

nuevas propuestas para la gestión educativa

Guiomar Namó de Mello

biblioteca para la actualización del maestro

Nuevas propuestas para la gestión educativa

Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje: un concepto a ser investigado

El potencial articulador del concepto

La formulación de modelos de gestión para la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje requiere conceptualizar, con la mayor precisión posible, los términos gestión y necesidades de aprendizaje, tarea nada fácil si se considera que ambos tienen relación con fenómenos que están experimentando grandes mutaciones.

Tal como fue preparado e incorporado al Plan de Acción elaborado en la Conferencia de Jomtien, el concepto de necesidades básicas de aprendizaje constituye una orientación importante para la formulación de políticas, dado su carácter objetivo y articulador.

Carácter objetivo, puesto que se aleja del plano de las finalidades relativamente vagas, tales como “desarrollar el espíritu crítico” o “preparar para la vida”, para centrar la atención en las personas, hombres y mujeres, que necesitan aprender. Además, avanza en la definición de los instrumentos y contenidos del aprendizaje de una forma inusualmente precisa, considerando la diversidad representada en la Conferencia Mundial de Educación para Todos: de ese modo expresa un consenso promisorio.

Carácter articulador en tanto que enfoca el “núcleo duro” de todo el proceso educativo, es decir: la enseñanza y el aprendizaje. Adoptado como criterio de acción, permite en cualquier nivel de intervención –desde el sistema nacional de educación hasta el salón de clases- no se pierda de vista el objetivo final, un producto definido por cambios o adquisición de capacidades de parte de cada educando. Abre, de este modo, perspectivas para superar uno de los problemas más serios del campo educacional: el desfase entre la formulación de objetivos estratégicos y las prácticas efectivas adoptadas por las escuelas y los profesores.

En la medida en que se expresan, con razonable precisión, los instrumentos y contenidos del aprendizaje, el concepto de satisfacción de las necesidades básicas ofrece, incluso, la oportunidad de definir modelo de evaluación de los resultados del proceso educativo, tema que hasta hoy día genera grandes controversias en el área.

De la misma manera, la claridad de los objetivos podrá facilitar su expresión en lenguaje simple, orientado de este modo a los demandantes del sistema de enseñanza en lo que respecta a lo que es posible esperar y exigir del proceso educativo.

Finalmente, al restringirse el foco de análisis de la acción educativa al proceso enseñanza-aprendizaje, se amplía el público-objetivo del proceso educativo en la medida en que las necesidades básicas de aprendizaje están presentes no sólo en los niños y jóvenes que se relacionan directamente con la escuela, sino que también en aquéllos que no tuvieron acceso a oportunidades de aprendizaje o que necesitan reingresar al circuito educativo en función de los nuevos desafíos que se les van presentando.

A pesar de lo anterior y para ser operativos en la definición de las formas de gestión, es importante investigar mejor el concepto de satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje y el campo de acción que éste delimita.

Las necesidades básicas de aprendizaje y las demandas educacionales de las sociedades modernas

Como se afirma en el Plan de Acción de Jomtien, las necesidades básicas de aprendizaje varían entre los diversos países y contextos socioculturales y económicos. Sin embargo, a la vez que es necesario considerar tales variaciones, no es posible ignorar los procesos que son comunes, hoy día, a todas las sociedades aunque con diferente intensidad.

Se está en presencia de una diversificación creciente y de continuos cambios de las demandas educativas. El progreso tecnológico genera nuevas formas de "saber", desencadenando innovaciones que penetran todas las actividades humanas. Esos nuevos conocimientos e informaciones y la velocidad de las recientes tecnologías en el área de la comunicación, constituyen un desafío para el ritmo y la capacidad del sistema educativo en transmitir instrumentos y contenidos que satisfagan las necesidades básicas de aprendizaje (Lesourne, 1989).

Además de la diversificación y del carácter cambiante de la demanda, y por causa de ello, otros sectores de la sociedad han asumido funciones educativas y han generado oportunidades de nuevos aprendizajes: empresas, medios de comunicación, sindicatos. Las formas alternativas de adquisición de conocimiento adquieren vitalidad desde las más locales y poco estructuradas- es el caso de las iniciativas comunitarias- hasta las diseñadas formalmente, como la educación a distancia.

En la medida en que el costo de la comunicación tiende a disminuir, no está tan lejos el momento en que inicien su operación redes de aprendizaje a nivel continental o regional diseminando conocimiento, lo que es una alternativa viable desde el punto de vista técnico y económico, aunque depende de las condiciones culturales y políticas. Frente a la gran cantidad y variedad de la información y conocimiento, la capacidad de seleccionar lo que es relevante para la necesidad de cada uno será, probablemente, muy importante.

El pluralismo social y político exige, a su vez, el dominio de conocimientos y la capacidad de escoger. Paralelamente, la participación social y cultural se torna, también, diversificada y calificada. En este sentido, tal vez sea posible proponer la hipótesis de que si en el presente siglo las demandas sociales experimentaron un proceso de creciente politización, el tercer milenio va a requerir del ejercicio de la ciudadanía y de una calificación técnica de las demandas sociales. Frente a lo anterior, parecen pertinentes algunas cuestiones propuestas por Lesourne (1989):

¿Cómo va a administrar el sistema educativo la explosión de saberes...? ¿Qué lugar va a ocupar –además del necesario desarrollo de las facultades de análisis de los alumnos- el enfoque sistémico global indispensable para la comprensión de los sistemas técnicos y sociales? ¿Cómo desencadenar en los jóvenes los necesarios comportamientos de adaptación, autonomía, creatividad, para la vitalidad al sistema socio técnico del futuro?

Esas nuevas demandas apuntan a características comunes de las necesidades básicas de aprendizaje en el contexto de las sociedades modernas, cada vez más complejas y plurales, que emergen tanto en el Primer Mundo como en los países en desarrollo, aunque en estos últimos en el marco de un modelo desigual y contradictorio.

Las necesidades básicas de aprendizaje y los países en desarrollo

Es posible argumentar que, en países como los latinoamericanos, las demandas más básicas – como es el caso del dominio de la lectura y de la escritura- están muy lejos de ser atendidas. Por lo tanto, las habilidades cognitivas y las competencias sociales de nivel superior –como es el caso de la flexibilidad, de la autonomía, de la capacidad de adaptación a situaciones nuevas- no se constituirán en prioridades. Sin embargo, es posible que una forma adecuada de abordar las prioridades no sea la jerarquización de las necesidades básicas de aprendizaje.

La convivencia con la racionalidad, asociada con las nuevas tecnologías de información y comunicación, tiende a generalizarse en todos los países, permeando las diferentes regiones y clases sociales. Nuestras sociedades, en las que los siglos se sobreponen más que se suceden, están frente al desafío de satisfacer las necesidades de aprendizaje cuya atención ya se universalizó, hace tiempo, otros países. Sin embargo, ejecutarán esta tarea considerando los requerimientos educativos de este complejo y cambiante final de siglo.

Si este razonamiento tiene sentido, la universalización de la enseñanza elemental, la garantía del dominio de los códigos básicos de lectura y escritura y la superación del fracaso escolar tendrán, entonces, que ser asumidos de manera tal que es propio contenido de la enseñanza reciba tratamiento adecuado, acorde con un pleno desarrollo cognoscitivo.

No se trata ahora alfabetizar para un mundo en el cual la lectura era el privilegio de unos pocos ilustrados, sino para el ocio, el consumo y el trabajo. Este es un mundo letrado, en la acepción no peyorativa del término, en el cual el dominio de la lengua es también un prerrequisito para la adquisición de la capacidad de lidiar con códigos y, por lo tanto, de tener acceso a otros leguajes simbólicos no verbales, como son los de la informática y los de las artes.

Educar para el ejercicio de la ciudadanía en sociedades que viven un proceso de cuestionamiento de sí mismas, en las que la opción por la integración y la solidaridad compite con la de la segregación, se convertirán en un proceso muy diferente al que ocurrió hace ya cuatro o cinco décadas. Durante ese pasado reciente y a pesar de la existencia de dos grandes sistemas políticos y económicos que disputaron la hegemonía, las relaciones internas en cada sociedad se regularon, predominantemente, con base en uno u otro y, por tanto, fueron más fácilmente previsibles.

En América Latina, el modelo educativo sirvió a una etapa de desarrollo de una elite debidamente educada e informada y de una gran masa educada sólo para asumir tareas elementales en el contexto de una industrialización tardía y dependiente. Ese modelo educativo se está acabando en la misma medida en que se agotó el modelo económico con el que estaba asociado, basado en la abundancia de materia prima y de mano de obra poco calificada y barata.

En el mismo sentido, es posible afirmar que dado el modelo desigual de desarrollo tanto a nivel continental como de cada país, la preparación del conjunto de la sociedad para incorporar los avances tecnológicos con el fin de utilizarlos para mejorar la calidad de vida, es una condición para evitar la acción de nuevos elementos selectivos y de desigualdad social.

Considerando lo anterior, es posible concluir que si se enfoca la atención sobre el concepto de necesidades básicas de aprendizaje, las habilidades cognitivas requeridas para vivir en una sociedad para los países en desarrollo y pueden ser una condición para la recuperación de un crecimiento económico auto sustentado y de un desarrollo social con más equidad y austeridad.

Otra conclusión importante es que podría estar iniciándose una aproximación, cada vez más significativa, entre los objetivos perseguidos tradicionalmente por el proceso educativo y los requerimientos del progreso técnico y del ejercicio de la ciudadanía. Los conflictos antiguos, como el

que existe entre la formación básica y el adiestramiento profesional, muestran la tendencia a desaparecer o atenuarse.

La articulación que el concepto de satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje puede permitir entre las estrategias nacionales, de cuya agenda la educación forma parte, así como la realidad de la práctica escolar y didáctica, no pasa solamente por lo que se define como instrumentos y contenidos del aprendizaje, sino que sobre todo por tres elementos que están presentes en ese concepto.

Uno de ellos es la capacidad para resolver los problemas, que abarca la flexibilidad y la capacidad de adaptación a nuevas situaciones. Otro de ellos es la capacidad de decidir con fundamento, que remite a la capacidad de seleccionar las informaciones relevantes ya sea en el trabajo, en el área cultural o en el ejercicio de la ciudadanía política. Y, finalmente, y tal vez el más importante, es la capacidad de continuar aprendiendo, única forma mediante la cual el resultado de la acción educativa puede responder a la continua y diversificación y al cambio de las demandas de aprendizaje de la sociedad.

Este perfil de las necesidades básicas de aprendizaje apunta por un lado, a un modelo institucional de los sistemas de enseñanza que permitan la mayor apertura e interacción posible con el medio social, ya sea nivel del sistema como un todo, o bien a nivel de cada unidad escolar. Por otro lado, también, las disciplinas, con énfasis en la formación general y básica, en dirección contraria de la tradición del currículo sobrecargado de disciplinas específicas. A la sobriedad curricular le corresponde a su vez, objetivos cognoscitivos, bastante ambiciosos, los menos referidos al volumen de la información específica y los más relacionados con el desarrollo de las capacidades cognoscitivas de nivel superior que el proceso de adquisición del conocimiento debiera propiciar.

La recomendación de darle una atención prioritaria al aprendizaje requiere de las ciencias de la educación, de la producción de conocimientos en lo relativo a la metodología, de las formas de tratar contenidos y de la organización de las condiciones de la enseñanza, de modo que permitan alcanzar esos objetivos cognoscitivos más ambiciosos. Los modelos institucionales y los contenidos para la formación de profesores constituyen, también un nuevo desafío.

Una amplia temática de investigación está emergiendo, y aun cuando los métodos no la han descuidado, será necesario buscar nuevos enfoques y métodos de investigación que aproximen el proceso de producción de conocimientos en el campo educacional con la diversidad de la demanda y los actores, que se anuncian como cada vez más intenso.

De la planificación al modelo de gestión

La actuación del estado y la diversidad de las demandas

La diversidad y la mutabilidad de las demandas deberán transformar el modo tradicional de organizar y gestionar los sistemas de enseñanza.

Se observa una creciente contradicción entre la educación –como proceso individual de aprendizaje de desarrollo– y la respuesta, estandarizada y jerarquizada que el estado ha dado hasta ahora a esas necesidades (Lourié, 1989). Hay una tendencia a tornar cada vez más inapropiada la correspondencia entre el sistema de organización de la enseñanza orientando el otorgamiento de certificación (de grados, niveles, certificados), y las capacidades que

efectivamente las personas debieran poseer para el ejercicio de las actividades en todas las esferas de la vida social(Lesourne ,1988)

La uniformidad del tratamiento dado a alumnos de contextos socioculturales y económicos diferentes , se manifiesta en la ausencia de autonomía de los establecimientos de enseñanza , incapacitándolos para enfrentar de un modo más flexible las presiones que vienen del medio social inmediato.

El sistema no está preparado para pensar y planificar el trayecto escolar en términos de cantidad y calidad de los conocimientos y capacidades apropiadas para cada alumno , en un determinado periodo de tiempo .Menos aun han conseguido crear condiciones para que cada alumno en un determinado tiempo .Menos aun ha conseguido crear las condiciones para que cada alumno aproveche su potencial.

La vida de todos los alumnos está determinada por un juicio dicotómico –éxito /fracaso- al final de cada año o etapa. En los países de latino América, la ausencia de capacidad de gestión institucional y técnica para afrontar el flujo escolar está, probablemente , en la raíz del fenómeno de la repetición y de la deserción que alcanza niveles inexplicables en muchos países del continente.

La estandarización y uniformidad con que el Estado viene enfrentando las demandas diferenciadas de clientelas heterogéneas – y en el caso latinoamericano socialmente desiguales - ha debilitado el monopolio estatal de la enseñanza .

Nuevos actores –ONG, sector privado, empresario, entre otros -, adquieren legitimidad en el ámbito de la oferta de oportunidades de aprendizaje.

El Estado consume sus energía en la propia burocracia y en su papel , cada vez más difícil , de gestor y proveedor directo de la enseñanza .Pareciera que no existe en la burocracia estatal un espacio para repensar y revisar su organización con miras a fortalecer nuevos roles como el inducir los cambios, comenzar trabajos asociativos y coordinar iniciativas.

Esta ausencia de gestión estratégica de parte del estado , en países en que la discriminación social aun se manifiesta con fuerza, acarrea a una fragmentación que reforzara las desigualdades .En los países , la intervención del Estado en el campo educacional es una condición importante , aunque no es suficiente , para la promoción de las políticas que impidan el surgimiento de nuevas desigualdades. La cuestión es saber qué intervención del estado sería la más indicada en este nuevo contexto.

Contribuyen también, a la pérdida de credibilidad en la educación pública , la gran inestabilidad política y la incapacidad del estado para promover consensos mínimos al interior de su propio aparato y entre las clases políticas y quienes toman las decisiones educacionales .

Como el tiempo de los ciclos políticos es siempre menor que el que se necesita para madurar políticas de educación nacionales y regionales , la discontinuidad y la manipulación de los sistemas de enseñanza de acuerdo con intereses doctrinas partidistas genera desconfianza y descontento .Esa excesiva “politización” e inestabilidad de las políticas educacionales del estado serán aun más nocivas si se considera que dentro de un concepto amplio de necesidades básicas de aprendizaje , ellas constituyen un estado casi permanente de los seres humanos.

En resumen , la acción del estado en la educación , que debiera ser dinámica , es decir, abierta a la diversidad y al cambio , tiende a estar estática y homogénea. Donde debiera ser estable , en el sentido de garantizar continuidad en las políticas , tiende a ser discontinua e inestable .Una gestión de ese tipo impide al aparato estatal dar respuesta a lo sugerido por el concepto de necesidades básicas de aprendizajes y explicitado en la convocatoria de este seminario :“otorgar un mayor énfasis a la calificación de las demandas de evaluación de resultados “ y “fortalecer fórmulas de trabajo asociativo para la acción entre el estado y el sector no gubernamental , y entre el sector educativo y otros sectores de actividad”.

Diversificación de estrategias, planificación y gestión

La erosión de la acción del estado está también poniendo en jaque el concepto de planificación que venía siendo, hasta hoy, un instrumento de orientación gubernamental en los casos que esta existe (en la realidad, lo que muchas veces es sólo casuismo). De un modo en general, la planificación tiende a ser directiva y deducida en teorías y modelos. En la realidad como lo afirma Lourié (1989), "en un contexto en el que todos los componentes de las políticas educativas globales son intercambiables, las únicas estrategias educativas realistas son las diferenciales, fundamentadas no como antes en una teoría orientada hacia una planificación sistemática, predecible y lineal, sino en un conocimiento preciso de los factores que son los vectores de cambio y característicos de una determinada sociedad que se estudia en profundidad".

Este nuevo enfoque puede ser más adecuado para orientar el modelo de intervención del estado en el sector educacional, en la medida en que facilitaría la apertura para incorporar la diversidad y, al mismo tiempo. Sería un instrumento más efectivo para que el poder público asuma un papel coordinador. Un cambio de perspectiva –tal como el señalado– es tanto más urgente, como necesario es compensar la estricta lógica de mercado que pareciera estar surgiendo de esta diversidad, de la cual parece estar ausentes los mecanismos de compensación de las desigualdades con los que sólo el estado podría contar.

En este documento, se entiende como modelo de gestión a ese conjunto de estrategias diferenciadas dirigidas a la solución de problemas, que deben ser claramente identificados y caracterizados. A diferencia de la planificación que tiende a realizar previsiones a más largo plazo, el modelo de gestión aspira a objetivos de corto y mediano plazo; propone un mayor número de alternativas posibles para un futuro más remoto debido a la gran dosis de incertidumbre; procura dejar un amplio margen para las acciones de ajuste y le da gran peso a las prioridades en la medida en que estas indican donde iniciar las acciones a corto plazo.

El modelo de gestión para generar estrategias de satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje, debiera poseer, además de las características generales ya indicadas:

- apertura institucional para establecer trabajos asociativos con otros sectores, dentro y fuera del estado.
- flexibilidad para adoptar soluciones alternativas y diferenciadas, teniendo en perspectivas la amplificación de las oportunidades y el mejoramiento de la calidad del aprendizaje.
- capacidad para coordinar la iniciativa y la actuación de quienes realizan trabajos asociados en torno a las prioridades establecidas;
- poder para establecer y/o inducir modelos básicos de calidad de la enseñanza, una vez que se obtenga el mayor grado de consenso posible en torno a las prioridades del aprendizaje.
- manejo de los sistemas de evaluación de los resultados y del financiamiento, a fin de adoptar mecanismo de compensación de los desequilibrios regionales y de las desigualdades sociales.

El modelo de gestión imprime una forma de conducir el proceso de formulación e implantación de políticas que es capaz de permear el sistema como un todo, aunque algunas características sean más importantes a nivel nacional o regional y otras a nivel local o del establecimiento escolar.

La capacidad de evaluar resultados y compensar las desigualdades , por ejemplo es fundamental para la acción del estado en tanto poder nacional o central ,pero debe estar también presente en la escuela .La flexibilidad para adoptar , soluciones alternativas para satisfacer necesidades básicas de aprendizaje debe ser señalado o inducido por el poder nacional o central pero también es de importancia decisiva a nivel de la escuela.

Con estos parámetros y supuestos establecidos a partir de la discusión de los conceptos clave del seminario: gestión y necesidades básicas de aprendizaje, se orienta lo que se presentara en el resto del presente documento.

Elección de objetivos y prioridades

Objetivos estratégicos y de gestión

A nivel macroestratégico, este documento tiene como referencia más importante los objetivos presentados en "Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad", anteriormente mencionado. La preparación para el ejercicio de la ciudadanía moderna y el incremento de la competitividad en los países de América Latina, son considerados como los grandes marcos para definir los rumbos de la educación en el continente.

La traducción de esos objetivos estratégicos en objetivos de gestión debe basarse en el conocimiento de la realidad educacional de los países y de la región como un todo. Esas realidades están marcadas por los problemas de mala calidad de la enseñanza y de bajo desempeño de los establecimientos escolares públicos, situación que ha reforzado las desigualdades sociales más que contribuido a compensarlas. En este sentido, los objetivos de gestión que expresarían los objetivos estratégicos, en términos de las necesidades a corto y mediano plazos serán:

- un razonable equilibrio entre equidad y calidad, reconociendo que actualmente la desigualdad ya no ocurre entre aquellos que tienen acceso a la educación y los que son excluidos de ésta, sino debido principalmente a la segmentación interna del sistema educacional. Hoy, la oferta se divide entre una enseñanza minoritaria de alta calidad para una élite y otra sin ninguna calidad para una gran masa que, aunque ingrese a la escuela, no alcanza a satisfacer sus necesidades de aprendizaje;
- la creación de oportunidades de acceso a la escuela o a experiencias de aprendizaje para los que no las tuvieron a su debido tiempo y para los jóvenes y adultos trabajadores que necesitan enfrentar los cambios en el proceso productivos y en las relaciones sociales y de trabajo.

Utilizando el concepto de satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje como elemento articulador de esos dos tipos de objetivos –a nivel macroestratégico y de gestión-, es posible llegar a un tercer nivel, que es el de la definición de los objetivos de aprendizaje propiamente tales, los que podrían presentarse en cuatro grandes conjuntos de conocimientos, habilidades y actitudes:

- una amplia comprensión de ideas y valores, indispensable para el ejercicio de la ciudadanía moderna;
- la adquisición de conocimientos y habilidades sociales básicas por medio de una educación general de buena calidad que asegure la preparación y el entretenimiento necesario para un desempeño profesional, acorde con los nuevos padrones tecnológicos y con las formas de administrar el trabajo, asociadas a aquéllos;
- el desarrollo de actitudes y habilidades que permiten al conjunto de la sociedad incorporar, de manera inteligente, los instrumentos de la racionalidad tecnológica;

- la formación de hábitos y valores que favorezcan la convivencia con el cambio, con las diferencias, y promuevan la solidaridad, la austeridad y el rechazo a las desigualdades sociales.

Finalmente y ya definidos los objetivos estratégicos, de gestión y de aprendizaje, es posible indicar por dónde comenzar; es decir, las prioridades que deben orientar la formulación de las políticas.

Las más obvia de ellas tiene relación el grado o nivel de enseñanza prioritario, es decir, la educación básica, primaria y media. Tal prioridad no va a ser discutida en este documento, puesto que es ampliamente reconocida por los gobiernos y la sociedad en general, por los educadores y por quienes formulan la política en particular.

Dentro de la educación básica, merecen mayor atención dos prioridades:

- enfocar la función de la escuela en el aprendizaje;
- vencer la barrera del fracaso escolar, repetición y deserción.

Enfocar la función de la escuela en el aprendizaje implica hacer de la gestión pedagógica el eje central de la organización del proceso educativo, desde su dirección central hasta la unidad escolar. Entendido como proceso de satisfacción de sus necesidades básicas, en este caso el aprendizaje se refiere tanto a la instrucción (dominio de códigos y contenidos), como a la adquisición de habilidades cognitivas y sociales de nivel superior (flexibilidad, creatividad, autonomía, capacidad de resolver problemas, de emitir opciones y de continuar aprendiendo, entre otras). Dos cuestiones están implicadas en la decisión de las políticas para poner en marcha esa prioridad.

El modelo de atención integral: viabilidad y prioridad

La primera de ellas tiene relación con la incorporación, de parte de la escuela de las funciones asistenciales y de complemento alimenticio, que las contingencias históricas de los países en desarrollo convirtieron en inevitables. Esa es una cuestión de gestión política y educacional extremadamente sensible para la formulación de propuestas de cuño populista y asistencialista. La idea de convertir a la escuela en una institución integral (en términos de tiempo diario de permanencia y de cobertura de necesidades) es muy seductora para la clase política y no deja de sensibilizar a los usuarios del sistema de enseñanza, cuyas condiciones de vida les impiden proporcionar asistencia a sus hijos en áreas tan vitales como la alimentación y de la salud.

La propuesta de "atención integral" puede que no sea incompatible con el concepto de satisfacción de necesidades de aprendizaje que se incluye en el modelo. Sin embargo, es bastante discutible desde el punto de vista de los objetivos de la gestión, en la medida en que en este nivel y considerando la escasez de recursos en países como los de América Latina, se le otorga una gran importancia al cumplimiento de los modelos de calidad con equidad.

La segmentación del sistema que podría derivarse de la adopción de modelos de atención integral, reducidos a una minoría –aunque pertenezcan a sectores pobres- vendría a sumarse a la discriminación económica que es ya una característica de la oferta educativa de los países del continente. Esto, sin mencionar las dificultades inherentes a la capacitación para la administración y la gestión de los establecimientos que prestan servicios con finalidades múltiples.

La gestión política de problemas como éste requiere, en menor grado, de la crítica indiscriminada a los modelos de atención integral cuya viabilidad económica y continuidad son dudosas y, en mayor grado, de una insistencia en garantizar que los modelos mínimos de calidad de

la oferta estén presentes en todas las escuelas y para todos los alumnos. Este será, sin embargo, un tema objeto de conflictos y disputas, sobre todo frente a la escasez de recursos en estos países.

Contenidos básicos y contenidos específicos

La segunda cuestión que requiere discusión, en cuanto a la prioridad de enfocar la función de la escuela en el aprendizaje, tiene relación con la gestión pedagógica propiamente tal, entendida desde el nivel central hasta el nivel de la unidad escolar.

El concepto de satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje remite a los contenidos de la formación general y básica y, principalmente, a las formas de tratamientos y de organización de la enseñanza que facilitan la adquisición de habilidades cognoscitivas y sociales. Surge, entonces, el problema de una adecuada distribución del tiempo, del espacio físico, de los recursos humanos y materiales de la enseñanza a fin de incorporar los contenidos específicos.

Una parte de los contenidos que debieran ser atendidos, además de los básicos, se refieren a pautas sociales y culturales locales; otra parte, a áreas de conocimiento o de información supuestamente formadoras de ciertos valores, tales como los derechos humanos, la preservación del ambiente, la igualdad entre razas y sexos, el reconocimiento de los derechos del consumidor y muchos otros. Se percibe con claridad, para quien conoce la realidad de las escuelas de los países de América Latina, que pocas de ellas tendrían condiciones para cubrir esa amplia gama de diversidad y, al mismo tiempo, trabajar con profundidad los contenidos básicos.

La gestión política de esa dimensión pedagógica del modelo de gestión se ha construido más bien con el sabor de los intereses corporativos o político-ideológicos, más que considerando las necesidades y condiciones reales de las escuelas y de los alumnos. Los organismos centralizados, a nivel nacional o regional, adoptan propuesta curriculares, autorizan cursos de formación de profesores, establecen disciplinas obligatorias, optativas, generales y específicas, así como normas para control formal. A pesar de que a nivel del discurso se valoriza la capacidad de opción de las escuelas, dadas sus condiciones reales –que tiene que ver con la cantidad de alumnos a ser atendidos, con las instalaciones físicas y la disponibilidad de tiempo- tal opción no pasa de ser una ficción para la escuela.

Se le ha dado poca atención en las investigaciones al enfoque “transdisciplinario”, que permite incorporar las especificidades regionales o temáticas al conjunto de los contenidos básico. Se sabe, por ejemplo, que la incorporación de vocabulario y de contenidos culturales locales facilita la comprensión de textos de lenguaje más formal (Brooke, s.d.). Esto, no obstante, requiere probablemente de una preparación del profesor para pasar desde un ámbito a otro. Pero la literatura didáctica es sumamente escasa sobre el tema.

Tampoco se trata de elaborar cartillas de alfabetización o libros de textos regionalizados, solución que han adoptado varias regiones de América Latina. La cuestión reside mucho más en la formación del profesor y en un sistema de asistencia técnico-pedagógica adecuada.

La conducción de la gestión pedagógica y curricular orientada por intereses corporativos condujo a resultados desastrosos en muchos países que hoy viene de vuelta de los currículos fragmentados, en los que un gran número de disciplinas –incluyendo las de formación general- es tratado ligeramente por la falta de tiempo, espacio, personal debidamente preparado y materiales adecuados. Los enfoques localistas de los contenidos curriculares produjeron libros regionales cuya eficacia fue probadamente nula, aunque fueron invertidos recursos significativos en tales materiales.

En los sistemas descentralizados, por su parte, en los que las decisiones de este tipo fueron delegadas sin orientación general a la responsabilidad de la escuela o de organismos de dirección locales, los resultados fueron similares. En realidad, las presiones que en los sistemas centralizados se ejercen en la cúpula de la administración se trasladaron hacia el nivel local o del establecimiento.

Probablemente, Estados Unidos de América puede ser considerado el mejor ejemplo de la adopción de un currículo basado totalmente en la decisión escolar. Según muchos analistas de la educación americana, entre ellos Cetron y Gayle (1991), el país está pagando un precio bastante alto por esa seudodiversidad que, en la realidad, dejó en las escuelas y organismo locales de educación el sabor de los intereses extraños a la educación, empobreció el modo de tratar los contenidos básicos y debilitó la formación escolar fragmentada en un inmenso abanico de alternativas y opciones, muchas de ellas a ser escogidas por el propio alumno.

Este tipo de organización curricular ha sido considerado uno de los factores que empobreció la formación básica en ciencias, matemáticas, inglés y humanidades en Estados Unidos de América, consideradas hoy como fundamentales para la competitividad tecnológica del país (Cetron y Gayle, 1991).

Esta discusión conduce a pensar que la gestión pedagógica debe buscar un fino equilibrio entre los contenidos consagrados tradicionalmente y los localismos o ideologismos, buscando inducir y estimular las iniciativas que permitan un diseño curricular más integrado, garantizando la calidad del aprendizaje de los contenidos mínimos prioritario y creando una interacción permanente entre gobierno central o nacional y los establecimientos de enseñanza.

La investigación como componente de la gestión pedagógica

Parte importante de ese modelo de gestión pedagógica sería brindar apoyo a las investigaciones educacionales que señalaran camino de salida para que las proposiciones de ambiciosas revisiones curriculares salgan de su ensimismamiento y puedan llegar a cambiar la práctica del salón de clases. Se trata de investigaciones que produzcan conocimiento sobre como diseñar modelos de currículos tratando, de forma innovadora, los contenidos tradicionales, invirtiendo la "lógica de las disciplinas" que siempre orientó las decisiones en esa área y escuchando, un poco, la lógica de las necesidades de los alumnos.

Esta última, posiblemente, aconsejará realizar diseños curriculares sobrios en cuando la temática, con un tratamiento más profundo de los conocimientos básicos y flexibilidad para incorporar nuevos desarrollos en las áreas básicas, promoviendo ajustes que no exijan revisar todo el conjunto.

Las nuevas demandas educacionales no requieren de amplias revisiones curriculares, pero sí de una nueva didáctica que permita dar un saldo en el plano de los objetivos estratégicos de la práctica en el plano de los objetivos estratégicos de la práctica en el salón de clases. Sostener que el desarrollo de la capacidad de análisis, de la flexibilidad y de la creatividad son objetivos prioritarios es una osadía y una simpleza. Indicar lo que el profesor necesita efectivamente hacer en el salón de clases para poder alcanzar los objetivos exige, más que osadía, conocimientos y claridad conceptual y una exacta noción acerca de que el manejo del salón de clases debe constituirse en foco privilegiado de los programas de la investigación educacional.

Vencer la barrera del fracaso escolar, de la repetición y de la deserción: el examen de las estadísticas y de la literatura más reciente sobre el desempeño de los sistemas de enseñanza en América Latina lleva a la conclusión de que el trayecto escolar de más de la mitad de los niños y jóvenes del continente está programado para el fracaso (Schiefelbein, 1989; Klein y Ribeiro, 1991).

El tema es extremadamente complejo y no va a ser tratado en este documento; tiene que ver con los determinantes externos del fracaso (condiciones materiales de vida, valores culturales, inserción en el mercado de trabajo, entre otros). Aunque esté reconocida la influencia que esos factores tienen en el desempeño de los alumnos de los sectores pobres de la población, se sitúan fuera del campo de la acción de la gestión educativa. Ésta debe conocerlos y tomarlos en cuenta en la formulación de política, pero no tiene poder de decisión sobre ellos.

Repetición y evasión: las barreras dentro del sistema

Abordar la cuestión de la repetición y de la deserción escolar en el ámbito del sistema de enseñanza –donde están los factores que pueden ser administrados- implica pasar del plano descriptivo al plano propositivo y de la acción. Aquí se constata, de partida, que el fracaso escolar en la dimensión en que ocurre en muchos países de América Latina, además de ser socialmente inaceptable y humanamente inmoral, es inexplicable desde el punto de vista pedagógico.

Y lo más grave, todavía es que el fracaso ocurre al inicio de la vida escolar: aproximadamente uno de cada dos alumnos repite al inicio de la vida escolar: aproximadamente uno de cada dos alumnos repite el primero básico y cada año alrededor de 30 por ciento del total de los alumnos matriculados enseñanza básica está constituido por repetidores. Con excepción de dos o tres países, entre ellos México, Chile y Argentina, la matrícula en educación media no sobrepasa la cifra de 25 por ciento del total de la matrícula en todos los niveles de enseñanza y en el caso argentino, parece estable en vez de crecer como es lo esperado en todo el continente.

Esto deriva de una gran distorsión entre curso y edad en la distribución de la matrícula. En Brasil, en la década de los ochenta, incluso, se vivió una disminución de alumnos –en el total de las matrículas del país del país- en la enseñanza media, que no pudo sobrepasar irrisoria de 10 por ciento. Si consideramos que el acceso a la escuela primaria está garantizado para la mayoría de los niños y las niñas del continente –alcanzando en algunos casos 90 por ciento de cada generación- la débil expresión de la educación media en el conjunto de la matrícula indica que los niños y las niñas acceden a la escuela, pero no permanecen en ella ni completan sus estudios primarios obligatorios.

La expansión cuantitativa no calificada

Las políticas de expansión cuantitativa y de extensión de la escolaridad obligatoria adoptadas en las décadas de los setenta y los ochenta, agravaron todavía más el problema en la medida en que se amplió el acceso a la escuela basado en el legítimo principio de la democratización de oportunidades, pero no se hicieron esfuerzos por responder a las cuestiones planteadas por la claridad de la enseñanza que ya, en aquella época, surgían en todos los países.

¿Cuál es el contenido y el ritmo del trayecto escolar que premitiría que cada alumno, según su potencial, desarrolle al máximo sus conocimientos y habilidades? ¿Qué capacidades técnicas requiere la gestión de la enseñanza-aprendizaje para lograr el difícil equilibrio entre dos extremos peligrosos: la reprobación indiscriminada en función de criterios rígidos de programación por años o la facilidad irresponsable que hace trivial y descalifica la enseñanza de la mayoría?

Sin articular respuestas y formas de reacción ante los problemas suscitados por esas preguntas, la expansión cuantitativa y la extensión de la escolaridad se fueron procesando de manera desordenada y construyó un número cada vez mayor de escuelas, sin disminuir, los déficits cuantitativos de vacantes para atender los años de escolaridad iniciales. A esos déficits se agregó la capacidad ociosa de profesores y otros profesionales que se incorporaron al sistema con problemas que

se agigantaron en una proporción mayor que el crecimiento desordenado del aparato burocrático instalado para administrarlo.

Este crecimiento cuantitativo irresponsable tuvo funestas consecuencias en cuanto a la calidad. Una de ellas fue la incorporación del fracaso escolar como algo natural que, al tratarse de la educación de los sectores populares, hace parte del "orden de las cosas". De allí también se deriva la irresponsabilidad generalizada ante el mal desempeño de los alumnos, una ausencia total de rendición de cuentas, y el uso del argumento fácil, según el cual éstos fracasan porque son pobres.

Las estadísticas desmienten, fácilmente, esa creencia. Los años de permanencia en la escuela han aumentado significativamente en América Latina; es decir, la población tiene más años de escolaridad. Pero esto no implica una trayectoria escolar sin accidentes. Aun los alumnos que abandonan la escuela tienden a hacerlo después de haber repetido más de una vez, lo que indica que, a pesar de las condiciones de vida, la población hace un importante esfuerzo para mantenerse en la escuela.

Otra consecuencia del crecimiento cuantitativo no calificado fue el ingreso a la enseñanza fundamental o primaria de alumnos que ya podrían estar iniciando e incluso terminando sus escolaridad media. Además de la distorsión en la distribución de la matrícula por niveles de enseñanza, ya mencionada, en algunos países esto ha conducido a una política de inversiones para la construcción de edificios escolares que parecen estar siempre escasos en regiones donde la repetición es mayor. Construir escuelas sin considerar el trabajo que se desarrollará al interior de ellas, puede interesar a los políticos y a los que las edifican, pero no a la sociedad ni a los usuarios del sistema de enseñanza.

Sin embargo, la consecuencia más perversa del fracaso escolar es el enorme perjuicio que provoca precozmente en la autoimagen y en la autoestima de miles de niños y niñas, muchos de los cuales definirán sus expectativas de desempeño futuro a partir de esta experiencia escolar inicial, marcada por sentimientos de incapacidad e incompetencia. Sin vencer la barrera de ese mal crónico de nuestros sistemas educativos, los objetivos de autonomía, creatividad y capacidad de hacer opciones puede transformarse en un juego de dudoso gusto.

Las prioridades en la gestión para vencer la barrera de la repetición

Un modelo de gestión que tenga como prioridad la superación de la barrera del fracaso escolar deberá concentrar sus esfuerzos en una profunda reformulación de la forma de organizar y dosificar la escolaridad, en la definición de objetivos de aprendizaje que tomen en cuenta las condiciones peculiares de las regiones y escuelas, en los procedimientos para diagnosticar diferentes puntos de partida y comparar los progresos de las escuelas y los alumnos, además de realizar mediciones en las normas nacionales.

En suma, esa reformulación abarca prácticamente todos los aspectos de la gestión y requerirá de la conjunción de los esfuerzos de investigadores, universidades, gobiernos centrales y/o regionales y de cada escuela en particular.

La experiencia ha demostrado que no es posible terminar con la repetición utilizando sólo medidas legales, prohibiendo o reprobando. Es posible entretanto, flexibilizar las normas existentes en lo referente a la organización de los cursos, así como ampliar las alternativas de organización de los alumnos. Las medidas legales de esta naturaleza, incluso más radicales, pueden ser una señal tanto para la escuela como para la sociedad de que existen soluciones técnicas que permiten acabar con la repetición. Señales de este tipo podrían representar, en dosis adecuadas, positivas rupturas con el sistema de aprobación/reprobación que hoy existe y afectar seriamente la "cultura de la repetición que parece imperar en nuestras escuelas.

Cualquiera que sea la alternativa legal e institucional que se adopte, será imprescindible realizar un trabajo permanente de cambio al interior de la organización de las escuelas y construir con ellas conocimientos y capacidad de gestión que permitan:

- entender el significado y contenido del fracaso escolar en diferentes contextos socioculturales y económicos, en la medida que ello ocurre en prácticamente todo el sistema público de los diferentes países, aunque en porcentajes más altos entre los sectores menos favorecidos. Sin embargo, su significado y consecuencias, son diferentes en la zona rural y en la urbana y, en esta última, deben existir diferencias entre las escuelas de la periferia pobre y las de clase media baja, en las que también hay reprobación y deserción;
- aprender esa especie de cultura de la repetición, herencia que, tal vez, algunos países hayan recibido en la tradición francesa (pero que en nuestro contexto social nada tiene que ver con la cultura de la excelencia), y buscar formas de oponerse al problema a fin de que no sólo implique aspectos formales, sino que afecten a los factores sustantivos que este problema implica. Las soluciones que se han inspirado en la tradición alemana de progresión continua de los alumnos, han conducido a una promoción indiscriminada y al empobrecimiento de los contenidos de la enseñanza ante la ausencia de control de los factores de desigualdad que actúan en sociedades como las latinoamericanas y, sobre todo, porque no se sustentan en una reformulación más profunda del sistema de organización de la escuela, de la distribución de los alumnos y de las formas de evaluación;
- adquirir capacidad metodológica y técnica para apoyar a las escuelas en la ejecución de diagnósticos más cuidadosos de los alumnos y en la definición de los resultados posibles para la población escolar que está hoy matriculada en el sistema, garantizando mínimos aceptables de calidad;
- articular acciones de corto y mediano plazo que conduzcan, a partir de los mínimos establecidos, a una regularización lo más inmediata posible del flujo escolar. Esta regularización, en el mejor de los casos, demorará no menos de una década;
- promover los ajustes necesarios para elevar los modelos de calidad en la medida de que los porcentajes de repetición disminuyan y el flujo escolar se adecue a los grupos de edades previstos.
- utilizar diagnósticos y evaluaciones periódicas para ejecutar políticas de asistencia técnica y de sustento financiero con miras a corregir las desigualdades entre escuela y regiones, evaluando entretanto, los resultados alcanzados en cuanto a la disminución del fracaso escolar;
- estimular investigaciones acerca de las características de aprendizaje de niños, niñas y jóvenes que constituyen la gran masa de repetidores, en el sentido de definir qué tipo de organización de las condiciones de aprendizaje podrían propiciar una experiencia escolar exitosa para esos alumnos.

Finalmente, para concluir, cabe recordar que es exactamente la urgencia y la complejidad del problema del fracaso escolar lo que exige una planificación cuidadosa de la acción, evitando soluciones inmediatas basadas en modas. En este tema, así como en muchos otros del área de gestión, no existen soluciones mágicas inmediatas. La improvisación y la sumatoria de medidas adoptadas a corto plazo han retardado la solución del problema de la repetición en muchos países de América Latina.