BRASLAVSKY, Cecilia y COSSE, Gustavo (2006) - Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones. REICE. Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación. Año/vol. 4, número 2. Disponible en línea en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/html/551/55140202/55140202.html>

CANDIA, Alejandra (2004) - Razones y Estrategias de la Descentralización Educativa: Un Análisis Comparado de Argentina y Chile. Revista

Iberoamericana de Educación. OIE. Nº 34. Madrid. Disponible en línea en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/800/80003408.pdf>

CALVO PONTÓN, Beatriz (2003) - La descentralización de los sistemas educativos. Revista Mexicana de Investigación Educativa. Mayo - Agosto. Vol. 8. Nº 18.

Disponible en línea en: <http://www.comie.org.mx/v1/revista/visualizador.php?articulo=ART00374&criterio=http://www.comie.org.mx/documentos/rmie/v08/n018/pdf/rmiev08n18scB01n01es.pdf>

CARDOZO, Santiago (2008) - Políticas educativas, logros y desafíos del sector en Uruguay 1990 - 2008. Cuadernos de la ENIA. Políticas educativas. Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia. Disponible en línea en: http://www.enia.org.uy/pdf/Politicasy_educativas.pdf

CASTRO SILVA, Eduardo (1994) - Riesgos y promesas del curriculum de colaboración en contexto de descentralización educativa. Revista Iberoamericana de Educación. Nº 3. OEI. Biblioteca Digital. Disponible en línea en: <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie03a03.PDF>

CASASSUS, Juan (2000) - Problemas de la gestión educativa en América Latina (la tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B). UNESCO. Disponible en línea en: <http://www.lie.upn.mx/docs/Especializacion/Gestion/Lec2%20.pdf>

CONSEJO DE ENSEÑANZA TÉCNICO PROFESIONAL (2010) - Proyecto: Descentralización de la Gestión Educativa 2010 - 2014. CETP - ANEP. Montevideo.

CORBO LONGUEIRA, Daniel (2011) - La refundación de las políticas universalistas en educación: autonomía de los centros, inclusión y diversidad. Mimeo en oportunidad de la Discusión del Acuerdo Nacional Educativo. Cámara de Senadores. Parlamento Nacional. Montevideo.

CORBO LONGUEIRA, Daniel (2010) - Ideas para pensar una educación pública de calidad. Hacia un nuevo modelo de Liceo. Ediciones Cruz del Sur. Montevideo.

de AZEVEDO, José Clóvis et al (2010) - ESCOLA CIDADÃ: Políticas e Práticas Inclusivas. Arquitos analíticos de políticas educativas. Vol. 8 Nº 2. Arizona State University. Disponible en línea en: <http://epaa.asu.edu/ojs/article/download/696/821>

DE ARMAS, Gustavo (2008) - Sustentabilidad social. Reflexiones sobre la relación entre la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia y el modelo de desarrollo de Uruguay hacia el año 2030. Ministerio de Desarrollo Social. Montevideo.

DELGADO, Marta (2003) - El Estado Nacional entre dos dimensiones: la globalización y la descentralización; la integración y la fragmentación. El caso de la Descentralización Educativa en la Provincia de Buenos Aires. Disponible en línea en:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/freire/delgado.pdf>

DI GROPELLO, Emanuela (2005) - Análisis comparativo de la gestión centrada en la escuela en América Latina. En Breve. Nº 72. Banco Mundial. Disponible en línea en:

http://siteresources.worldbank.org/INTENBREVE/Newsletters/20613451/Jun05_72_SP.pdf

ESPINOLA, Viola (2007) - Autonomía escolar: factores que contribuyen a una escuela más efectiva. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en línea en:

<http://www.iadb.org/IDBAMERICA/PHOTOS/APR02/educacion.pdf>

ESQUIVEL REYNA, Librado (2003) - "La descentralización educativa en México: la gestión escolar en el estado mexicano de Nuevo León". Departamento de Pedagogía Aplicada. Universidad Autónoma de Barcelona. Disponible en línea en:

<http://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/5041/ler1de2.pdf?sequence=1>

FERNÁNDEZ, Tabaré y BENTANCUR, Nicolás (2008) - La enseñanza media en Uruguay: cuatro problemas estructurales y tres líneas de política para su rediseño institucional. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación. Vol. 6, Nº 4. Disponible en línea en:

<http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol6num4/art6.pdf>

FERRADA, Donatila (2003) - La descentralización y la delegación de autonomía en los centros escolares; el surgimiento de nuevas formas de legitimación estatal. Revista Digital UMBRAL 2000. Nº 12. Disponible en línea en: <http://www.reduc.cl>

FILGUEIRA, Fernando y BOGLICCINI, Juan Ariel (2005) - "La descentralización de la educación en el cono sur de América Latina: una evaluación de sus promesas y riesgos". Documento de Trabajo del IPES. Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Católica del Uruguay. Montevideo.

FULLAN, Michael (2002) - Los nuevos significados del cambio en la educación. Colección Repensar la Educación Nº 14. Ediciones Octaedro. Barcelona. España.

GADOTTI, Moacir (2003) - ESCOLA CIDADÃ Projetos e práticas em processo. V Fórum de Educação CEAP. Salvador. Brasil. Disponible en línea en:

http://www.paulofreire.org/pub/Institu/SubInstitucional120323491It003Ps002/Escola_Cid_Cidade_Educadora_2003.pdf

GAIRÍN, Joaquín (2000) - Cambio de cultura y organizaciones que aprenden. Educar. Nº 27. España. Disponible en línea en:
<http://ddd.uab.es/pub/educar/0211819Xn27p31.pdf>

GARCÍA ZARZA, Pilar (2011) - Dilemas entre la descentralización autonómica y la autonomía de los Centros Escolares. Aula Milenium. Revista Digital de Publicaciones y Noticias Educativas. Disponible en línea en:
http://www.aulamilenium.com/index.php?option=com_content&view=article&id=573:dilemas-entre-la-descentralizacion-autonomica-y-la-autonomia-de-los-centros-escolares&catid=108:humanidades&Itemid=505

JAIMOVICH, Analía (2005) - Descentralización de la gestión escolar. Un estudio sobre el proyecto Escuela Ciudadana en Porto Alegre (Brasil) y el proyecto de Escuelas Autogestionadas de San Luis (Argentina). Disponible en línea en:
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/beca/sin%20usar/JOV%2003%20PODER%20Y%20DEMOCR>

MACRI, Mariela (2006) - Descentralización educativa y autonomía institucional: ¿constituye la descentralización un proceso abierto hacia la autonomía de las escuelas públicas de la ciudad de Buenos Aires? Disponible en línea en: <http://www.rieoei.org/deloslectores/242Macri.PDF>

MANCEBO, María E. y GOYENECHÉ, Guadalupe (2010) - "Las políticas de inclusión educativa: entre la exclusión social y la innovación pedagógica". IX Jornadas de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Montevideo. Disponible en línea en:
http://www.fcs.edu.uy/archivos/Mesa_12_y_17_Mancebo-Goyeneche.pdf

MARRERO, Adriana (2010) - Formación docente y producción de conocimiento en el sistema de educación superior uruguayo: una cuestión sin resolver. RAES. Revista Argentina de Educación Superior. Año 2. Nº2. Disponible en línea en:
http://www.untref.edu.ar/raes/documentos/raes_2_marrero.pdf

MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA (2011) - Anuario Estadístico de Educación 2010. Dirección de Educación. MEC. Montevideo.

MORDUCHOWICZ, Alejandro (2006) - La asignación de recursos en sistemas educativos descentralizados. En Formas & Reformas de la Educación. Serie Políticas. PREAL. Año 8. Nº 24. Disponible en línea en:
http://www.preal.org/BibliotecaN.asp?Pagina=2&Id_Carpeta=65&Camino=63|Preal%20Publicaciones/312|Políticas%20y%20Mejores%20Prácticas/65|Serie%20Políticas

MURILLO, Javier (2003) - El movimiento teórico - práctico de la mejora de la escuela. Algunas lecciones aprendidas para transformar los centros docentes.

REICE. Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación.

Vol. 1. Nº 2. Disponible en línea en:

<http://www.ice.deusto.es/rinace/reice/vol1n2/Murillo.pdf>

ORNELAS, Carlos (2003) - Las bases del federalismo y la descentralización en Educación. Revista de Investigación Educativa, 3 (1). Disponible en línea en:

<http://redie.uabc.mx/vol5no1/contenido-ornelas.html>

PASTURINO, Martín (2008) - Los desafíos de la educación media uruguaya. Diagnóstico comparado. El desafío de la universalización de la enseñanza media. Curso de Inspectores. ANEP. CES. Montevideo. Disponible en línea en:

http://ipes.anep.edu.uy/documentos/noticias_portada/vinculo_abajo/dir_ces/inspectores/materiales/pasturino.pdf

PENALVA BUITRAGO, José (2007) - La descentralización educativa: problemas de aplicación. Revista Iberoamericana de Educación. Nº 42/5. OEI. Disponible en línea en:

<http://www.rieoei.org/deloslectores/1927Penalva.pdf>

PERRENOUD, Philippe (2001) - Desarrollar la práctica reflexiva en el oficio de enseñar. Profesionalización y razón pedagógica. Ed. GRAÓ. Barcelona. España.

ROJAS HURTADO, Fernando (1997) - Estado actual, desafíos y estrategias de la descentralización de la educación en la región. Disponible en línea en:

<http://www.clad.org/documentos/otros-documentos/estado-actual-desafíos-y-estrategias-de-la-descentralizacion-de-la-educacion-en-la-region>

SANTELISES, Alexandra (2003) - Descentralización Educativa y autonomía escolar en la gestión educativa dominicana ¿Desafíos Posible? Cuadernos de Educación Básica para Todos. Secretaría de Estado de Educación. UNESCO. Santo Domingo. Disponible en línea en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001374/137466so.pdf>

SANTOS GUERRA, Miguel Angel (2006) - La escuela que aprende. Editorial Morata. Cuarta edición. Madrid.

SEGURA, Santiago (1985) - Diccionario Etimológico Latino - Español. Ediciones Generales ANAYA. Madrid.

TORRES, Juan Carlos y DUQUE, Horacio (1994) - El proceso de descentralización educativa en Colombia. Universidad Pedagógica Nacional. Red Académica.

Disponible en línea en:

http://www.pedagogica.edu.co/storage/rce/articulos/rce29_04ensa.pdf

UNESCO (2009) - Informe Final acerca del estado de situación relativo a propuestas de política educativa realizada por instituciones y organizaciones

pertenecientes a los ámbitos económico, político, social y educativo del Uruguay en los últimos veinte años. ANEP. Dirección Sectorial de Planificación Educativa. Presidencia de la República. Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Montevideo.