
El estado de la enseñanza de la formación en gestión y política educativa en América latina

Cecilia Braslavsky y Felicitas Acosta (orgs.)



UNESCO: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación



Cecilia Braslavsky y Felicitas Acosta (orgs.)

Autores:

Cecilia Braslavsky

Felicitas Acosta

Sônia Draibe

Consuelo Undurraga I.

Carolina Araya R.

José Gregorio Rodríguez

Leonor Meza-Spitta

Citlali Aguilar Hernández

Sylvia Schmelkes del Valle

María Ester Mancebo

María Inés Vázquez

© Copyright UNESCO 2001

International Institute for Educational Planning
7-9 rue Eugène-Delacroix
75116, Paris,
Francia.

UNESCO: IIFE - Buenos Aires
Agüero 2071
(C1425EHS) Buenos Aires
Argentina

Índice

Prólogo, por Juan Carlos Tedesco	5
I. Necesidades y respuestas en la formación para la gestión y las políticas educativas en América latina: tendencias y construcción de estrategias compartidas, por Cecilia Braslavsky	7
II. El estado de la enseñanza de la formación en gestión y política educativa en Argentina, por Cecilia Braslavsky y Felicitas Acosta	27
III. El estado de la enseñanza de la formación en gestión y política educativa en Brasil, por Sônia Draibe	77
IV. El estado de la enseñanza de la formación en gestión y política educativa en Chile, por Consuelo Undurraga I. y Carolina Araya R.	115
V. El estado de la enseñanza de la formación en gestión y política educativa en Colombia, por José Gregorio Rodríguez	143
VI. El estado de la enseñanza de la formación en gestión y política educativa en Honduras, por Leonor Meza-Spitta	181
VII. El estado de la enseñanza de la formación en gestión y política educativa en México, por Citlali Aguilar Hernández y Sylvia Schmelkes del Valle	203
VIII. El estado de la enseñanza de la formación en gestión y política educativa en Uruguay, por María Ester Mancebo y María Inés Vázquez	275
Anexo. Nómina de participantes en el Seminario Internacional sobre Formación de Formadores en Gestión y Política Educativa, Buenos Aires, marzo de 2000	287

Prólogo

El IPE-UNESCO comenzó a desarrollar en 1999, con el apoyo de la Fundación Ford, las actividades del proyecto "Actualización de formadores en gestión y política educativa". La motivación fundamental de este proyecto estuvo basada en la convicción de que las transformaciones en la estructura y el funcionamiento del Estado estaban exigiendo cambios igualmente profundos en las modalidades de formación de los especialistas y responsables de las políticas públicas en general y de las políticas educativas en particular.

A pesar de la significativa diversidad de situaciones que existen en América latina, las reformas del Estado iniciadas en las dos últimas décadas tienen un rasgo común muy importante: la descentralización de responsabilidades hacia niveles locales y el cambio de funciones de las administraciones centrales. Más allá de la controversia acerca de estos procesos, expresada a través de una literatura muy abundante, es posible sostener que una de las consecuencias más importantes de este proceso ha sido la emergencia de nuevas demandas referidas al personal profesional dedicado a la gestión y a la administración educacional.

A diferencia de las modalidades tradicionales, los responsables de la gestión educativa están ahora enfrentados a la necesidad de negociar acuerdos, conseguir adhesiones, resolver conflictos, comunicar eficazmente sus medidas, trabajar en equipo, evaluar resultados y anticipar problemas. Pero además de estas competencias generales, el desempeño de los administradores de la educación en el contexto de América latina debe enfrentar el desafío ético y político que plantea la situación de significativa inequidad social que existe en la región.

Desde esta perspectiva, una de las tensiones más fuertes que se presenta en los programas de formación de administradores de la educación es la tensión entre competencia técnica y compromiso político. Ya sabemos que la competencia técnica sin compromiso político deriva fácilmente en actitudes y enfoques de carácter tecnocrático. Pero, a la inversa, también sabemos que el compromiso político sin competencia técnica provoca clientelismo, demagogia o una militancia ineficiente.

A través del contacto directo con algunos protagonistas de los procesos de transformación educativa se puede apreciar, sin embargo, que esta sepa-

ración asume características diferentes al pasado. Por un lado, los factores emocionales, personales, actitudinales -tradicionalmente asociados al compromiso político- constituyen hoy un componente técnico fundamental para el éxito de los procesos de gestión. El compromiso político es, desde esta perspectiva, una característica fundamental de las competencias técnicas. A la inversa, también se aprecia que sólo el compromiso político puede dar sentido a la utilización de los conocimientos y de los instrumentos que nos brinda el desarrollo tecnológico.

Estos objetivos exigen, obviamente, modalidades distintas de aprendizaje. Como las competencias están muy vinculadas a características de personalidad, los métodos tradicionales elaborados para la transmisión de calificaciones técnicas no son suficientes. Las nuevas modalidades de formación están llamadas, por ello, a incluir múltiples dimensiones de la inteligencia y experiencias diversas, que pongan en juego algo más que la dimensión cognitiva.

En función de estos elementos del diagnóstico, la estrategia del proyecto consiste en promover innovaciones en las instituciones responsables de la formación de administradores de la educación, destinadas a probar metodologías apropiadas para la formación en las nuevas competencias, que puedan luego ser transferidas a otras instituciones.

Para el desarrollo de dicha estrategia se ha partido de un relevamiento de las instituciones universitarias formadoras en gestión y en política educativa en siete países de América latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México y Uruguay. Estos estudios fueron presentados y debatidos en el marco del primer seminario del proyecto, el cual tuvo lugar en el mes de marzo de 2000 en el IIPE Buenos Aires. Los resultados de ese encuentro dan origen a este libro.

Esta primera etapa del proyecto "Actualización de formadores en gestión y política educativa" estuvo coordinada por la doctora Cecilia Braslavsky, quien tuvo también a su cargo el diseño de la segunda etapa, actualmente en ejecución con el apoyo de la Fundación Ford. Sus funciones actuales como Directora de la Oficina Internacional de Educación de la UNESCO, en Ginebra, permitirán continuar las actividades de cooperación entre ambos institutos y ampliar la dimensión internacional de las actividades vinculadas a la formación en nuevas competencias para la gestión educativa.

Juan Carlos Tedesco, Director UNESCO: IIPE - Buenos Aires

I. Necesidades y respuestas en la formación para la gestión y la política educativa en América latina: tendencias y construcción de estrategias compartidas

Cecilia Braslavsky

El propósito de este volumen es presentar las conclusiones de una serie de estudios de caso acerca del estado de la enseñanza para la gestión y la política educativa en siete países latinoamericanos. Dichos estudios se elaboraron en la primera etapa del proyecto "Actualización de formadores en gestión y política educativa" que lleva a cabo el Instituto Internacional de Planeamiento Educativo (IIPE) desde su sede de Buenos Aires con el apoyo de la Fundación Ford.

Los resultados preliminares de los estudios que se incluyen en esta publicación fueron presentados por sus autores en el Seminario Internacional sobre Formación de Formadores en Gestión y Política Educativa en marzo de 2000. Allí también participaron los directores de programas innovadores de formación para la gestión y la política educativa que estaban iniciando, en el contexto del mismo proyecto, una serie de actividades pedagógicas experimentales orientadas a favorecer la profundización y la transferencia de sus propios esfuerzos de renovación. Los diálogos e intercambios que se produjeron en el Seminario permitieron revisar los estudios de caso respectivos y arribar a una serie de acuerdos para el trabajo futuro.

Con variantes derivadas de las respectivas situaciones nacionales, todos los estudios de caso responden a un esquema general que consiste en presentar:

1. Elementos referidos a la evolución de las políticas educativas y del modelo de gobierno de la educación, que se asocian a nuevas demandas de formación.
2. Un panorama general de la oferta de formación para la gestión y las políticas educativas.

3. Un análisis más detenido de algunas ofertas con mayores componentes innovadores.
4. Conclusiones o sugerencias para mejorar la formación en gestión y políticas educativas.

Esta introducción, por su parte, tiene cuatro propósitos:

- Recuperar algunos aspectos referidos al nuevo contexto de la gestión y de la política educativa que atraviesan todos los casos estudiados y, en medida significativa, toda América latina, y que hacen necesaria una profunda revisión de las características y, en consecuencia, de las políticas de formación en ese ámbito.
- Formular algunas hipótesis respecto de las nuevas demandas para la gestión educativa en ese contexto.
- Sintetizar las principales tendencias que emergen de los análisis de caso.
- Presentar sucintamente los acuerdos alcanzados por el equipo regional de investigadores que participó de la primera etapa del proyecto y que dieron lugar a una segunda etapa, actualmente en proceso de ejecución.

1. El nuevo contexto de la gestión y de la política educativa en América latina

La mayor parte de los países de América latina han comenzado profundos e integrales procesos de transformación de sus sistemas educativos. Estos procesos tienen algunos aspectos en común. Uno de ellos se refiere al contexto. En todos los casos, ocurren en escenarios rápidamente cambiantes, afectados por la emergencia de la sociedad de la información y del conocimiento, la articulación a la economía mundial y la reapertura de la oportunidad de desarrollo democrático. Precisamente una de las razones que induce esos procesos de transformación es la toma de conciencia de las características de ese cambio de escenario y de la potencialidad de la educación como factor de crecimiento económico, oportunidad de construcción de mayor equidad social y consolidación de la democracia (CEPAL-UNESCO, 1992).

La década de 1980 se caracterizó porque prácticamente ningún país de la región había logrado compatibilizar avances en la atención a esos tres

desafíos. Algunos autores se refieren a ella como una "década perdida", la que en realidad comenzó en numerosos países ya hacia mediados de la década de 1970 (Fajnzylber, 1989). Parte de la "pérdida" estuvo asociada a la desinversión educativa, a la falta de reflexión respecto del papel que podía jugar la educación y a las características que ésta debía asumir como variable para mejorar la calidad de vida de la población.

Durante las décadas de 1970 y 1980, diversos países de la región -por ejemplo, Colombia, Chile y Argentina- incentivaron cambios en dirección a descentralizar el gobierno de la educación (Brunner y Puryear, 1994 y 1995). Las estrategias implementadas tuvieron al menos dos características peculiares. La primera es un sesgo fiscalista (Carnoy y de Moura Castro, 1997); la segunda -estrechamente ligada a la anterior y claramente expresada por los autores de los estudios de caso que integran este volumen- es una falta de preparación para el logro de un buen funcionamiento del modelo de gobierno de la educación emergente.

Los procesos de descentralización educativa se pueden articular con distintas tradiciones. Una de ellas se asocia con la voluntad de considerar la diversidad de situaciones reales en las que es necesario garantizar la atención a las necesidades sociales, así como con la convicción de que las personas tienen el derecho de protagonizar el diseño y la gestión de los cursos de acción para esa atención. Otra tradición supone que el acercamiento de las decisiones a las personas afectadas por ellas tiene un rápido efecto en el logro de una mejor adjudicación y seguimiento del gasto educativo. Dicho en otros términos, los procesos de descentralización del gobierno de la educación se pueden promover desde la creencia de que esta estrategia permite mejorar la calidad de la educación, una mayor eficiencia del gasto o ambas cuestiones a la vez.

La promoción de la descentralización durante las décadas de 1970 y 1980 estuvo fuertemente sesgada por la expectativa de eficiencia, entendida además como una oportunidad irremplazable para reducir el volumen total de las asignaciones presupuestarias para el sector educación como una variable de ajuste fiscal (Braslavsky, 1999a; Di Gropello, 1997).

Pero, además, el supuesto era que esa expectativa habría de lograrse por el solo hecho de acercar las decisiones a la base y sin necesidad de generar otras condiciones¹. En esa etapa del desarrollo educativo latinoamericano no se prestó atención a cuestiones tales como el cambio curricular, la evaluación,

1. Para un análisis de los supuestos de la descentralización en el caso de América latina véase De Mattos, 1989, y más recientemente Hanson, 1997.

la modernización o la creación de sistemas de información y, sobre todo, a la formación de nuevos perfiles profesionales para un nuevo modo de ejercicio de la política educativa, en el cual, de hecho, el poder estaría mucho más distribuido. Como la descentralización de la educación no se promovió con el propósito de reconocer y ampliar las oportunidades de ejercicio del poder de la ciudadanía en relación a las cuestiones educativas ni de mejorar la calidad de los aprendizajes de la población, estas problemáticas no revistieron interés.

En la década de 1990 se puso de manifiesto que la estrategia de descentralización aislada de procesos sistémicos de transformación educativa no permitiría alcanzar los objetivos de crecimiento económico y consolidación democrática (Tedesco, 1995). En ese contexto, nada garantizaba que las decisiones que se tomaran en forma descentralizada contribuyeran a aumentar la eficacia ni, menos aún, a mejorar la calidad de los aprendizajes de los alumnos, crecientemente asumida como una necesidad. Por otra parte -tal como lo señala, por ejemplo, el estudio de caso de Chile-, a lo largo de esta década se fue tomando conciencia del avance de las desigualdades y de su transformación en un incremento de la marginación y de la pobreza. También se hicieron más evidentes los riesgos que implicaban para la equidad social las estrategias de descentralización aisladas de procesos sistémicos de transformación educativa (Tedesco, 1998). Países como México, en los cuales la reforma avanzó más tardíamente, evitaron incluso, según plantean las autoras del estudio de caso respectivo, optar entre "descentralizar" o continuar con el modelo tradicional centralizado de gobierno de la educación, buscando una estrategia diferente.

En todo caso, los análisis de los siete países incluidos en este volumen parecen mostrar que en la década de 1990 se comenzó a asumir la necesidad de promover políticas multidimensionales de cambio educativo que sostuvieran el valor de la descentralización educativa, pero la rearticulaban a las dos tradiciones mencionadas -la voluntad de atender a la diversidad de situaciones reales y el acercamiento de las decisiones a las personas afectadas- y generarán las condiciones para que la creciente y cada vez más compleja variedad de tomadores de decisiones pudieran actuar más acertadamente. Al menos a nivel de las propuestas, se incorporó la necesidad de combinar descentralización con empoderamiento² (*empowerment*). Entre las políticas y estrategias diseñadas para promover ese empoderamiento, numerosos países de la región elaboraron planes y programas de estudio

2. El concepto de "empoderamiento" (*empowerment*) proviene del contexto anglosajón. Inicialmente se ha utilizado para referirse a los movimientos que promovieron una mayor toma de decisiones por parte de los docentes en las escuelas. Puede verse al respecto Byham, 1992.

actualizados para la educación básica, pusieron en marcha dinámicas de formación y capacitación docente -más o menos exitosas-, montaron sistemas de información y de evaluación e incentivaron la construcción de proyectos locales e institucionales (Braslavsky, 1999b; Gajardo, 1999; Corrales, 1999).

Los nuevos desafíos que se deben enfrentar con un modelo descentralizado de la educación que persiga, al mismo tiempo, mayor eficiencia, mejor calidad y creciente equidad educativa, en países donde además está culminando o continúa avanzando una etapa fuertemente expansiva de los sistemas educativos³, obligan a una reconceptualización del perfil, los roles y las funciones del personal profesional dedicado al gobierno de la educación (IIPE-Buenos Aires, 1999).

Tal como surge de todos los estudios de caso presentados aquí, en ese contexto se plantean en todos los países nuevos desafíos vinculados a la gestión y a las políticas de la educación. En primer lugar se plantea la cuestión en relación con la ampliación y con la diversificación de los funcionarios y las personas involucrados en el gobierno de la educación. Históricamente, en muchos países de la región, la educación era gobernada por funcionarios de las administraciones nacionales, quienes además concentraban todo el poder de decisión. Actualmente participan del gobierno de la educación funcionarios nacionales, provinciales y municipales, supervisores y directores de escuelas, funcionarios de organizaciones no gubernamentales y de empresas. Por dar sólo un ejemplo de tipo cuantitativo, se puede mencionar que en cada uno de los países más grandes de América latina hay varios cientos de municipios y que la mayoría de ellos ya tienen programas o proyectos educativos con funcionarios que intervienen en el diseño y la gestión de políticas y estrategias educativas. El trabajo sobre Honduras muestra que, aún en un país pequeño, esta ampliación y diversificación existe e implica nuevos problemas.

En segundo lugar, se plantea la posibilidad de articular decisión y acción. En los sistemas educativos con modelos centralizados de gobierno de la educación, las decisiones se tomaban en la punta de una pirámide jerárquica y los funcionarios intermedios y directores de escuela debían actuar de acuerdo a lo decidido por otros. Por eso mismo, no se esperaba que asumieran la responsabilidad por los resultados obtenidos, sino por el seguimiento de procesos pautados.

3. Los datos reflejan un crecimiento sostenido en casi todos los países de la región de la tasa bruta de escolarización para el nivel medio entre los años 1985 y 1995 (UNESCO, 1998). Asimismo, un trabajo reciente sobre la escolarización secundaria en América latina señala que, entre 1990 y 1996, las tasas aumentaron, en promedio, cinco puntos porcentuales, alcanzando a un 50% del grupo de población correspondiente (Caillods, 1999).

En tercer lugar, se plantea la necesidad y la posibilidad de innovar y de crear estrategias originales utilizando los marcos de referencia y la información provista por los sistemas de información y de evaluación. En el sistema centralizado y piramidal se esperaba la repetición de cursos de acción y de estrategias en contextos diferentes. En el sistema descentralizado, en cambio, se espera la invención de cursos creativos de acción y de estrategias apropiadas para cada uno de ellos.

La mayor parte de los proyectos de reforma y mejoramiento de la calidad de la educación puestos en práctica en América latina en la década de 1990 implicaron capacitación de supervisores y de directores de escuela. Salvo en el caso mexicano, donde funcionaría un reducido número de programas estables a cargo de la Secretaría de Educación Pública, casi todos estos proyectos se llevan a cabo como emprendimientos de corto plazo, están diseñados y son ejecutados por las administraciones nacionales o provinciales. Los destinatarios son los funcionarios en servicio y se financian con fondos de créditos internacionales cuyos desembolsos terminarán en poco tiempo. Pretenden ser remedios para una inadecuada formación inicial que, sin embargo, parece continuar sin cambios fundamentales.

En este contexto, los siete estudios de caso elaborados coinciden en que se hace imprescindible recrear la formación inicial de quienes participan en la gestión y política educativa, ofreciendo al mismo tiempo insumos de diverso tipo para avanzar en la renovación de la capacitación en servicio de quienes han sido formados con anterioridad.

2. Problemas básicos de la formación hegemónica en gestión y política educativa en el nuevo contexto

Los estudios sobre el estado de la enseñanza para la gestión y la política educativa que se llevaron a cabo y los diálogos e intercambios que se sucedieron en el Seminario de marzo de 2000 permitieron identificar al menos seis problemas que presenta el actual perfil de los especialistas en gestión y en política educativa y que pueden atribuirse a los modelos de formación predominantes.

El primer problema consiste en que los especialistas en gestión y en política educativa tienen dificultades para construir el sentido de los fines de la gestión y de la política educativa. Esta situación contribuye a la emergencia o consolidación de situaciones de anomia y de cumplimiento rutinizado de actividades. Todo esto coadyuva a que las propuestas de reforma educativa sean

patrimonio de un conjunto estrecho de personas y que no se puedan autoperfeccionar ni perfeccionar desde su interacción con posiciones críticas procedentes de sectores tales como el sindicalismo, el empresariado o la opinión pública en general, ni desde un fluido proceso de convocatoria e intervención de maestras, maestros, profesores, padres y estudiantes (Braslavsky, 1993).

El segundo problema es, en cierto sentido, la contracara del primero. Consiste en las dificultades que tienen los especialistas en gestión y en política educativa para articular la creciente demanda de intervención de un amplio y heterogéneo conjunto de actores en los procesos de gestión educativa. Retomando algunos elementos presentados ya en el apartado anterior se puede subrayar que actualmente la centralidad de la educación en la agenda latinoamericana, la complejidad y el desafío de la reinención de los dispositivos de regulación y de provisión de educación implican que un conjunto de actores no especializados en la gestión ni en políticas educativas intervengan en los procesos de toma de decisiones. Entre los actores no especializados cabe mencionar a los maestros y profesores, a los especialistas en ciencias de la educación, en didáctica y en otros campos educativos. Los actores especializados son, por ejemplo, los directores, supervisores, técnicos medios de los municipios, provincias o estados, departamentos y ministerios nacionales. La mención de estos actores especializados anticipa el tercer problema que se destacó en el Seminario Internacional sobre Formación de Formadores en Gestión y Política Educativa.

Los estudios nacionales ejemplifican el hecho de que en prácticamente todos los países de América latina se ha generalizado la existencia de entre tres y cuatro niveles de especificación de la gestión y de la política educativa, todos igualmente relevantes: el nivel de las instituciones educativas, los procesos a escala municipal o distrital, los procesos a nivel departamental, estadual o provincial, y los procesos nacionales. A esos niveles hay que agregarles un nivel transnacional asociado a las demandas de la globalización y a las oportunidades de la introducción de las nuevas tecnologías, que inducen a la comparación y al intercambio permanente con espacios externos al nacional.

Estos niveles de especificación de la gestión y de la política educativa tienen, a su vez, a definirse cada vez menos como niveles jerárquicos o con especializaciones funcionales rígidas y cada vez más como conjuntos de círculos concéntricos interconectados con especificidades propias de cada territorio, que o no son reconocidos como tales o no son sinérgicamente articulados.

El cuarto problema detectado consiste en la incapacidad para diseñar dispositivos que contrarresten la debilidad institucional derivada de las políti-

cas educativas propias de las décadas de ajuste fiscal sobre el sector. Para hacerlo se requiere una formación y un entrenamiento que faciliten la anticipación de alternativas diversas, cada una de ellas con sus posibles consecuencias positivas y negativas para los fines buscados.

El quinto problema deriva del aislamiento de la gestión y de la política educativa respecto de la formación para la gestión que se realiza en las instituciones de nivel universitario, tal como se expresa muy claramente en los estudios de caso de Brasil y de Argentina. Como, por otra parte, en estos momentos en la propia gestión se produce información y conocimiento, dicho aislamiento entorpece la posibilidad de construir un verdadero sistema científico-tecnológico que permita la innovación permanente, el análisis autocrítico, la comprensión de las dificultades de los gestores por parte de los formadores y, en definitiva, el mejoramiento de la capacidad colectiva de gestión de la educación.

El sexto problema consiste en la dificultad de asumir la gestión y la política educativa en contextos específicos transitados por desafíos tales como: el afianzamiento de la gobernabilidad democrática; la aceptación de la diversidad como un dato y una oportunidad; la lucha contra el crecimiento de la pobreza y de las desigualdades, y la demanda de transparencia, eficacia y eficiencia.

La gestión educativa en el marco de los problemas mencionados exige nuevas y más sólidas competencias para la gestión y la política educativa a todos y a cada uno de los actores que intervienen en la educación. En este sentido se podría afirmar que:

1. Todos los actores requieren capacidades que les permitan intervenir en la gestión y en la política educativa contribuyendo a la creación de un sentido compartido, ya sea que participen en uno o más niveles de gestión.

2. Los "especialistas" en gestión y en política educativa deben poder conducir los procesos de gestión y de política educativa convocando y sosteniendo la participación de los demás, así como procesos específicos de concertación de fines y medios y de obtención, organización y administración de estos últimos a través de intervenciones eficaces y eficientes.

Dicho en otros términos, existe una necesidad de formación que puede denominarse "básica" para la gestión y la política educativa que debe alcanzar a todos los actores que intervienen en educación. Esa formación básica consiste en el desarrollo de ciertas competencias⁴ que, por otra parte, es conve-

4. Se entiende por competencia a un saber hacer que se apoya en ciertas capacidades personales y en conceptos y procedimientos internalizados que se pueden activar en diferentes contextos y con conciencia respecto de las consecuencias de su puesta en práctica.

niente que desarrollen todos los ciudadanos: la detección de necesidades; la concertación de alianzas; la negociación de conflictos; la anticipación de problemas; el planteo de alternativas a partir de un sólido conocimiento de las existentes y de los debates que existen en torno a ellas; la discusión de las alternativas entre los actores involucrados, su puesta en práctica y seguimiento, y la rendición de cuentas públicas respecto de los resultados.

Los estados de la enseñanza, las reflexiones del primer Seminario de este programa de Formación de Formadores y su articulación con otras producciones del IIPE (UNESCO-IIPE Buenos Aires, 1999), permiten intentar formalizar esos nuevos requerimientos en torno a nueve capacidades, cada una de las cuales es el núcleo de una competencia. Ellas son:

1. la gestión estratégica,
2. el liderazgo,
3. la comunicación,
4. la delegación,
5. la negociación,
6. la resolución de problemas,
7. la anticipación,
8. el trabajo en equipo,
9. el discernimiento ético.

La distinción entre estas competencias es, en cierto sentido, más analítica que real. En los hechos, los gestores ponen en práctica más de una de ellas en cada situación.

En principio se puede sostener que los "especialistas" en gestión y política educativa no necesitan otras competencias, sino un grado diferente de desarrollo de esas mismas competencias y una solvente capacidad para activarlas en forma rápida y eficaz en diferentes situaciones propias de la gestión y política educativa, algunas de las cuales son comunes a todos los niveles de gestión y otras no. En consecuencia, se puede, a su vez, sostener que existe la posibilidad de formar especialistas en gestión y política educativa que circulen por los diferentes niveles de la gestión educativa -de la institución escolar, del municipio, ciudad o distrito, del departamento, provincia o estado y nacional-, pero que, al mismo tiempo, existe la necesidad de ofrecer oportunidades de aprendizaje contextualizado que faciliten la activación de las competencias requeridas en uno u otro de los ámbitos mencionados.

Esto se asocia al hecho de que la formación en competencias no se garantiza sólo a través de la transmisión de conceptos. Requiere también la apropiación de procedimientos y el ejercicio de actitudes en contextos reales o simulados a partir de casos reales.

Los estados de la enseñanza que se presentan luego de esta introducción procuran avanzar en el conocimiento de la formación para la política y la gestión educativa, identificando núcleos innovadores que se pueden movilizar para incrementar la capacidad colectiva requerida. Otras actividades emprendidas a lo largo de los últimos años permiten ampliar sus hipótesis y avanzar en la sistematización de algunas características de la oferta de formación para la gestión y la política educativa.

3. La oferta de formación para la gestión y la política educativa

Los resultados de los estados de la enseñanza de la gestión y de la política educativa en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México y Uruguay dan cuenta de una situación extremadamente compleja y con un nuevo equilibrio entre dinamismo innovador e inercias conservadoras o –en algunos países– de retroceso respecto de experiencias de años anteriores.

La complejidad se asocia a la existencia de un conglomerado formador en gestión y en política educativa muy heterogéneo. En ese conglomerado intervienen las instituciones de educación superior y universitaria, los institutos de formación docente, direcciones y programas de los ministerios nacionales y provinciales o estatales, instituciones formadoras de los gremios docentes, fundaciones, etc. Por otra parte, dentro del ámbito de la educación superior y universitaria intervienen en la formación para la gestión y la política educativa unidades especializadas, departamentos o escuelas de ciencias de la educación, departamentos o escuelas de administración situados en facultades tales como Economía o Ciencias Sociales.

La tensión entre dinamismo innovador e inercias conservadoras se asocia a la existencia de una serie de ofertas nuevas y a procesos de reflexión y de innovación en algunos de los espacios formadores, en orden a adecuarlos a las nuevas demandas señaladas, mientras que otros continúan con las ofertas tal como han sido creadas hace varias décadas y algunos pocos, en países con altos grados de conflictividad, han dejado de funcionar.

En ese contexto, la situación específica de la formación para la gestión y la política educativa del sector de la educación superior y universitaria resulta particular y atractiva porque es la proveedora de los formadores de su propia oferta y de todas las demás. A los efectos de diseñar una mejor estrategia de promoción de la innovación en este sector se presentan algunas de sus peculiares características como conglomerado dentro de un conglomerado mayor y de sus tensiones entre búsquedas innovadoras e inercias conservadoras.

3.1 La oferta de formación para la gestión y las políticas educativas en el sector de la educación universitaria

Los estados de la enseñanza para la gestión y la política educativa han permitido identificar en sólo siete países aproximadamente 978 programas de formación para la gestión y la política educativa (ver cuadro 1).

Cuadro 1.

Total de Programas para la Formación en Gestión y Política Educativa por nivel y país seleccionado. Año 2000.			
País	Nivel		
	Grado	Posgrado	Total
Argentina	64	38	102
Brasil	557	119*	676
Chile	-	37**	37
Colombia	1	36***	37
Honduras	5	2	7
México	31	80	111
Uruguay	4	4	8
Total	662	316	978

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los estudios nacionales realizados para el proyecto Formación de Formadores en Gestión y Política Educativa, ILPE-UNESCO Buenos Aires.

Referencias:

*Incluye especializaciones, maestrías, doctorados (posgrados *strictu sensu*) y programas de posgrado *latu sensu* (63 en total).

**Incluye programas de posgrado y de postítulo de especialización.

***27 programas corresponden a especializaciones dirigidas hacia la gestión.

Se han identificado en otros países de la región un conjunto de instituciones con alta visibilidad, ya sea por su presencia internacional, su historia o su impacto en las políticas del país sede.

Esa oferta se puede diferenciar de acuerdo a los siguientes criterios: sus finalidades; los niveles en los que se ubica; los niveles de la gestión para la que forman; su relación con la acción; su horizonte de referencia, y su relación con otro tipo de actividades en el ámbito de la gestión y de la política educativa.

Según sus finalidades, se distinguen las instituciones que asumen la formación básica para la gestión y la política educativa como parte de una formación de especialistas en educación, pero no en gestión y en política educativa, y aquellas que sí tienen el propósito de formar específicamente a especialistas en gestión y política educativa.

Tendencialmente, la formación básica tiene lugar a nivel de grado y en las carreras de Ciencias de la Educación o Pedagogía, y la formación especializada a nivel de posgrado, ya sea en programas o proyectos destinados a maestros y profesores que aspiran a desempeñarse como directores de escuela o supervisores, o en programas para formar a funcionarios y/o políticos que aspiren a trabajar en los niveles municipal, estadual/provincial o nacional.

Por otra parte, existen unidades y programas de formación que tienen una fuerte vocación de articulación con la acción. Para ello utilizan diferentes estrategias: convocan a sus estudiantes entre quienes ya están trabajando en ámbitos de gestión y política educativa, mantienen un diálogo muy estrecho con actores que están en la acción y no en la formación, tienen profesores que también participan en la gestión y en la política educativa, promueven actividades de investigación o de asistencia técnica, etc. Sin embargo, suelen estar aislados entre sí. Algunas unidades y programas, en cambio, no parecen tener esa vocación y otras, menos vinculadas a la acción, incluyen de todos modos proyectos de investigación sobre la acción.

Por último, existen unidades y programas de formación que procuran sostener un horizonte de referencia amplio, que incluye a otros países. Esto ocurre a través de planes y programas de becas para incorporar a estudiantes extranjeros, de la invitación sistemática a profesores de centros académicos de otros países, de la visita regular de sus profesores a otros centros de investigación, etc. Pero, ni siquiera las instituciones más abiertas sostienen con frecuencia intercambios o proyectos de cooperación programa-programa. En todo caso, cuando esos intercambios ocurren se refieren más a temas de políticas y a resultados de investigación que a metodologías o estrategias de enseñanza.

En síntesis, se puede proponer que la oferta de unidades y programas de nivel universitario que forman para la gestión y la política educativa constituye un conglomerado heterogéneo que se extiende desde un grupo más abierto e innovador hasta un conjunto más cerrado y conservador en relación con las nuevas tendencias de la gestión y de la política educativa y con las nuevas demandas que esas tendencias implican para la gestión y la política educativa. Se puede sostener también que las unidades y programas que integran el grupo más innovador se suelen ubicar a nivel de posgrado, tienden a formar especialistas para más de un nivel de la gestión, incluyen la formación para los niveles "meso" (municipalidades, provincias o estados) y "macro" (estados nacionales), y sus egresados tienden a desempeñar un rol decisivo en otros programas de formación universitarios o no universitarios para los niveles "micro" del sistema educativo (escuelas y otras unidades de prestación de servicios).

3.2 La tensión entre la innovación y la inercia pedagógicas en los programas universitarios de formación para la gestión y la política educativa

Todos los programas y unidades académicas –aun los más innovadores– parecen inscriptos en una tensión entre la innovación y la inercia pedagógicas que se pone de manifiesto en diferentes dimensiones, por ejemplo en: sus objetivos formativos, sus contenidos, sus estrategias pedagógicas y la bibliografía que utilizan.

Las principales tensiones referidas a los objetivos formativos de las instituciones de formación parecen concentrarse en torno a transmitir contenidos conceptuales o formar en capacidades y valores. Algunos programas líderes en la región tienen denominaciones que dan cuenta claramente de su vocación de formar en capacidades. Otros incorporan fundamentaciones ligadas a la adopción de valores de democracia, respeto a la diversidad, compromiso con la lucha contra la pobreza y eficiencia. Sin embargo, parecería que luego resulta más complejo sostener una selección actualizada de conceptos y de estrategias pedagógicas que facilite realmente la formación de esas capacidades a través de un aprendizaje contextualizado y activo.

Las principales tensiones referidas ya a los contenidos conceptuales parecen ubicarse en torno a la selección de contenidos generales del campo de las políticas públicas, las ciencias sociales y las ciencias de la educación, o de contenidos específicos referidos a algunas situaciones propias de América latina. Estos últimos configurarían las oportu-

tunidades y amenazas y las fortalezas y debilidades para gestionar la educación -por ejemplo, los que se refieren a la gestión para el fortalecimiento de la democracia, en condiciones de pobreza y diversidad cultural y a su relación con la eficacia y la eficiencia-.

Las principales tensiones en torno a las estrategias pedagógicas se plantean entre la utilización de estrategias de tiza y pizarrón, de lectura y de análisis hermenéutico y drastoles como visitas y entrevistas organizadas con sentido pedagógico, nuevas tecnologías y ejercicios de simulación. La tensión se plantea también entre la convocatoria al aprendizaje individual y la generación de estrategias para el aprendizaje en equipo.

Las principales tensiones en torno a la bibliografía se concentran en la utilización de textos escritos por los propios equipos docentes y del propio país junto a bibliografía clásica, no siempre suficientemente actualizada y muy autorreferenciada en el sector, y en la incorporación de textos que representen otras perspectivas o bibliografía más nueva, de otros horizontes culturales e incluso de otros campos de la gestión y de las políticas públicas, tales como los campos económicos y sociales. Es escasa la incorporación de bibliografía acerca de horizontes prospectivos y su impacto en las formas de gestión y organización de la educación. Resulta fuertemente anacrónico el atraso de la bibliografía utilizada, al menos en algún caso en el que las obras citadas en los programas fueron categorizadas por año de edición, y la falta de reconocimiento e incorporación de los avances de la pedagogía de adultos.

En síntesis se puede proponer que si bien existe ya en el grupo de las instituciones más dinámicas un reconocimiento de la necesidad de cambiar las propuestas de enseñanza e incluso se perciben iniciativas de cambio, éstas todavía son parciales y se hallan limitadas por retrasos significativos en la incorporación de los conocimientos de vanguardia en el escenario internacional. Es indudable que las dinámicas innovadoras se pueden potenciar considerablemente si se añan esfuerzos, en dirección a construir una sólida competencia colectiva regional a través de estrategias acertadas.

4. Estrategias para contribuir al fortalecimiento de la competencia regional colectiva para la gestión y la política educativa

A partir de los estados de la enseñanza, de viajes y contactos realizados en el marco de la primera etapa del proyecto de Formación de Formadores en Gestión y Política Educativa del IIPE y de las cuatro actividades experimentales⁵ que se llevaron a cabo también durante el año 2000, se ha decidido poner en práctica una serie de estrategias combinadas y sinérgicas para contribuir al fortalecimiento de la competencia regional colectiva para la gestión y la política educativa.

Esta serie de estrategias comenzó ya a través de la construcción de la red de especialistas en la formación para la gestión y la política educativa a nivel regional. La red se denomina ForGestión y cuenta con la adscripción de más de 250 formadores que se desempeñan en instituciones universitarias. Estos formadores son, en su mayoría, directores de programas o proyectos, o profesores titulares de cátedras.

En el marco de la red ForGestión se llevarán a cabo al menos cuatro tipo de actividades:

1. Elaboración de módulos para la formación en competencias transversales necesarias para la gestión y la política educativa.
2. Foros virtuales sobre temas de interés común.
3. Actualización bibliográfica.
4. Asignación de incentivos para realizar investigaciones en el marco de programas de formación de posgrado que estén vinculadas a la formación para la gestión y la política educativa.

Las conclusiones del Seminario Internacional sobre Formación de Formadores en Gestión y Política Educativa abogaron por la producción de módulos en las siguientes competencias transversales -ya mencionadas como imprescindibles desde las demandas de una renovación de los perfiles profesionales en cuestión-: gestión estratégica, liderazgo, comunicación,

5. Las actividades experimentales para una formación innovadora en gestión y en política educativa fueron: seminario taller "La formación para la resolución de conflictos. Seguimiento y evaluación de una propuesta de taller," en conjunto con PROEIB Andes, Bolivia; seminario taller "Formación de recursos humanos para la gestión educativa y las nuevas tecnologías", en conjunto con el Instituto Politécnico Nacional (IPN), México; seminario taller "Diseño y puesta en práctica de un sistema de evaluación: una nueva aproximación pedagógica al análisis de la gestión de las políticas educativas", en conjunto con FLACSO, Argentina y la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Argentina; taller "La gestión del proceso de comunicación de políticas educativas", en conjunto con el Instituto Centroamericano de Administración y Supervisión de la Educación (ICASE), Panamá.

delegación, negociación, resolución de problemas, anticipación, trabajo en equipo, y discernimiento ético.

Se sugirió que en los módulos se tomaran ejemplos de casos concretos provenientes de la gestión en todos los niveles de especificación (nacional, provincial/estadual, municipal e institucional).

A lo largo del Seminario se propusieron los siguientes temas prioritarios para la realización de los foros virtuales:

- El aprendizaje y la enseñanza de la gestión educativa en ámbitos universitarios.
- El financiamiento de la educación: debates contemporáneos y perspectivas.
- Equidad y diversidad en la educación: América latina y Europa.
- Implicancias de las nuevas tecnologías sobre la educación para el siglo XXI: un análisis desde las políticas educativas.

Otros temas serán seleccionados progresivamente según la disponibilidad de producción empírica original y de los equipos de ForGestión para organizarlos.

Se propuso también que la actualización bibliográfica respete esos temas e incorpore las producciones de diferentes horizontes académicos: el latinoamericano, el europeo, el anglosajón y otros nuevos emergentes.

Por último, se propuso que los temas priorizados para el otorgamiento de incentivos a la investigación fueran, por ejemplo, perfiles de gestores exitosos, análisis de demandas de empleadores (estados nacionales, provinciales, municipalidades, instituciones), análisis de procesos de gestión educativa, impacto de diferentes modelos de gestión educativa en relación con la pobreza, la diversidad cultural, la democracia y la eficiencia.

Para avanzar en el desarrollo de esas actividades, ForGestión se propone funcionar en tres círculos concéntricos. Un primer círculo estará constituido por un grupo de instituciones que comparten varias de las características más dinámicas detectadas a través de los estados de la enseñanza. Se trata de ámbitos de formación que ofrecen programas de posgrado, orientados a la formación para el ejercicio profesional de la gestión y generalmente para más de un nivel de gestión, tienen un horizonte más amplio que el nacional, mantienen vínculos con los responsables de las políticas públicas en educación y, en

muchos casos, con responsables de la gestión, y ya han iniciado procesos de innovación de sus estrategias pedagógicas. Las instituciones de este círculo tendrán a su cargo el desarrollo de actividades dentro de algunas de las líneas de acción del proyecto. En principio estas instituciones son: FLACSO Argentina; ICASE, Panamá; PROEIB Andes, Bolivia; Instituto Politécnico Nacional, México; Universidad de Bahía, Brasil; Universidad Alberto Hurtado, Chile, y Universidad Nacional de Colombia, PROGRED, Colombia.

Un segundo círculo de ForGestión estará constituido por otras instituciones que deseen inscribir algunas de sus actividades en el primer círculo o que deseen utilizar los módulos de formación en sus actividades, produciendo comentarios y mejoras que amplíen sus posibilidades de utilización. En una primera etapa se estima que participarán de este grupo: el Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de la República, Uruguay; las Universidades de San Andrés, Nacional de San Martín, Nacional de General Sarmiento, y Nacional de Entre Ríos, de Argentina; y la Universidad Pedagógica Nacional, de Honduras. El aporte del IPE en este círculo consistirá en el intercambio del saber hacer entre el primer círculo y la institución interesada en la utilización del producto desarrollado.

El tercer círculo de ForGestión podrá ser integrado por todos aquellos equipos o personas abocados a la docencia para la gestión, política educativa y afines que se desempeñen en los ámbitos universitarios. El IPE analizará la posibilidad de ampliar esta red a equipos o personas dedicados a la docencia para la gestión y la política educativa en ámbitos no universitarios, en particular en programas y proyectos de los gobiernos nacionales.

Para concluir puede decirse que tanto los estados de la enseñanza como el Seminario en el cual se presentaron sus primeras versiones han permitido avanzar en la comprensión de los problemas y desafíos de la formación para la gestión y la política educativa, pero, sobre todo, en una serie de sugerencias concretas para incentivar la colaboración horizontal entre instituciones creativas y dinámicas, otorgándole al IPE la importante responsabilidad de garantizar la animación de tal colaboración.

Bibliografía citada

Braslavsky, C., 1993, *Autonomía y anomia en la educación pública argentina*, Buenos Aires, FLACSO.

——— 1999a, "Decentralization and Equity: opportunities and limitations of contemporary educational policies", ponencia presentada en la International Conference on Federalism, Mont-Tremblant, Québec, Canadá, 5-8 de octubre. Disponible en: http://www.ciff.on.ca/ciff_html/e_navframe/framespage.html.

——— 1999b, *Re-haciendo escuelas: hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*, Buenos Aires, Santillana/Convenio Andrés Bello.

Byham, W., 1992, *Zapp in Education*, USA, Ballantine Books.

Brunner, J.J. y J. Puryear, 1994, *Educación, equidad y competitividad económica en las Américas*, volumen I: Estudios de Casos, Washington D.C., Organización de los Estados Americanos, Departamento de Asuntos de Educación.

——— (comps.), 1995, *Educación, equidad y competitividad económica en las Américas*, volumen II: Asuntos Claves, Washington D.C., Organización de los Estados Americanos, Departamento de Asuntos de Educación.

Caillods, F., 1999, "¿Aumentar la participación en la educación secundaria en América latina? Diversificación y equidad", ponencia presentada en el Seminario Internacional "La educación secundaria: ¿cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos", IIPE-Unesco Buenos Aires, 16 y 17 de noviembre.

Carnoy, M. y C. de Moura Castro, 1997, "¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América latina?", en: *Propuesta Educativa*, n° 17, Buenos Aires, Miño y Dávila/FLACSO.

CEPAL-UNESCO, 1992, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, CEPAL-UNESCO.

Corrales, J., 1999, *Aspectos políticos en la implementación de las reformas educativas*, Santiago, PREAL. Disponible en: <http://www.reduc.cl/>.

De Mattos, C., 1989, "La descentralización, ¿una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?", en: *Revista Paraguaya de Sociología* año 26, n° 74, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos.

Di Gropello, E., 1997, *Descentralización de la educación en América latina: un análisis comparativo* Serie Reformas de Política Pública 57, Santiago de Chile, Cepal.

Fajnzylber, F., 1989, *Industrialización en América latina: de la "caja negra" al "casillero vacío". Comparación de patrones contemporáneos de industrialización*, Santiago de Chile, CEPAL.

Gajardo, M., 1999, "Reformas educativas en América latina. Balance de una década", Serie Documentos de trabajo n° 15, PREAL. Disponible en: <http://www.preal.cl/frpublic.htm>.

Hanson M., 1997, "La descentralización educacional: problemas y desafíos", Serie Documentos de trabajo n° 9, PREAL. Disponible en: <http://www.preal.cl>.

IIPE-Buenos Aires, 1999, *La formación de recursos humanos para la gestión educativa en América latina*, Serie de Publicaciones IIPE-Buenos Aires.

Tedesco, J.C., 1995, *El nuevo pacto educativo*, Madrid, Anaya.

———, 1998, "Desafíos de las reformas educativas en América latina", en: *Propuesta Educativa*, año 9, n° 19, Buenos Aires, Flacso/Ediciones Novedades Educativas.

UNESCO, 1998, *World Education Report*, Francia, UNESCO.

UNESCO-IIPE Buenos Aires, 1999, *Diez módulos destinados a los responsables de los procesos de transformación educativa* Buenos Aires, UNESCO-IIPE Buenos Aires. Disponible en <http://www.iipe-buenosaires.org.ar>

II. El estado de la enseñanza de la formación en gestión y política educativa en Argentina

Cecilia Braslavsky y Felicitas Acosta

Contenido

Introducción	28
1. La gestión de la educación argentina: entre el modelo fundacional y el cambio de siglo	29
1.1. El predominio de la "competencia boba" y de la jerarquía piramidal	29
1.2. Hacia una redistribución de las responsabilidades y el poder	31
1.3. Avances hacia un modelo de gestión más diverso y complejo	35
2. La oferta de alternativas de formación para la gestión y la política educativa	37
2.1. La existencia de una diversidad de circuitos formativos	38
2.2. Las peculiaridades del circuito académico	42
3. Potencialidad para la innovación en la formación de formadores para la gestión y la política educativa	63
Apéndice A. Instituciones universitarias estatales con oferta de grado y posgrado en Ciencias de la Educación y afines a la política y gestión educativa	68
Apéndice B. Instituciones universitarias privadas con oferta de grado y posgrado en Ciencias de la Educación y afines a la política y gestión educativa	70
Apéndice C. Síntesis de la oferta seleccionada por sector y nivel	72
Apéndice D. Extracto de la entrevista a un profesor de la asignatura Política Educacional de la Universidad de Buenos Aires	75

Introducción

El presente artículo contiene los resultados de un relevamiento y análisis de la oferta académica de carreras de grado y posgrado para la formación en gestión y política educativa en la Argentina.

Dicho relevamiento se llevó a cabo utilizando diferentes estrategias, a saber:

1. Consulta a las publicaciones de la Secretaría de Educación Superior del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación sobre la oferta universitaria de grado y posgrado en el país.
2. Recolección de la información que cada institución publica a través de Internet (ofertas académicas de grado y posgrado, planes de estudio, datos institucionales).
3. Consulta telefónica y/o por correo electrónico a los secretarios académicos y/o directores de las ofertas identificadas.
4. Entrevista por correo electrónico a directores de carreras y a profesores de algunas unidades académicas que poseen características prototípicas.

En la primera parte de este artículo se presentan sintéticamente los cambios en el modelo de gestión de la educación argentina desde su fundación hasta la actualidad y su relación con la demanda de una reorientación de la formación para la gestión y la política educativa.

En la segunda parte se describen algunas de las principales características del universo de oportunidades de formación para la gestión y la política educativa y se identifican tendencias propias del circuito "académico".

En la tercera parte se avanza en la reflexión respecto de la formación para la gestión y la política educativa en los próximos 10 años y se identifican puntos de apoyo para un programa de formación de formadores de carácter regional.

1. La gestión de la educación argentina: entre el modelo fundacional y el cambio de siglo

Las expectativas respecto del modelo de gestión de la educación argentina se han transformado radicalmente desde su fundación hasta el cambio de siglo. Más aún, la importancia misma atribuida a las actividades de gestión educativa es actualmente muy diferente a la de hace algunas décadas.

1.1 El predominio de la "competencia boba" y de la jerarquía piramidal

El modelo fundacional de gestión de la educación argentina se caracterizó por una peculiar tensión entre una proclama federal y una realidad mixta -federal y unitaria- inorgánica, no complementaria; y por una estructura piramidal de gobierno tanto en los ámbitos provinciales como nacional.

De acuerdo a la Constitución Nacional, la educación primaria debía estar a cargo de los gobiernos provinciales y la educación secundaria quedaba en un margen de ambigüedad.

La Constitución Nacional de 1857, recién reformada en lo que a estos aspectos se refiere en 1994, indicaba que el gobierno nacional debía hacerse cargo de "dictar planes de instrucción general". Frente a la ausencia de leyes referidas al conjunto del sistema educativo, esta disposición siempre fue interpretada como una obligación de garantizar educación secundaria. En realidad, estaba más vinculada a la voluntad política y a la necesidad de incentivar la creación y el funcionamiento de establecimientos que se encargasen de formar a las élites y a los funcionarios públicos, que al espíritu federal del conjunto de la Constitución Nacional.

En los hechos, el Estado nacional se hizo cargo en un comienzo de garantizar la oferta de oportunidades de educación secundaria y de formación docente. Poco a poco asumió también la fundación de escuelas primarias en aquellas provincias en las que los estados provinciales no avanzaban a la suficiente velocidad.

Por otra parte, también las provincias con el tiempo fueron fundando escuelas secundarias e institutos de formación docente.

Las municipalidades, por su lado, no tuvieron hasta hace muy poco tiempo ninguna presencia como prestadoras de servicios educativos. Parecería que su ausencia hubiese sido motivada por la fortaleza del liderazgo del Estado nacional, que habría incluso provocado una suerte de retracción respecto de cierto protagonismo inicial de ese nivel de la gestión pública en las primeras décadas del siglo XIX. (Newland, 1992).

Como consecuencia de la mutua intromisión en espacios jurídicamente reservados a otro de los actores del orden republicano federal se fueron estableciendo relaciones de superposición y competencia entre los servicios ofrecidos por el Estado nacional y por los Estados provinciales.

Tanto el Estado nacional como las provincias, en especial las más ricas y poderosas, se ocupaban de atender las mismas demandas, a través de la creación y el sostenimiento de servicios homogéneos en lo que se refiere, sobre todo, a su arquitectura institucional y a su forma de gobierno. La arquitectura institucional de todos los sistemas educativos provinciales era piramidal y jerárquica y la forma de gobierno burocrática, sin participación de los docentes ni de la sociedad civil. En el modelo jerárquico-piramidal, gestionar significaba: en la cúspide, fijar pasos a seguir, en los niveles intermedios, controlar su seguimiento, y en la base, seguirlos.

Superadas las acuciantes necesidades fundacionales de las primeras etapas de desarrollo del sistema educativo nacional, los distintos gobiernos -nacional y provinciales- comenzaron a competir entre sí para atraer alumnos. Esa competencia se produjo más desde la ignorancia que desde el reconocimiento mutuo.

Entre los organismos de gobierno de la educación del Estado nacional y de los Estados provinciales no sólo existieron muy pocas relaciones y vínculos funcionales, sino además muy pocas comparaciones y referencias mutuas. Los únicos que realizaban comparaciones eran los usuarios, por lo general sobre la base de la transmisión boca a boca de experiencias personales.

En consecuencia puede formularse la hipótesis de que el modelo fundacional de gestión pública de la educación argentina se caracterizó por una suerte de "competencia boba"¹. La competencia boba sería la tendencia a competir sin reparar en las eventuales ganancias y pérdidas que esa actitud les acarrea a los competidores en el mediano y largo plazo y en el conjunto de sus intereses particulares y compartidos. Se afirma en lo que algunos protagonistas denominan "la prepotencia de la acción".

De ese modo habría resultado posible garantizar una rápida atención temprana a las necesidades educativas de la población, pero particularmente difícil producir un imprescindible fortalecimiento institucional en beneficio de un sistema que lograra mayores, más persistentes y equitativos impactos en toda la población, y la generación de procesos de aprendizaje institucional permanente.

1. El concepto de "competencia boba" está elaborado a partir del concepto de anomia boba presentado en Nino, 1992.

En ese marco fundacional se generó en las instituciones educativas una cultura de la espera y de la dependencia de las orientaciones de las respectivas autoridades centrales -nacionales o provinciales-, en lugar de una cultura de la adecuación contextual y del cambio.

Los largos períodos autoritarios de la vida política argentina contribuyeron a consolidar esas características, a las que sólo escaparon temporariamente instituciones educativas con directores de sólida formación y liderazgo, y con equipos muy consistentes. En muchos casos, esos directores y parte de los equipos profesionales fueron perseguidos y expulsados de sus posiciones por introducir prácticas organizacionales o pedagógicas que discrepaban con las previstas centralmente.

De hecho, el impacto del modelo fundacional de gestión pública del sistema educativo argentino produjo la configuración de un conglomerado de establecimientos que se fue debilitando institucionalmente y que tuvo cada vez más modestas posibilidades de ofrecer servicios de calidad apropiados para el conjunto de la población; aun cuando en su seno algunos segmentos pudieran garantizar durante un cierto período cuotas razonables de calidad para los sectores de las clases altas, medias e incluso populares ascendentes.

1.2 Hacia una redistribución de las responsabilidades y el poder

En la década de 1960 comenzaron a desarrollarse fuertes cambios en la gestión educativa.

El primero consiste en la **provincialización de la educación**. Es el cambio más visible y sobre el cual se ha escrito más. Se desencadenó a partir de la transferencia de los servicios creados y administrados por el Estado nacional a los Estados provinciales y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

En 1978 se transfirieron las escuelas primarias a las autoridades provinciales. Esa transferencia tuvo lugar durante un gobierno militar. Fue parte de la primera generación de reformas educativas de la región, más orientada a contribuir a un ajuste fiscal que a redistribuir poder sobre la educación (Carnoy y de Moura Castro, 1996). En consecuencia, esa primera transferencia de servicios del gobierno nacional a los gobiernos provinciales se realizó sin fondos. Esto quiere decir que las provincias tuvieron que hacerse cargo de financiar los servicios educativos transferidos, ya fuese con recursos propios o con recursos provenientes de los impuestos nacionales coparticipables (Kisilevsky, 1998).

En 1992 se transfirieron los establecimientos de educación secundaria y los institutos de formación docente del gobierno nacional a las autoridades provinciales. Todos los recursos del presupuesto nacional que se utilizaban para financiar los salarios de los profesores de los establecimientos de educación secundaria y de los institutos de formación docente fueron transferidos a las provincias al mismo tiempo que les fueron transferidas las prestaciones, pero con una característica peculiar. Los fondos se sumaron a los fondos generales de las provincias, con lo cual su uso no necesariamente se retuvo con la finalidad de sostener los servicios educativos.

En todo caso, y aun en las provincias en las cuales los fondos continuaron asignados al sector educación, esta segunda transferencia también produjo desajustes. Éstos se debieron, fundamentalmente, a la debilidad en la capacidad de gestión de las administraciones provinciales y a la necesidad de equiparar niveles salariales diferentes entre los establecimientos educativos de distinto origen.

El segundo cambio consistió en la **reaparición de la gestión pública municipal en la prestación de los servicios educativos**. Los antecedentes históricos de esta reaparición se ubican en el período colonial. En ese tiempo los cabildos fundaban escuelas (Newland, ob. cit.), pero la tradición se discontinuó. En el marco de las transferencias, el gobierno nacional le entregó a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, entonces políticamente dependiente de él, la responsabilidad de financiamiento y de gestión de todos los servicios ubicados en su territorio.

Con posterioridad, otros gobiernos municipales fueron incrementando su participación en el sector: la Municipalidad de Córdoba creó una serie de establecimientos en los barrios populares; en la provincia de Buenos Aires, la Municipalidad de Mar del Plata encaró servicios relevantes, la Municipalidad de Olavarría articuló diversos servicios y creó Jardines de Infantes, al igual que la municipalidad de Avellaneda; la Municipalidad de Rafaela, en la provincia de Santa Fe, inició programas de compensación y articulación educativa.

En cierto sentido, el surgimiento del poder municipal en la prestación de servicios educativos comenzó siendo casi clandestina. De acuerdo a la interpretación de algunas versiones de los primeros años de la institucionalización democrática, todavía influyentes, la intervención municipal sería idéntica a la privatización de los servicios, y ambas malas "en sí". Esto se debe a que perspectivas analíticas heterogéneas y muy difundidas en el sector se expidieron contra la "municipalización" de la educación.

En ese contexto de pobreza reflexiva, los impulsores del surgimiento de las municipalidades en el escenario de las prestaciones educativas eludieron hasta hace muy poco tiempo la difusión de sus actos a escala nacional y -más aún-, la discusión pública respecto de su conveniencia, de las mejores condiciones para su realización, o incluso de los límites de sus posibilidades.

El tercer cambio en la gestión del sistema educativo argentino es el lento **fortalecimiento de la capacidad de autoadministración** de los establecimientos educativos.

Más allá de las transferencias de servicios, la dictadura militar argentina llevó a cabo entre 1976 y 1983 una política educativa "negativa". Prohibió teorías y autores y enfatizó el control disciplinador, pero no cambió las tradicionales normas referidas a la gestión cotidiana de los establecimientos. Tampoco las actualizó simbólicamente ni prácticamente. En consecuencia, los ingresantes al sistema y aun los docentes experimentados se encontraron en muchos casos en una situación de vacío de liderazgo.

Frente a la política negativa, los establecimientos educativos desarrollaron dos modalidades de gestión. La primera consistió en el cumplimiento rutinizado de las actividades tal como las habían llevado a cabo históricamente, pero con una creciente pérdida del sentido de los fines. La segunda modalidad consistió en el desarrollo de una "autonomía de la resistencia", es decir, en el ejercicio de cuotas importantes de libertad para no ejecutar las prohibiciones ni el disciplinamiento (Braslavsky, 1993), pero sin un contrapeso de producción de sentidos alternativos o de una educación de calidad para sus alumnos.

Un cuarto cambio fue la **dinamización del sector privado**. Durante el período militar se crearon numerosos establecimientos privados como alternativa para una socialización más democrática de los hijos de las capas medias. Esos establecimientos introdujeron un modelo autogestionario respecto de las autoridades públicas en mayor medida que los estatales y que las instituciones privadas tradicionales, aunque no necesariamente más democrático en cuanto a la gestión interna.

El modelo emergente de gestión de la educación privada de segunda generación incluyó como práctica la violación permanente de normas rígidas y anticuadas de funcionamiento. Algunos establecimientos comenzaron a organizar la vida cotidiana con mayores márgenes de libertad y modalidades bastante diferentes a las propias tanto del Estado como de numerosos establecimientos dependientes de la Iglesia católica, en los cuales los principios de jerarquía y cumplimiento del orden tenían -y siguen teniendo- una presencia fundamental.

Como resultado de esos cuatro cambios, hacia mediados de la década de 1980 se generaban circuitos diferenciados de prestación de servicios para alumnos de diferentes sectores sociales o ideológicos y emergían formas de autonomía escolar con efectos sinérgicos con esa segmentación. La regulación pública y la "sistematización" de la prestación desde los distintos organismos estatales habían desaparecido casi por completo². La "profesionalización" de la gestión, entendida como la introducción de ciertas prácticas estandarizadas y valoradas por encima de las diferencias, aún no asomaba.

Desde 1984 hasta 1992, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y al menos ocho provincias recuperaron cierta capacidad de regulación, "sistematización", orientación y supervisión de sus servicios educativos, pero el costo fue una mayor disgregación del sistema nacional. Durante esos años casi no existió ninguna relación entre el Estado nacional, los Estados provinciales y las municipalidades. El organismo supuestamente encargado de promoverla, el Consejo Federal de Educación, atravesó una etapa de baja actividad y alta conflictividad.

Sin embargo, con lentitud y dificultad, ese mismo Estado nacional comenzó a diseñar algunos dispositivos para orientar y apoyar al conjunto del sistema educativo. Se llevaron a cabo algunos estudios acerca de la gestión del sector. Se planteó e inició una estrategia para evaluar la calidad de los servicios. Se comenzaron estudios para lanzar alternativas de capacitación docente a distancia y para reconstruir la perdida capacidad de informar acerca de las tendencias cuantitativas de la oferta y de su utilización.

Con estos primeros y tibios pasos se abrió el camino para una diferenciación funcional entre ciertas responsabilidades que debían ser cumplidas por los Estados provinciales y otras que debían estar a cargo del Estado nacional. Los primeros debían garantizar la prestación de servicios y el segundo la regulación, la evaluación y la compensación de diferentes puntos de partida.

Por otra parte, a partir de la recuperación de la democracia en 1983, algunas políticas educativas generaron iniciativas que se propusieron transformar el cumplimiento rutinizado de actividades y la autonomía de la resistencia en una autonomía promovida. Entre esas iniciativas se pueden citar la creación de Consejos de Escuela en las provincias de Buenos Aires (Cigliutti, 1993) y de Mendoza (Dirección General de Escuelas de la Provincia de Mendoza, 1999), o la disposición de que cada institución redactara sus propios reglamentos de convivencia en La Pampa, en otras provincias y, más recientemente, en la Ciudad de Buenos Aires. Muchas de esas iniciativas final-

2. Para el concepto de regulación véase Popkewitz, 1994.

mente no pudieron ser gestionadas hasta lograr su instalación permanente. Se puede proponer que la falta de competencias de gestión es una de las razones de esa situación.

Hacia 1993, la finalización del proceso de transferencia de los establecimientos dependientes del Estado nacional a las provincias permitió avanzar en la generación de una nueva tensión entre cuatro puntos: la conquista de una mayor capacidad de orientación general y de articulación del Estado nacional, la legitimación del protagonismo de los Estados provinciales en la prestación de servicios, la dinamización de las municipalidades, y la apertura a la legitimación y profundización de las estrategias de autoadministración conquistadas por establecimientos públicos y privados.

1.3 Avances hacia un modelo de gestión más diverso y complejo

Después de un largo e intenso debate se promulgó en 1993 la primera Ley Federal de Educación del país (Nosiglia y Marquina, 1993; Albergucci, 1995). La misma tiene varias características que legitimaron y promovieron un modelo de gestión más diverso y complejo, caracterizado por una nueva distribución jurídica de funciones entre el Estado nacional, los Estados provinciales y las municipalidades, y por admitir el fortalecimiento de las tendencias a la autoadministración de los establecimientos educativos.

En primer lugar, es la primera ley que se ocupa de todos los niveles del sistema educativo argentino. Esto facilita la reflexión y la realización de propuestas referidas no a quién se tiene que ocupar de cada nivel, sino a qué debe resolver cada uno de los niveles de gobierno de la educación argentina para que en cada territorio funcionen en forma razonable el conjunto de los servicios que se requieren.

En segundo lugar, promulga la gestación de un Nivel Inicial con un último año obligatorio, de una Educación General Básica obligatoria de nueve años y un nivel Polimodal pos-obligatorio de tres años; pero no define nada respecto a cómo tiene que ser la estructura organizativa para prestar ese conjunto de servicios. Con esto abre las puertas para que algunas provincias encaren una reorganización de la distribución de los servicios en los territorios, fuertemente desactualizada en relación con los cambios demográficos y de todo tipo que se habían ido desarrollando en el país y que la coexistencia de numerosos prestadores desarticulados no permitía actualizar.

En tercer lugar, ofrece elementos para reestructurar la relación entre el Estado nacional y los Estados provinciales, dejándole al Estado nacional funciones de fijación de políticas, compensación de desigualdades socioeconómicas, infor-

mación, investigación, evaluación y promoción pedagógica; pero a su vez establece mecanismos de decisión que implican un fuerte reconocimiento del papel de los gobiernos provinciales en la concertación de las políticas a fijar.

Dicho reconocimiento se da en la centralidad que adquiere el Consejo Federal de Cultura y Educación a través de las funciones que se le atribuyen. En cierto sentido, la Ley Federal de Educación significa una reactualización de la proclama federal, pero se hace cargo al mismo tiempo de la necesidad de articulación nacional, a través de la promoción de la complementariedad de funciones entre el Estado nacional y los Estados provinciales.

En cuarto lugar, resulta curiosa la autocensura de los propios sectores estatistas en lo que se refiere a la posibilidad de participación de las municipalidades en la gestión de la educación. Dicha autocensura parece deberse a las mismas razones por las cuales las municipalidades que en los años previos habían comenzado a hacerse cargo de ciertas prestaciones lo hacían con el bajo perfil ya señalado.

A partir de la sanción de la Ley Federal de Educación comienza a construirse un nuevo universo de relaciones entre el Estado nacional, los Estados provinciales, las municipalidades y los establecimientos educativos (Braslavsky, 1999). En ese marco, crecen, al mismo tiempo, las oportunidades, el ejercicio de diversas formas de protagonismo y las disparidades. Dicho en otros términos: en la actualidad, cada vez más actores ubicados en diferentes espacios institucionales intervienen en las decisiones y en los procesos de gestión educativos, que a su vez pueden ser muy variados. Pero también existen espacios que continúan inmóviles o donde los cambios conllevan considerables efectos negativos o, al menos, paradójales.

Los procesos de gestión ya no consisten sólo en seguir los pasos previstos en una norma, o en controlar si han sido cumplidos o violados, según el lugar de la pirámide de gobierno en el que se encuentre cada actor. En muchos casos pueden consistir en decidir la visión de un establecimiento educativo dentro de un marco de referencia más flexible; o en concertar desde una municipalidad con las autoridades de una escuela y con los padres de los alumnos y, al mismo tiempo con el gobierno provincial y el nacional, cuántos recursos se requerirán para ampliar un edificio y en qué combinación serán provistos por la cooperadora, por el financiamiento provincial regular y por el nacional proveniente de programas compensatorios o de acción prioritaria.

En el marco de esta transición entre modelos de gestión cabe preguntarse cómo se desempeñan los actores y si tienen o no las competencias que les permitirán aprovechar las nuevas oportunidades y minimizar sus riesgos.

En efecto, actualmente existen en la Argentina cerca de 50.000 instituciones educativas. La mayoría se fundó y se desarrolló dentro del modelo de gestión piramidal, "competencia boba" y ausencia del poder local. Se espera de ellas que trabajen hacia un modelo con mayor capacidad de autogestión, cooperación y presencia del poder local.

Por otra parte, algunas provincias son, ellas mismas, de reciente creación. En las últimas décadas adquirieron ese estatuto u otro muy similar ni más ni menos que la Ciudad de Buenos Aires, Tierra del Fuego y otros ex territorios nacionales. Anteriormente allí se aplicaban las normas dictadas por el gobierno nacional.

Entre las más antiguas se encuentran, a su vez, algunas provincias muy pobres, cuyos aparatos institucionales nunca fueron eficaces ni eficientes, u otras cuya capacidad de generar y de ejecutar políticas fue socavada durante los periodos autoritarios o por políticas fiscalistas.

Frente a esta situación hay una fuerte necesidad de aprendizajes que exige visiones y estrategias diseñadas, por una parte, en cada uno de los niveles de gobierno: nacional, provincial, municipal, institucional; por la otra, por quienes individualmente aspiran a intervenir en la gestión educativa: funcionarios educativos altos y medios, directores y docentes, dirigentes comunitarios.

Esa necesidad de aprendizajes exige también la transformación del lugar y del modo en que la formación para la gestión y la política educativa está llevándose a cabo en la formación inicial de los perfiles profesionales que intervienen en el sector educación.

2. La oferta de alternativas de formación para la gestión y la política educativa

La oferta de oportunidades de formación para la gestión y la política educativa en Argentina está transitada por tres escisiones: entre la gestión y la política; entre los niveles del sistema educativo, y entre las escuelas como ámbitos de acción y las universidades como ámbitos de formación e investigación.

Sin embargo, aun en el contexto de esas escisiones, los espacios académicos cumplen un papel predominante que probablemente dé cuenta de algunas de las dificultades que existen para avanzar en formas innovadoras de gestión educativa.

A los efectos de explicar mejor esta situación se comenzará por describir de modo muy general el espectro de oportunidades formativas para la gestión y la política educativa que existe en el país, para considerar luego con mayor detenimiento algunas características del denominado "circuito académico" de formación para la gestión y la política educativa.

2.1 La existencia de una diversidad de circuitos formativos

Durante el largo período de vigencia del modelo de organización y gobierno de la educación de "competencia boba", jerarquía piramidal y ausencia de poder local, la formación para la gestión y para la política educativa estuvo disociada. La concepción de que la política consistía en formular leyes y normas y la "gestión" en conocer, cumplir y hacer cumplir normas incidió fuertemente en esa disociación y, al mismo tiempo, en la falta de especificidad de la formación para ambas.

En efecto, el modelo fundacional de formación para la gestión y la política educativa consistió en asumir que no se requería ninguna especialización. En particular, la formación para la gestión se resolvió a través de la progresiva introducción de materias o asignaturas destinadas al conocimiento de las decisiones tomadas fuera de las instituciones educativas y a los marcos de referencia y normas que condicionaban su funcionamiento.

Por otra parte, el modelo fundacional de la formación docente se caracterizó en la Argentina por la división de responsabilidades entre las Escuelas Normales, a cargo de la formación de los maestros y de las maestras para las escuelas primarias, y las Universidades, originariamente responsables de la formación de profesores para los colegios secundarios. Con el tiempo se crearon Institutos Superiores de Formación Docente, de los que egresaban también profesores para los colegios secundarios, y se trasladó la formación de las Escuelas Normales del nivel medio -en el que estaba ubicada- al Nivel Superior no Universitario (Pinkasz, 1992; Davini, 1994; Diker y Terigi, 1997).

El resultado de este proceso es la actual existencia de Institutos de Formación Docente que forman profesores para el Nivel Inicial, primario o de Educación General Básica, y secundario o Polimodal.

Algunas Universidades, por su parte, también fueron creando carreras de formación de profesores para el Nivel Inicial y para la educación primaria, o primero y segundo ciclo de la Educación General Básica. El resultado de ese proceso es que actualmente por lo menos 10 Universidades tienen carreras con ese propósito.

Por último, a partir de la penetración en la Argentina de la concepción de que la educación debía responder no sólo a criterios normativos abstractos sino a resultados de la investigación científica, se consideró relevante que se creara una oferta destinada a preparar profesionales para esa investigación. Su destino profesional sería la formación de los formadores de las Escuelas Normales y de las cátedras de formación pedagógica de los profesores de los colegios secundarios.

Éste es el caso, a comienzos del siglo XX, de la primera carrera de Ciencias de la Educación, situada en la Universidad Nacional de La Plata. Años más tarde y bajo el impacto de otro paradigma conceptual, pero con la misma función, se sumó la carrera de Pedagogía, en la Universidad de Buenos Aires. De este modo quedaba consagrada la disociación entre la formación para la acción pedagógico-didáctica y para la investigación y la formación de formadores. Con posterioridad se crearon otras carreras o Departamentos de Ciencias de la Educación o de Pedagogía.

Mientras tanto, el sistema educativo se expandió considerablemente. Hacia mediados de siglo se promulgaron los "Estatutos del Docente", que, entre otros aspectos, dispusieron criterios objetivos para que las autoridades designaran al personal que debía ocupar cargos en los establecimientos educativos. Todos esos Estatutos, sin excepción, promulgan que para acceder a los cargos de gestión en los establecimientos de educación pública se debe contar con el título docente respectivo y que se adquiere puntaje por antigüedad y por capacitación (Frigerio, 1990; Gvirtz, 1994).

Los Estatutos atribuyen distintos puntajes a diferentes instancias de capacitación y esas atribuciones varían de provincia en provincia. En la provincia de Buenos Aires, por ejemplo, se le otorga un puntaje relevante -aunque nunca definitorio ni excluyente- a la posesión de los títulos de Profesor o Licenciado en Ciencias de la Educación otorgados por las Universidades. En otros casos, no. De hecho, el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y los gremios docentes parecen haber logrado que los Estatutos y las prácticas formadoras fortalezcan los criterios de que la gestión es un paso en la carrera docente y no una actividad específica y que es conveniente que la formación para dar ese paso sea ofrecida por los gobiernos a través de los denominados "cursos de ascenso". Recién en estos últimos años estos criterios están siendo cuestionados.

Actualmente, la formación para la gestión y la política educativa se lleva a cabo a través de cinco tipos de ofertas. Las tres primeras son productos de la somera historia aquí presentada. La cuarta y la quinta tienen más vinculación con los esfuerzos para atender las nuevas demandas y desafíos. Esas ofertas son:

1. la consideración de ciertos temas referidos a la gestión y a la política educativa en los Institutos de Formación Docente;
2. las carreras o departamentos de Ciencias de la Educación;
3. los cursos que ofrecen por sí mismos o en asociación con los Institutos de Formación Docente o con las carreras y departamentos de Ciencias de la Educación o de Pedagogía los gobiernos provinciales o nacional;
4. las maestrías u otras carreras especializadas en gestión y política educativa, de reciente creación³;
5. las carreras y programas de sociología y de administración, que de una u otra manera también incorporan algunos contenidos conexos a la gestión y a las políticas educativas.

En los hechos, las carreras y los departamentos de Ciencias de la Educación o de Pedagogía y las maestrías u otras carreras especializadas en gestión y política educativa son dos piezas clave en ese conglomerado formativo porque: proveen formadores para las otras ofertas, es decir, para los Institutos de Formación Docente y para los "cursos de ascenso" u afines; en algunas provincias, estos títulos tienen un peso importante para ascender desde posiciones de docente al frente de curso hacia posiciones de gestión institucional; sus egresados ocupan un espectro y una cantidad muy relevante de las posiciones de gestión en las estructuras institucionales de gobierno de la educación del Estado nacional, de los Estados provinciales y de las municipalidades (Carlino, 1997); suelen acceder rápidamente a posiciones de gestión institucional en el sector privado, que no se rige por los principios de ascenso por escalafón cerrado desde cargos docentes hacia cargos directivos.

El diagnóstico respecto del carácter estratégico que ocupan estas ofertas se completa a través de dos elementos. El primero es de carácter cuantitativo y el segundo se asocia a la incipiente presencia de cambios en los criterios de convocatoria para la ocupación de cargos de gestión en las instituciones educativas.

De acuerdo con la información de la Dirección Nacional de Gestión Universitaria de la Secretaría de Educación Superior del Ministerio de Educación de la República Argentina, el nivel superior universitario incluye 36 universidades nacionales, 42 universidades privadas, 5 institutos universitarios nacionales y 7 institutos universitarios privados. Se trata de un universo abarcable, integrado por 90 instituciones a las que se agregan algunas insti-

3. De hecho, en 1992 sólo existía una oferta específicamente orientada a la formación de gestores en el nivel de las instituciones educativas (Diker y Terigi, ob. cit).

tuciones con un estatuto especial, ya sea intergubernamental, sindical o sectorial. Como se verá más adelante, más de la mitad de ese total ha organizado carreras o programas de formación en políticas y gestión educativa.

A su vez, según los datos del Censo nacional docente de 1994, el nivel superior no universitario se compone de 1.649 unidades educativas, de las cuales 1.122 se dedican a la formación docente. El 64% de las unidades educativas del nivel que se dedican a la formación docente son estatales. Muchas de estas instituciones son pequeñas y están muy dispersas. Se trata, en consecuencia, de un universo difícil de abarcar directamente si no es por medio de la introducción masiva de nuevas tecnologías de la comunicación y de la información, cuyo costo de instalación es alto y requerirá su tiempo.

Las carreras y los programas que ofrecen en la Argentina los Departamentos y las Facultades de Ciencias de la Educación constituyen un espectro institucional de una escala tal que, por un lado, las erige en masa crítica y, por el otro, facilita el intercambio y el aprendizaje compartido; en tanto que esto es más complejo a nivel del mucho más extendido y heterogéneo universo de los Institutos de Formación Docente.

Por otra parte, desde hace ya tiempo se ha comenzado a construir un fuerte consenso respecto de que el ascenso por escalafón cerrado desde la docencia hacia la gestión y la prioridad que se le otorga a la antigüedad en la transición a través de diferentes pasos de ese escalafón deben ser reconsiderados (Gvirtz, ob. cit.). Desde distintos lugares se plantean mecanismos alternativos. Ya hacia comienzos de la década de 1990, la Ley de Educación de la provincia de Río Negro planteaba otros criterios para el acceso a posiciones de director de escuela, entre los cuales se incluía la presentación de un proyecto para una institución en particular frente a la comunidad educativa correspondiente.

La provincia de San Luis avanzó en la generalización de concursos para el ingreso a esas posiciones en los cuales se otorga un peso casi exclusivo y excluyente a la presentación y defensa de un proyecto.

Éstos y otros ejemplos parecen indicar que, en el futuro, la experiencia docente, la antigüedad, el certificado obtenido y el lugar en el que se obtuvo pueden perder peso en las posibilidades de acceso y desempeño de tareas de gestión educativa frente a la efectiva competencia para hacerlo y para anticipar ante otros la idea de que se dispone para ello.

Frente a este panorama se ha optado para este estudio por concentrar la atención sobre la oferta universitaria y posuniversitaria de formación básica y profesional para la gestión y la política educativa, dependiente de los Departamentos, Facultades y Escuelas de Ciencias de la Educación o de áreas

que incluyen el término "Educación" en su denominación. En este último caso se encuentran los posgrados de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), provistos por su área de Educación.

Sin embargo, es posible que en estudios futuros sea conveniente abarcar también una nueva oferta que está surgiendo en los Institutos de Formación Docente y en otros Departamentos, Facultades y Escuelas. Un primer relevamiento rápido e incompleto sobre la oferta de los institutos terciarios revela la existencia de, al menos, 13 programas de institutos terciarios en tecnicaturas o especializaciones en conducción y/u organización y gestión de instituciones educativas y de un posgrado en Dirección y Administración Escolar.

El mismo relevamiento puso de manifiesto que existen o existieron programas regulares o a término en Facultades como Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Mar del Plata, en los cuales también se forman profesionales para la gestión y la política educativa.

2.2 Las peculiaridades del circuito académico

Para diseñar alternativas de formación de formadores parece relevante conocer mejor las características del circuito académico de formación para la gestión y la política educativa. "Circuito académico" se entiende aquí como el conjunto de carreras y programas que ofrecen las Facultades, Departamentos o Áreas de Educación de las instituciones de nivel superior universitario y que incluyen en su plan de estudios contenidos referidos a la política y gestión educativa.

2.2.1 Principales tendencias cuantitativas

En principio se ha podido establecer que las Facultades, Departamentos o Áreas de Educación de nivel universitario de todo el país estarían ofreciendo 102 carreras o programas con esas características. Muchos serían de grado, pero habría ya una importante oferta de posgrado. La mayoría de esos programas serían, a su vez, ofrecidos por instituciones públicas, pero el sector privado tendría también ya una presencia importante. A ambos sectores se suma una institución académica de carácter intergubernamental de fuerte influencia en esta actividad (ver cuadro 1 y apéndices A y B)⁴.

4. Para el cálculo se contemplan todos los programas que ofrece una institución en una o diversas sedes.

Cuadro 1.

Total de Instituciones y Programas formativos vinculados con la Gestión y la Política educativa por nivel y sector. Año 2000.						
Sector	Nivel				Total	
	Grado		Posgrado		Grado y Posgrado	
	Instituciones	Programas	Instituciones	Programas	Instituciones*	Programas
Público	29	40	19	26	32	66
Privado	15	24	7	9	17	33
Intergubernamental	-	-	1	3	1	3
Total	44	64	27	38	50	102

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información de la Secretaría de Educación Superior del Ministerio de Educación de la Nación, Argentina.

Referencias: *Para el total de instituciones de grado y posgrado, una misma institución con programa de grado y de posgrado se contabiliza una sola vez.

La mayor parte de las carreras y programas de formación de grado y de posgrado que se ocupan de la gestión y de la política educativa se pueden clasificar como "inespecíficos" (Rodríguez, 2000). Esto significa que, si bien incluyen espacios curriculares dedicados a la formación en gestión y política educativa, no asumen el propósito de especialización en esos campos de actividad. En esa categoría se deben ubicar todas las carreras de Ciencias de la Educación de las Universidades nacionales y privadas (ver cuadro 2 y apéndices A y B).

Cuadro 2.

Total de Programas de grado y posgrado en las áreas de Gestión y Política educativa y afines, de acuerdo a las categorías de selección del universo por sector. Año 2000.							
Sector	Nivel						Total
	Grado			Posgrado			
	Específicos	Conexos	Inespecíficos	Específicos	Conexos	Inespecíficos	
Público	13	-	27	10	2	14	66
Privado	10	-	14	5	1	3	33
Intergubernamental	-	-	-	3	-	-	3
Total	23	-	41	18	3	17	102

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información de la Secretaría de Educación Superior del Ministerio de Educación de la Nación, Argentina.

Resulta particularmente interesante notar que en tanto las instituciones públicas tienden a ofrecer estudios de grado de carácter inespecífico y estudios de posgrado específicamente orientados a la formación para la gestión y la política educativa, las instituciones privadas parecen preferir el curso contrario.

Las carreras y los programas de grado, en particular las carreras de Ciencias de la Educación de las Universidades nacionales, tienen una cantidad de estudiantes relevante y en fuerte expansión (ver cuadro 3) que, en principio podría ser suficiente para cubrir los roles profesionales necesarios en la gestión y en la política educativa en todo el país.

Sin embargo, un estudio de caso (Carlino, ob. cit.) y otra serie de evidencias parecen indicar que sólo se dedica a la gestión y a la política educativa un porcentaje restringido de los egresados (tal vez el 25% en la Universidad de Buenos Aires). Por otra parte, las estadísticas informan que esos egresados son un porcentaje extremadamente bajo respecto de los estudiantes (ver cuadro 3).

Esto se debe a diversas razones, por ejemplo, el abandono de las carreras y el entolecimiento de las trayectorias a causa de que un alto porcentaje de estudiantes trabaja al mismo tiempo que estudia -a veces el 50% (Simón, 1994)-. El currículum de las carreras de Ciencias de la Educación no siempre contempla esta situación.

De hecho, las carreras de Ciencias de la Educación son, en medida importante, carreras de posgrado de maestras, maestros y profesores, pero ofrecen planes de estudio y modalidades pedagógicas propias de estudios de grado para egresados recientes de la educación secundaria.

A primera vista se podría suponer que la organización de posgrados tiende a encontrar una solución a esa inadecuación. Sin embargo, la oferta de posgrado es muy heterogénea y, en muchos casos, parece responder más a una voluntad de ofrecer alternativas de profundización de una formación general y académica, que de especialización y profesionalización. En efecto, si bien se están organizando posgrados vinculados a la gestión y a la política educativa -así como a otros campos de ejercicio profesional de la educación-, en el conjunto de la oferta parecen predominar maestrías y doctorados orientados a la reflexión y a la investigación⁵ (ver cuadros 4 y 5).

5. Muchos programas formativos no cuentan con datos porque sus ofertas son nuevas y aún no tienen egresados. Las instituciones con mayor tradición en la formación de posgrado, como FLACSO, son las que tienen una mejor relación inscripto-egresado (ver cuadro 5).

Cuadro 3.

Alumnos inscriptos y egresados por año por Universidad Nacional para Ciencias de la Educación. Período 1993-1997.										
Universidad	Alumnos Inscriptos					Alumnos Egresados				
	1993	1994	1995	1996	1997	1992	1993	1994	1995	1996
Buenos Aires	177	206	344	323	-	106	118	218	218	202
Catamarca	196	231	316	426	600	37	43	78	80	66
Comahue	385	780	635	734	984	68	76	69	67	163
Del Centro	108	93	273	199	103	38	17	0	39	18
Córdoba	104	111	111	176	158	36	45	19	18	19
Cuyo	323	380	489	586	605	304	249	152	109	185
Entre Ríos	44	35	71	75	72	12	2	8	7	9
Formosa	26	29	30	80	185	5	3	4	5	18
General San Martín	-	-	70	90	85	-	-	-	-	0
General Sarmiento	-	-	-	-	170	-	-	-	-	-
Jujuy	135	110	181	235	521	6	14	7	12	13
La Matanza	-	-	-	155	128	-	-	-	-	-
La Pampa	226	207	205	592	292	82	69	123	63	62
Patagonia Austral	-	-	-	395	339	-	-	-	-	34
Patagonia San Juan Bosco	23	15	44	154	27	6	-	4	3	6
La Plata	426	500	673	632	661	133	129	131	131	115
Lomas	70	84	115	70	545	12	23	14	3	256
Luján	270	274	552	552	470	30	44	23	25	30
Nordeste	175	242	148	417	452	58	51	51	52	51
Quilmes	19	24	25	33	60	-	-	1	1	0
Rosario	116	156	194	271	263	18	12	25	15	16
Salta	181	208	335	298	318	17	5	5	8	15
San Juan	188	114	125	160	94	-	-	-	-	0
San Luis	138	179	222	295	382	43	28	36	33	35
Santiago del Estero	-	-	-	24	-	-	-	-	5	-
Tres de Febrero	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tucumán	211	369	698	611	534	45	65	82	80	66
Villa María	-	-	-	-	72	-	-	-	-	0
Total	3.541	4.347	5.856	7.583	8.120	1.056	993	1.050	974	1.379

Fuentes: Ministerio de Cultura y Educación (1997), *Anuario 1996 de estadísticas universitarias*, Secretaría de Políticas Universitarias, Buenos Aires; Ministerio de Cultura y Educación (1999), *Anuario 1997 de estadísticas universitarias*, Secretaría de Políticas Universitarias, Buenos Aires.

Nota: Este relevamiento no se puede realizar para el caso de las Universidades privadas porque las estadísticas se llevan a cabo por unidad académica y no por carrera. Véase Ministerio de Cultura y Educación, *Estadísticas básicas de Universidades privadas. Años 1985-1994*, Secretaría de Políticas Universitarias, Buenos Aires.

Cuadro 4.

Alumnos inscriptos para 1997 y egresados para 1996 de carreras de posgrado afines a Ciencias de la Educación. Univ. Nacionales.			
Universidad	Carrera	Inscriptos 1997	Egresados 1996
Buenos Aires	Maestría en Didáctica	s/d	s/d
Catamarca	Maestría en Didáctica	49	-
Del Centro	Maestría en Educación Orientación en Ciencias Sociales	13	-
	Maestría en Educación Orientación en Filosofía e Historia	13	-
	Maestría en Educación Orientación en Psicología Educacional	11	-
Comahue	Maestría en Educación Superior Universitaria	44	-
Córdoba	Maestría en Investigación Educativa	38	2
	Maestría en Política Educativa	0	1
	Doctorado en Ciencias de la Educación	1	-
Cuyo	Doctorado en Ciencias de la Educación	5	-
	Especialista en Docencia Universitaria	679	129
Entre Ríos	Maestría en Educación	32	-
General San Martín	Maestría en Gestión Educativa	30	-
La Pampa	Maestría en Evaluación	98	-
Patagonia Austral	Maestría en Investigación Educativa y Calidad	48	28
Patagonia San Juan Bosco	Especialización en Docencia e Investigación	20	-
	Especialización en Docencia Universitaria	0	13
	Maestría en Educación Superior	23	-
La Plata	Doctorado en Ciencias de la Educación	3	1
La Rioja	Maestría en Calidad y Gestión Educativa	s/d	s/d
Del Litoral	Maestría en Didáctica de las Ciencias Exactas	34	1
Luján	Maestría en Política y Gestión Educativa	17	-
Misiones	Maestría en Docencia Universitaria	80	-
Río Cuarto	Maestría en Didáctica de la Matemática	28	-
Rosario	Maestría en Enseñanza de Lengua y Literatura	31	-
	Doctorado en Humanidades Cs. Educ.	13	0
San Juan	Especialista en Docencia Universitaria	55	-
San Luis	Maestría en Sociedad e Instituciones	20	-
	Especialidad en Docencia Universitaria	68	-
Tres De Febrero	Maestría en Política y Administración Educativa	s/d	s/d
Tucumán	Doctorado Tutorial en Ciencias de la Educación	s/d	s/d
	Total	1.453	175

Fuente: Ministerio de Cultura y Educación, *Estadísticas de posgrado 1997*.

Cuadro 5.

Alumnos inscriptos para 1997 y egresados para 1996 de carreras de posgrado afines a Ciencias de la Educación. Universidades Privadas y Organismo Intergubernamental.			
Universidad	Carrera	Inscriptos 1997	Egresados 1996
Adventista del Plata	Maestría en Educación con especialización en Administración Educacional*	s/d	s/d
Católica Argentina	Doctorado en Ciencias Psicopedagógicas	2	0
Católica Argentina Mendoza	Maestría en Educación con especialización en Administración de la Educación	s/d	s/d
Católica de Córdoba	Doctorado en Ciencias de la Educación	2	4
Católica Santa Fe	Doctorado en Ciencias de la Educación	19	-
Palermo	Maestría en Educación Superior	25	-
Del Salvador	Maestría en Organización y Gestión Educativa	s/d	s/d
	Maestría en Educación	s/d	s/d
FLACSO	Maestría en Política Educativa e Investigación para la Toma de Decisiones	42	39
	Especialización en Constructivismo y Educación	38	22
	Especialización en Gestión y Conducción del Sistema Educativo y sus Instituciones	40	0
	Total	168	65

Fuente: Ministerio de Cultura y Educación, Estadísticas de posgrado 1997.

Referencias: *Este programa se cerró a partir del año 2000.

Por otra parte, la reciente creación de la mayoría de los posgrados -a excepción de la maestría de FLACSO, organizada en 1982 y que cuenta ya con una masa crítica de egresados- no permite contar aún con suficiente información respecto de la cantidad y, mucho menos, de la inserción de sus egresados.

El hecho de que haya una Universidad nacional en casi todas las provincias y que la mayoría de ellas cuente con una oferta en las áreas afines a este estudio asegura una cierta representatividad nacional de la oferta. De todas formas, dadas las distancias en algunas provincias, la existencia de una institución con oferta no garantiza la cobertura del conjunto del territorio a través de estrategias educativas convencionales, en particular en el noreste del país (ver cuadro 6).

Cuadro 6.

Distribución regional de la oferta en Ciencias de la Educación y afines a la gestión educativa, por total de instituciones con programas en dichas áreas según nivel y sector. Año 2000.					
Región	Nivel				Total por región
	Grado		Posgrado		
	Sector Estatal	Sector Privado	Sector Estatal	Sector Privado	
Metropolitana	1	6	2	3	12
Bonaerense	10	4	4	2	20
Centro Este	2	4	2	-	8
Centro Oeste	7	2	5	2	16
Noreste	3	1	-	-	4
Noroeste	6	3	2	-	11
Sur	4	-	4	-	8
Total por nivel y sector	33*	20*	19	7	79

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información de la Secretaría de Educación Superior del Ministerio de Educación de la Nación.

Referencias: *Los totales de instituciones con oferta no coinciden con los totales del cuadro 1 porque para este caso las subseces se cuentan como institución.

2.2.2 Aproximaciones cualitativas

Tal como quedó ya de manifiesto al proceder a una primera presentación de las características cuantitativas de la oferta de carreras y programas de las Facultades, Departamentos y Áreas de Educación organizadas en el nivel superior universitario, ella consiste, en su mayor parte, en carreras o programas "inespecíficos", o generales, en particular en carreras de Ciencias de la Educación (ver cuadro 7 y apéndices A y B).

Su conjunto comparte una serie de características generales, de las cuales se alejan o a las que complementan poco a poco algunas iniciativas innovadoras en diferentes escenarios institucionales.

Cuadro 7.

Oferta de programas de grado en Ciencias de la Educación y afines a la Gestión y la Política educativa, según el sector. Año 2000.									
Sector	Oferta								Total
	Licenciatura en Pedagogía	Profesorado en Ciencias de la Educación	Licenciatura en Ciencias de la Educación		Profesorado / Licenciatura en Ciencias de la Educación*	Licenciatura en Gestión Educativa		Técnicatura en Gestión Educativa	
			Licenciatura	Comp. curricular		Licenciatura	Comp. curricular		
Público	2	1	4	3	17	-	10	3	40
Privado	1	-	5	3	5	-	9	1	24
Total	3	1	9	6	22	-	19	4	64

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información de la Secretaría de Educación Superior del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

Referencias: *Se agrupan las instituciones que ofrecen Profesorado y Licenciatura de la Educación dado que sus planes de estudio cuentan con un tronco común hasta casi el final de la carrera.

● **Tendencias generales**

Los planes de estudio de las carreras de Ciencias de la Educación duran un mínimo de 4 años y un máximo de 6. La mayoría de los profesorado toman 4 años teóricos e incluyen una residencia, mientras que las licenciaturas suelen abarcar 5 años teóricos, entre 28 y 30 materias, seminarios y/o talleres, y la producción de un trabajo final o tesis de licenciatura.

En la década de 1990, junto a la oferta de carreras de Ciencias de la Educación, algunas instituciones públicas y privadas comenzaron a crear carreras de grado específicamente orientadas hacia la gestión educativa.

Las Universidades públicas del conurbano bonaerense lideran ese proceso. Poseen carreras de este tipo las Universidades de General San Martín, Tres de Febrero, La Matanza, Quilmes y Lanús. La carrera de la Universidad de Lanús, por ejemplo, se inició en 1998 y la de la Universidad de General San Martín, en 1999.

Entre las Universidades privadas se pueden citar los casos de las Universidades de Morón, el CAECE, la Universidad Católica Argentina, la Universidad del Salvador y la Universidad Católica de Santiago del Estero. La Universidad de Belgrano cerró en 1997 la carrera de Ciencias Pedagógicas y abrió para el ciclo lectivo del año 2000 la carrera en Gestión Educativa.

Las carreras específicamente orientadas hacia la gestión educativa son de complementación curricular. Esto significa que sólo están dirigidas a personas

que ya tienen otra formación superior, universitaria o no. Su principal alumnado son los profesores egresados de los Institutos de Formación Docente no universitarios, que tienen títulos de carreras de 4 años de duración como mínimo y que poseen experiencia docente⁶. Sus planes de estudio abarcan entre un año y medio y dos años y presentan una orientación aplicada.

En las ofertas del sector estatal se aprecia una mayor tendencia a incluir cursos orientados hacia la formación en Ciencias Humanas y Sociales. Las ofertas del sector privado, más acotadas en el tiempo también, están más dirigidas hacia "operaciones". Esas ofertas incluyen más frecuentemente materias o talleres del tipo de "administración de recursos humanos y financieros", y "gestión de proyectos". Parecería que las instituciones públicas estuvieran en mayor medida preocupadas por el sentido de la gestión y de las políticas, y las instituciones privadas por las metodologías de trabajo cotidiano.

La oferta de posgrado es más heterogénea (ver cuadro 8). En tanto las ofertas organizadas por varias de las Universidades con mayor tradición podrían evaluarse como orientadas al análisis de las políticas y de la gestión -por ejemplo en el caso de la Universidad de Luján-, las ofertas organizadas por las Universidades de más reciente creación, en especial las del conurbano bonaerense y las privadas, parecen más orientadas a la intervención.

De todas formas, aún en el marco de esas tendencias existirían instituciones que buscarían combinar sus tradiciones con la atención a nuevas demandas. La orientación del posgrado en Gestión Educativa de la Universidad de Córdoba resulta interesante a este respecto.

Cuadro 8.

Oferta de programas de posgrado en Ciencias de la Educación y afines a la Gestión y la Política educativa, según el sector. Año 2000.									
Sector	Oferta								Total
	Maestría en Educación (s/e)	Maestría en Educación (diversa)	Maestría / Esp. en Gestión Universitaria	Maestría en Política Educativa	Maestría en Gestión / Administración de la Educación	Esp. en Política Educativa	Esp. en Gestión Educativa	Doctorado en Ciencias de la Educación	
Público	2	8	3	3	2	-	3	5	26
Privado	-	2	-	1	4	-	-	2	9
Intergubernamental			-	1	-	1	1	-	3
Total	2	10	3	5	6	1	4	7	38

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Educación Superior del Ministerio de Educación de la Nación.

En términos generales tanto en el nivel de grado como de posgrado existen dos tensiones de difícil resolución. La primera se da entre ofrecer una formación para la **intervención** en la política y la gestión educativa o para su **análisis**; la segunda entre ofrecer una formación para los **niveles macropolíticos** -es decir, las municipalidades, los gobiernos provinciales y el gobierno nacional- o para los **niveles micropolíticos** -es decir, las instituciones educativas-.

Los Departamentos, Facultades y Escuelas de Educación optan por asociar a la macropolítica la formación para el análisis, y a la micropolítica la formación para la intervención. En el primer caso producen propuestas de carreras más orientadas al sentido de la gestión y de la política y en el segundo propuestas de carreras más orientadas a las metodologías para la intervención. Esas orientaciones se darían con independencia de que el programa en cuestión se ubique en el grado o en el posgrado.

Las carreras de FLACSO como institución pionera en la formación de posgrado para la política y la gestión educativa han comenzado por estar más orientadas a la construcción de conocimientos y de sentidos. Sus dos programas tienen una fuerte carga de formación conceptual, aunque progresivamente han ido incorporando algunas herramientas metodológicas. Por otra parte, dichos programas han surgido disociando la formación para la "macro" y la "micro" política educativa.

Esta institución ofrece desde 1982 una exitosa maestría en "Educación y Sociedad" que progresivamente se transformó en una maestría en "Políticas e Investigación Educativa para la Toma de Decisiones" y en un "Posgrado en Gestión Educativa", creado en 1993. Al primero asisten fundamentalmente quienes provienen de o tienen intención de intervenir en la gestión de políticas educativas a nivel nacional, provincial o municipal, y al segundo, quienes provienen de o tienen intención de intervenir en la gestión a nivel de una institución educativa: escuela, colegio o, en menor medida, universidad.

Las preguntas que surgen frente a esta situación son:

- ¿Es imprescindible e incluso conveniente continuar con estos tipos de disociaciones entre formación para la construcción de sentido y la operación, por un lado, y formación para la macropolítica y la micropolítica por el otro?
- Si esas disociaciones no fueran convenientes, ¿qué otros criterios de organización de carreras y programas de formación podrían adoptarse

6. Algunas instituciones aceptan profesores con títulos de 3 años de duración como mínimo. La experiencia docente requerida es, en general, de un mínimo de 5 años.

y, en función de ellos, qué tipo de formación de formadores sería conveniente proveer?

Los profesorados y las licenciaturas en Ciencias de la Educación que ofrecen las Universidades de más larga tradición presentan una estructura de plan de estudios similar. En ellos se proponen dos instancias curriculares vinculadas con la gestión y la política educativa. Éstas mantienen la forma de materias tradicionales y se denominan -con ligeras variantes- Política y Legislación Educativa, por un lado, y Administración de la Educación y/o Planeamiento Educativo, por el otro.

Esa distinción da cuenta de que, una vez dentro de las carreras, también se sigue manteniendo la diferenciación entre los contenidos que se suponen más orientados hacia la construcción de sentidos y hacia los niveles de la macropolítica educativa y los que se suponen más orientados hacia la construcción de metodologías y hacia los niveles de la micropolítica educativa. Sin embargo, la lectura de los programas indica que, en ambos casos, el registro en el que se dictan los contenidos es más el del análisis crítico que el de la intervención crítica.

Dichos espacios tienden a ubicarse en los dos últimos años de la carrera y son siempre obligatorios, ya sea que formen parte del ciclo común o de áreas de especialización o profesionalización (ver cuadro 9).

Cuadro 9.

Ubicación y representación de los “espacios” asignados a Gestión / Administración y Política Educativa en los planes de estudio de las carreras de Ciencias de la Educación por Universidad. Año 2000.			
Variable			
Universidad	Año en el que se dictan los espacios	Ubicación en el plan y carga horaria	Representación sobre el total de espacios en %*
Nacional de Buenos Aires	4º	Materia obligatoria, formación común	6
Nacional del Centro	s/d	Materia obligatoria	12
Nacional del Comahue	1º, 3º, 4º	Materia obligatoria	9
Nacional de Cuyo	s/d	Materia obligatoria. Hay talleres optativos	8,5
Nacional de Entre Ríos	4º	Materia obligatoria	10
Nacional de Jujuy	3º y 4º	Materia obligatoria	9
Nacional de La Pampa	3º	Materia obligatoria	5,7
Nacional Patagonia Austral	3º y 4º	Materia obligatoria anual	10
Nacional Patagonia S.J. Bosco	s/d	Materia obligatoria anual	10
Nacional de La Plata	s/d	Materia obligatoria	7
Nacional de Luján	4º	Materia obligatoria	5,8
Nacional del Nordeste	4º	Materia obligatoria	6,8
Nacional de Rosario	3º y 4º	Seminario de área obligatorio	s/d
Nacional de San Luis	4º y 5º	Asignatura obligatoria	9,6
Nacional de Tucumán	3º y 4º	Asignatura obligatoria	8,8
Adventista del Plata	3º y 4º	Asignatura obligatoria	5,3
Argentina J.F. Kennedy	3º, 4º y 5º	Asignatura obligatoria	11 (para Lic.)
CAECE	2º y 4º	Asignatura obligatoria	5,8
Católica Argentina	3º y 4º	Asignatura obligatoria	7,8
Católica sede Mendoza	5º	Asignatura obligatoria	7,5
Católica de Santiago del Estero	2º y 3º	Asignatura obligatoria	12,5
de Morón	5º y 6º	Plan especialización en Política	11

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los planes de estudio de las Universidades disponibles en sus páginas web.

Referencias: *Se contemplan para el cálculo todos los espacios curriculares (materia, seminario, taller), salvo los correspondientes a residencias o pasantías. Debe tenerse en cuenta que el porcentaje varía de acuerdo a los años de duración de la carrera, que va de 4 a 6 años, siendo la tendencia general que la carrera sea de 5 años de duración.

Además de esos espacios, 5 de las 24 carreras de Ciencias de la Educación ofrecen en su último año una orientación en Planeamiento de la Educación, que -aun con una denominación más propia de la década de 1960- podría formar específica o directamente para la gestión. Ellas son: la Universidad de Buenos Aires, que nunca la concretó en la práctica, la Universidad Nacional de Córdoba, la Universidad Nacional de Entre Ríos, la Universidad Nacional de Luján y la Universidad Nacional de Quilmes.

Algunas de las carreras de las Universidades citadas en el párrafo anterior y otras de creación reciente presentan espacios curriculares novedosos respecto de las ofertas clásicas de cursos en política y administración de la educación, en el primer caso tendencialmente ubicadas en el último año de orientación.

Esas innovaciones son de dos tipos: cursos con otras denominaciones y pasantías o prácticas profesionales.

Entre los cursos alternativos se pueden citar la asignatura Reforma e Innovaciones, de la Universidad de Quilmes, y Análisis de Sistemas y Procesamiento de Datos, de la Universidad de Entre Ríos. En la Universidad de Buenos Aires se ofrecen con carácter optativo las materias Evaluación de Proyectos (no diseño y ejecución) y Economía de la Educación.

La Universidad de Entre Ríos incluye la obligación de llevar a cabo pasantías o prácticas profesionales en administración o gestión de la educación. A ella se suman las Universidades del Comahue, de La Pampa, el CAECE, la Universidad de Tres de Febrero y la Universidad Católica Argentina. En este sentido cabe citar también la maestría en Políticas Educativas e Investigación para la Toma de Decisiones de FLACSO.

Muchas instituciones presentan entre su oferta la realización de trabajos de campo. En los hechos, sin embargo, ese trabajo de campo no siempre está intencionalmente orientado a la formación de competencias para una intervención más efectiva en la gestión y en la política educativa. En muchos casos está orientado a la formación de capacidades de investigación, que, si bien contribuyen a una mejor intervención en la gestión y en la política educativa, no agotan el universo de necesidades de formación.

Del análisis de los planes de estudio de las diferentes carreras de formación directa o específica e inespecífica para la gestión y la política educativa surge entonces que el porcentaje de instituciones que introduce innovaciones es bajo y no incluye a las que forman a una mayor cantidad de estudiantes. Por otra parte, una importante proporción de las innovaciones parecen avanzar hacia la incorporación de nuevos campos temáticos y hacia una profundización de la

formación analítica y crítica, pero no queda claro si también se produce esa profundización en aspectos de la formación más pragmáticos y prospectivos.

El análisis de los programas, metodologías y formas de evaluación de algunos espacios curriculares clave en las instituciones más dinámicas debería permitir avanzar respecto de esa cuestión e identificar material documental sobre esas innovaciones que dé cuenta de su impacto.

● **Un estudio particular sobre algunos programas de formación para la gestión y la política educativa**

Con el propósito de avanzar en un mayor conocimiento de las características y del impacto que ciertas innovaciones pueden estar teniendo en la formación para la gestión y la política educativa se seleccionaron 6 carreras o programas que, a la luz del análisis de los planes de estudio, parecen revestir un interés particular (véase apéndice C). Para esa selección se aplicaron dos criterios: el impacto de la oferta en términos de la inserción y de la visibilidad de sus graduados como promotores de reformas e innovaciones en la gestión y en las políticas educativas la presencia de propuestas innovadoras en los planes de estudio o en las estrategias de enseñanza de la gestión y la política educativa.

Síntesis de la oferta seleccionada por sector y nivel				
Nivel Sector	Grado		Posgrado	
	Programa	Institución	Programa	Institución
ESTATAL	Lic. en Ciencias de la Educación	Univ. de Buenos Aires	Maestría en Política y Administración de la Educación	Univ. Nac. de Tres de Febrero
	Lic. en Ciencias de la Educación	Univ. Nac. de Entre Ríos		
PRIVADO	Lic. en Gestión de las Instituciones Educativas	Univ. Católica de Santiago	-	-
INTERGUB	-	-	Maestría en Política Ed. e Investigación para la toma de decisiones	FLACSO
			Dip. en Gestión y conducción del SE y sus Instituciones	
TOTAL	3	3	3	2

El análisis se realizó considerando los siguientes ejes:

1. Los objetivos y los contenidos de los planes de estudio.

2. Los objetivos y los contenidos de los espacios curriculares vinculados con la gestión y la política educativa.
3. Las metodologías de enseñanza.

● **Los objetivos y los contenidos de los planes de estudio**

Los planes de estudio de licenciatura en Ciencias de la Educación presentan objetivos similares. Todos ellos se proponen la formación de profesionales para la docencia, el asesoramiento, la planificación y el planeamiento, la administración de los distintos niveles del sistema y la investigación en el campo de la educación.

La Universidad de Buenos Aires (UBA), por ejemplo, se propone la formación para la administración y la gestión de instituciones educativas, pero en el plan de estudio no se encuentran asignaturas que, a través de su denominación, den cuenta de la formación de las capacidades necesarias para intervenir en esa administración y gestión.

La Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER) señala el objetivo de formar para el asesoramiento, la dirección y la administración en los distintos niveles del sistema educativo.

El programa en Licenciatura en Gestión de las Instituciones Educativas de la Universidad Católica de Santiago del Estero (UCSE) se encuentra, evidentemente, más focalizado hacia esta área. La formación apunta a un perfil profesional capacitado para la organización, evaluación y seguimiento de proyectos educativos, así como para elaborar y evaluar modelos y diseños de gestión.

Las asignaturas del plan de estudios de la UBA referidas a la política y la gestión educativa son Política Educativa y Administración de la Educación, ambas en el 4° año de la carrera. Existen otras asignaturas optativas tangencialmente relacionadas con dichas áreas: Evaluación de Proyectos y Economía de la Educación.

El plan de estudio de la UNER, por su parte, cuenta con 3 materias comunes vinculadas con el objeto de este trabajo: Política de la Educación, Administración de la Educación y Planeamiento de la Educación. Tiene una orientación en Planeamiento y Administración de la Educación compuesta de 9 asignaturas y una pasantía en Organismos de Planeamiento y/o Administración.

El plan de estudio de la Licenciatura en Gestión de las Instituciones Educativas de la UCSE se compone de 11 cursos y un trabajo final. Las materias vinculadas con la temática de este trabajo presentan nomenclaturas similares a las de la orientación en Administración Educativa de la UNER.

La comparación de unas y otras asignaturas permite ver semejanzas y diferencias entre una propuesta directamente dirigida hacia un nivel de la gestión, lo que en este trabajo se ha denominado "formación específica", y otra que apunta a la formación para la administración en general en el marco de una carrera de Ciencias de la Educación, que se ha denominado "formación inespecífica" (ver cuadro 10).

Cuadro 10.

Instancias curriculares de dos programas universitarios de Licenciaturas seleccionados. Año 2000.	
Licenciatura en Gestión de las IE (UCSE)	Licenciatura en Ciencias de la Educación, Orientación en Administración (UNER)
Planeamiento Integral de la Educación	Política de la Educación (común)
Teoría de la Organización y de la Administración Escolar	Administración de la Educación (común)
Seminario de Integración para la Formación Profesional	Planeamiento de la Educación (común)
Problemática Pedagógica	Teorías de la Administración
Teoría y Diseño Curricular	Administración Escolar Micro
Metodología de la Investigación Educativa	Planeamiento II
Política y Gestión del Estado y de las Instituciones	Orientación Planeamiento y Administración de la Educación
Organización, Gestión y Proyectos Institucionales	Taller de Administración de Proyecto
Legislación Educativa y Normativa Aplicada	Taller de Diseño y Programación Curricular
Psicología Aplicada a la Educación	Estadística Aplicada a la Educación
Estadística Aplicada a la Educación	Análisis de Sistemas y Procesamiento de Datos
Trabajo final	Economía y Financiamiento de la Educación
	Epistemología
	Pasantías en Organismos de Planificación y/o Administración

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los planes de estudio proporcionados por las Universidades.

Los programas de maestría seleccionados se dirigen, en un sentido general, a la formación de especialistas en políticas educativas a nivel regional. Se diferencian en el énfasis puesto hacia una orientación más "político-académica" -la formación de investigadores en educación orientados a la producción de insumos para la toma de decisiones de FLACSO- y una orientación más "político-profesional" -la formación de profesionales capaces de formular programas y proyectos de mejoramiento de la calidad, la evaluación y la gestión en distintos niveles de la administración, de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF)-. La diferencia deviene evidentemente del hecho de que ésta última es una maestría en Políticas y Administración de la Educación. Pero, además, habría que considerar el peso que tiene la tradición más académica de FLACSO por sobre un nuevo tipo de oferta con distintas características en el campo de la enseñanza de posgrado en la Argentina.

Podría pensarse que se está asistiendo a un proceso de reconfiguración del campo profesional que incide sobre la configuración de las ofertas de formación para dicho campo⁷.

Finalmente, la Especialización en Gestión y Conducción del Sistema Educativo y sus Instituciones de FLACSO apunta a la construcción de nuevos saberes y competencias de gestión, incorporando la dimensión contextual y cultural como componentes de las mismas.

Este aporte resulta significativo en el marco de la generalización de programas que, por apuntar a la gestión local y escolar, se vuelven extremadamente tecnocráticos y dejan de lado otros aspectos importantes de la formación. Asimismo, de este modo intenta resultar atractivo para los diversos perfiles profesionales a los que se dirige, desde docentes y directivos hasta "gestores locales" e investigadores.

Con respecto a los contenidos, la maestría de FLACSO tiene un total de 540 horas, 200 horas de trabajo de campo y taller de tesis. En la actualidad, el programa está siendo reformulado a través de la modalidad de desarrollo curricular en progreso.

La maestría en Política y Administración de la Educación de la UNTREF se estructura a partir de campos de formación: Fundamentos (168 horas), Formación general (222 horas), Formación electiva (144 horas) y Formación para investigación y tesis (72 horas de curso y 160 horas de una pasantía en investigación).

Las dos propuestas de maestría son innovadoras desde la estructura del plan de estudio. En cuanto a los contenidos curriculares se encuentra nuevamente una bifurcación entre una propuesta más político-académica, la de FLACSO, y una más político-profesional, la de la UNTREF (ver cuadro 11).

7. En otros campos como el de la Economía, por ejemplo, donde hay un gran desarrollo de programas de posgrado, existen programas de maestría más técnicos, como las maestrías en Finanzas, y otros más abocados al desarrollo del pensamiento en la disciplina.

Cuadro 11.

Instancias curriculares de dos programas de Maestría seleccionados. Año 2000.	
Maestría en Política Educativa e Investigación para la Toma de Decisiones (FLACSO)*	Maestría en Políticas y Administración de la Educación (UNTREF)
La Cooperación y el Sistema de Relaciones Internacionales	Planificación y Gestión de Políticas Públicas
Las Corrientes Teóricas en la Historia Reciente de la Educación Argentina y Latinoamericana	Teorías de la Administración y de las Organizaciones
Teorías del Estado	Problemas de la Educación Contemporánea
Metodología de la Investigación	Epistemología y Métodos de Investigación
Teorías acerca de la Relación Educación, Política y Sociedad	Planeamiento y Gestión de Políticas Educativas
Estado y Política Social	Políticas y Sistemas Educativos. Perspectiva histórica y comparada
Economía de la Educación	Gestión y Evaluación de Programas Educativos
Educación y Trabajo	Gestión y Evaluación de Instituciones Educativas
Situación Educativa, Política, Económica y Social de Países Altamente Industrializados	Desarrollo Curricular y Calidad de la Educación
Gestión de las Instituciones Educativas	Problemática en las Organizaciones y Proyectos Educativos (elec)
Gestión y Evaluación de Proyectos	Formación de Formadores (electiva)
Políticas Educativas en Argentina y la Región	Comunicación, Gestión y Educación (electiva)
Herramientas de Informática para la Gestión, el Planeamiento y la Investigación en el Campo Educativo	Gestión de la Educación en EGB (electiva)
Seminarios electivos (oferta institucional)	Evaluación y Gestión de la Enseñanza Media (electiva)
	Gestión de la Educación Superior (electiva)
	Gestión y Evaluación en Educación no Formal (electiva)
	Tecnologías de Gestión (electiva)
	Formulación y Evaluación de Proyectos (electiva)
	Economía, Financiamiento y Costos de la Educación (electiva)
	Gestión y Evaluación de Programas de Investigación Educativa (electiva)
	Dirección de Instituciones Educativas (electiva)
	Empleo y Educación (electiva)
	Sistemas de Información Documental (electiva)
	Diagnóstico, Evaluación y Cambio Organizacional (electiva)
	La Teoría Social de Habermas: sus ref. en Educación y en Política Educativa
	Gestión de la Infraestructura para la Educación (electiva)
	Administración de la Educación
	Metodología de Investigación e Innovación en Política y Administración de la Educación

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información proporcionada por las instituciones.

Referencias: *Por tratarse de un nuevo desarrollo curricular en progreso no se conocen aún todas las temáticas que se abordarán. Por ello se toman los contenidos de las cohortes anteriores de esta maestría, ya que coinciden con los que se dictaron hasta ahora bajo el nuevo plan.

En el caso de las temáticas abordadas, habría una acentuación de la inclinación técnico-profesional en el programa de la UNTREF, aunque compensada con una amplia oferta de cursos electivos que resultan sumamente innovadores en un programa de educación.

La propuesta de FLACSO intenta mantener el equilibrio entre formación general y formación para la acción, situación no del todo resuelta en las áreas de contenidos seleccionadas. Este programa, por cierto, constituye la única oferta de posgrado que incluye la formación en el uso de herramientas de informática para la gestión, el planeamiento y la investigación en el campo educativo.

● **Los objetivos y los contenidos de los espacios curriculares vinculados con la gestión y la política educativa**

En principio, la lectura de los programas de los diferentes espacios curriculares parecería indicar el predominio de objetivos de carácter analítico y de contenidos de tipo conceptual. Este predominio podría ser convergente aún en carreras o programas de formación que se estructuran en torno a planes de estudios diferentes.

En el caso de las asignaturas de política educativa y de administración y planeamiento, los objetivos refieren al conocimiento, la comprensión, el análisis crítico y reflexivo, y la apropiación de conceptos y enfoques.

Los programas de administración y planeamiento de la UNER incluyen algunos objetivos relacionados con el desarrollo de herramientas para la acción, por ejemplo: "Diseñar modelos alternativos para aplicar en nuestro sistema educativo...", "Verificar experimentalmente la coherencia existente entre la política educativa vigente, la estructura administrativa del sistema educativo y los comportamientos resultantes de los actores escolares...", "Evaluar y/o redimensionar y/o proponer proyectos de desarrollo educativo con vistas a su organización...", "Ejercitarse en los rudimentos de la investigación e información aplicadas al planeamiento y en el uso de estadísticas más usuales...", "Iniciarse en una tarea concreta de planificación dentro de las posibilidades de dedicación...".

En cuanto a los contenidos, pareciera, como tendencia general, que las materias de política educativa asumen el abordaje de la macropolítica mientras que las de administración se abocan a la micropolítica.

Por ejemplo, los programas de las materias de política educativa de la Universidad de Buenos Aires y de política educacional de la Universidad Nacional de Entre Ríos siguen ejes temáticos similares: estructura legal y

académica institucional del sistema educativo argentino, financiamiento de la educación y tendencias en la educación superior.

Si bien el programa de la UBA encara la disciplina desde una perspectiva histórico-contextual y la UNER desde el desarrollo de algunos conceptos centrales, en ambos casos se enfatiza el abordaje analítico-estructural frente a un eventual abordaje de diseño, desarrollo y evaluación de intervenciones de múltiples actores. En el caso de la UNER habría una inclinación hacia este tipo de abordaje a través de una propuesta de análisis y estrategias de la instrumentación de las políticas educativas en el nivel medio o superior.

Ambos programas introducen temas actuales en debate. En el caso de la UBA, esos temas se focalizan sobre las políticas universitarias. En el caso de la UNER se incluyen temas tales como la educación pública y privada en la década de 1990, el acceso y la exclusión, la función social de la educación media y/o el Polimodal ayer y hoy, la autonomía, el federalismo y el centralismo del Estado en la educación.

Más allá de las diferencias entre ambas propuestas, su semejanza radica en que el eje de los debates se refiere más a qué políticas y rumbos de gestión se deciden en los grandes escenarios, que a cómo concretarlos y qué conflictos y tensiones se producen al intentarlo. Esto último sí aparece en las actividades que algunos de los profesores entrevistados manifiestan llevar a cabo con los alumnos en sus clases.

Por su parte, en lo que hace al área de administración se presentan algunas diferencias. La UBA sólo cuenta con la materia Administración de la Educación, en la que confluyen contenidos que van desde los modelos de gestión macro hasta la conducción de las instituciones educativas.

La UNER cuenta con dos materias obligatorias en esta área: Planeamiento de la Educación y Administración de la Educación. La primera abarca la temática de la planificación desde una perspectiva histórica, incluyendo los nuevos desarrollos del planeamiento situacional. La segunda se aboca más directamente a la gestión institucional.

Finalmente es difícil descubrir a través de la lectura de los programas la puesta en práctica de metodologías de enseñanza que faciliten el aprendizaje de algunas de las competencias imprescindibles para una acción eficaz y eficiente en el contexto del nuevo modelo de gestión. No resulta claro a través de qué metodologías los estudiantes aprenderán a resolver problemas manejando información cualitativa y cuantitativa, produciendo anticipaciones de escenarios alternativos y negociando; o a diseñar y a evaluar procesos de

gestión, presupuestando proyectos, programas y políticas e imaginando la construcción de liderazgos para llevarlos a cabo.

● **Las metodologías de enseñanza**

Las modalidades predominantes, de acuerdo con la lectura de los programas y las entrevistas realizadas a cuatro profesores de los casos seleccionados, son las siguientes:

- Exposición del profesor
- Exposición de los alumnos
- Realización de trabajos prácticos o guías analíticas
- Realización de trabajos de investigación con salida a campo

Las modalidades de evaluación que se proponen en los programas resultan, por su parte, más cercanas a la evaluación del aprendizaje de temas y conceptos a través de la lectura que a la evaluación de la adquisición de competencias o de capacidades para la intervención reflexiva en procesos de gestión educativa. La evaluación comprende tendencialmente instancias de "lápiz y papel", realización de mini investigaciones, monografías y coloquios. No se incluyen instancias de simulación y de programación y, salvo excepciones, tampoco se recurre al análisis de casos.

Solamente en un programa formativo, la orientación en Administración de la Licenciatura en Ciencias de la Educación de la UNER, se hace mención a pasantías en organismos de planeación o administración, es decir, a prácticas vinculadas con la salida al mundo de la implementación de las políticas y su gestión.

Las entrevistas realizadas permiten ahondar en algunos aspectos que no se desprenden de la lectura de los programas y que estarían indicando avances en materia de innovación pedagógica así como problemas estructurales que dificultan su implementación.

En cuanto a los primeros, cabe destacar el seguimiento y análisis de políticas educativas a partir de los medios de comunicación masiva, la asistencia a sesiones de debates entre legisladores o en el seno de Consejos educativos, el debate sobre los procesos de resolución de casos sobre diversas cuestiones con la intervención de panelistas invitados, la realización de pasantías en ámbitos de la gestión (por ejemplo, distritos escolares).

En el caso de la asignatura Política Educativa de la UBA se describe una estrategia de trabajo didáctico sumamente rica para la formación de grado que incluye el trabajo en grupo para el fomento de la tolerancia y la solidaridad.

El programa de maestría de la UNTREF ha comenzado a adoptar una estrategia didáctica diferente en algunas de sus clases. La estrategia de enseñanza innovadora se da en el trabajo entre 2 y 3 profesores en una misma clase, donde, por ejemplo, uno expone y otros formulan preguntas. Esto permite una confrontación entre personas con diferentes enfoques y ayuda a la integración de conocimiento. En palabras del profesor entrevistado: "Es bueno, sobre todo, para integrar temas que no están integrados como, por ejemplo, organizaciones e instituciones; implica la comprensión de otro paradigma y esto lleva un esfuerzo".

El supuesto sobre el que se fundamenta esta estrategia es que en la enseñanza de la política y la gestión educativa hace falta un enfoque histórico-comparado y un enfoque interdisciplinario. Se sostiene que en educación hay una fuerte tendencia a que un especialista educativo se acerque a otras disciplinas y, en realidad, lo que falta en la enseñanza y en la formulación de políticas es integrar enfoques de especialistas de diferentes disciplinas. Estas iniciativas benefician tanto a los alumnos como a los formadores, pero exigen una mayor dedicación de unos y otros, y no siempre se cuenta con las condiciones para garantizarla.

El conjunto de los profesores entrevistados coincide en el diagnóstico de los problemas para el cambio en las estrategias metodológicas. Resulta interesante que las conclusiones son las mismas en el caso de profesores de programas de formación inespecífica y de programas de formación específica. Por un lado, se reconoce la necesidad de:

- Articular la teoría con la práctica. "El problema general es que las asignaturas son demasiado teóricas con poca referencia al sistema educativo real y sus instancias de gobierno." "Las estrategias de enseñanza deberían ser más dinámicas y realistas, concluir en proyectos factibles de aplicación concreta."
- Incluir instancias de participación en la gestión del sistema educativo (residencias, pasantías, etc.) con una reflexión posterior que permita interpretar la política educativa y la gestión desde un acercamiento y conocimiento mayores del sistema educativo. También se destaca la necesidad de fomentar la participación en situaciones reales y la toma de decisiones en situaciones de simulación.

Por otra parte, las características de la organización institucional, en el caso de las universidades más grandes, y la condición de alumnos y profesores part time aparecen mencionados como los obstáculos centrales para la organización de instancias que superen el análisis y la discusión.

Algunos profesores señalan que, muchas veces, las iniciativas para realizar pasantías se ven frustradas por la falta de tiempo de los alumnos y la imposibilidad de coordinar los horarios de todos ellos y de los profesores.

En síntesis, las metodologías de enseñanza predominantes constituyen un núcleo duro para la renovación de la formación en política y gestión educativa. Tendencialmente no se promueve el desarrollo de competencias que habiliten a los sujetos a desempeñarse en los diversos niveles de la gestión y se encuentran dificultades institucionales que disminuyen la posibilidad de implementación de estrategias didácticas alternativas que se dirijan hacia ese u otro objetivo innovador.

3. Potencialidad para la innovación en la formación de formadores para la gestión y la política educativa

El análisis de las ofertas de formación en gestión y política educativa que imparten las Carreras, Departamentos y Escuelas de Educación en la Argentina permite identificar algunas tendencias que pueden recodificarse como fortalezas y debilidades y servir de acicate para formular algunas preguntas clave.

En principio, se considera que la situación da cuenta de, al menos 5 fortalezas:

1. Existe una gran oferta de carreras y programas de formación en educación que incorporan contenidos de política y de gestión educativa.
2. Esa oferta se encuentra distribuida en todo el país.
3. Algunas de las carreras y programas comienzan a incorporar nuevas tecnologías, por lo que es previsible que las poblaciones alejadas físicamente de los centros de formación puedan acercarse a ellos al menos virtualmente.
4. Algunas de las carreras y programas de grado y posgrado comienzan a incluir temáticas innovadoras a través de nuevas materias y asignaturas.
5. Algunas de las carreras y programas de grado y posgrado comienzan a incorporar "espacios curriculares" alternativos, tales como pasantías y prácticas profesionales.

A cada una de esas fortalezas parece corresponderle una debilidad:

1. La incorporación de los contenidos de política y de gestión educativa ocurre en los últimos años de las carreras y programas de grado. En tanto esas alternativas funcionan de hecho como alternativas de posgrado para los docentes en ejercicio, sus cursantes no acceden a dichos contenidos.
2. Si bien existen ofertas de programas y carreras que incorporan contenidos para la gestión y la política educativa en todo el país, tienden a estar concentradas en la Ciudad de Buenos Aires y en el conurbano bonaerense.
3. La incorporación de nuevas tecnologías está protagonizada por un número muy acotado de instituciones y parece resistida por quienes demandan formación.
4. La incorporación de temáticas innovadoras a través de nuevas materias y asignaturas no siempre parece acompañada por la conciencia de la necesidad de formar competencias o capacidades para la intervención en la gestión y en las políticas educativas -ya sea como profesionales expresamente dedicados a liderar esa gestión y esas políticas, o como protagonistas del sector educación y de la vida cotidiana de las instituciones educativas, que desde su rol específico intervienen en los circuitos de decisión y en equipos de trabajo que gestionan como tales-.
5. Los acercamientos a la acción que se producen desde las carreras y programas de formación para la gestión y la política educativa representan más la manera de "jueces", que de partes.

Frente a las tendencias descritas y habiendo identificado las fortalezas y debilidades precedentes quedan a nuestro juicio numerosas preguntas sin responder.

- ¿Cómo encarar la formación en competencias para la intervención activa en la gestión y en las políticas educativas sin perder de vista la formación analítica y crítica?
- ¿Cómo introducir una dinámica de formación de competencias para la intervención activa en carreras y programas inespecíficos, que dedican menos de un 10% de todo un pensum curricular (en total aproximadamente sólo 150 horas) a la formación para la gestión y la política educativa?
- ¿Es necesario y deseable promover desde la innovación la discriminación entre la formación para la gestión, por un lado, y la política educativa, por el otro?
- ¿Es necesario y deseable promover desde la innovación la discriminación entre la formación para la macropolítica educativa (gobiernos nacional, provinciales y municipalidades), por un lado, y la micropolítica educativa (instituciones) por el otro?
- ¿Cómo avanzar en el conocimiento, el mejoramiento y la transferencia de competencias y capacidades en la formación para la gestión y la política educativa?
- ¿Cómo articular de manera más consciente las carreras y programas que ofrecen formación específica o inespecífica para la gestión y la política educativa en los ámbitos universitarios con los demás circuitos de formación?

Las respuestas a estas preguntas constituyen desafíos para la formación de profesionales en el ámbito de la política y la gestión educativa. Tal vez se trate también de una deuda pendiente en el campo de la pedagogía. En este sentido, la experimentación para la búsqueda de alternativas a estos desafíos representa un reto a la imaginación pedagógica.

Bibliografía citada

Albergucci, R., 1995, *Ley Federal y transformación educativa*, Buenos Aires, Troquel.

Braslavsky, C., 1993, "Autonomía y anomia en la educación pública argentina", Buenos Aires, Serie de documentos de FLACSO.

——— 1999, "La gestión pública de la educación argentina: aspectos de la relación entre el Estado nacional, los estados provinciales y las municipalidades", en: UNESCO/OREALC, *La gestión en busca del sujeto*, Santiago de Chile.

Braslavsky, C. y A. Birgin (comps.), 1992, *Formación de profesores. Impacto, pasado y presente*, Buenos Aires, FLACSO/Miño y Dávila editores.

Carlino, F., 1997, "El campo profesional de las Ciencias de la Educación en Argentina entre 1984-1994. Una perspectiva desde la formación académica y la inserción profesional de los graduados de la UBA", tesis de maestría, FLACSO Argentina.

Carnoy, M. y C. de Moura Castro, 1996, "¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América latina?", documento de antecedentes para el Banco Interamericano de Desarrollo.

Cigliutti, S., 1993, "Los consejos de escuela. Un estudio de caso sobre las políticas educativas de convocatoria a la participación en la gestión escolar", en: *Propuesta Educativa*, año 5, n° 9, Buenos Aires, FLACSO/Miño y Dávila editores.

Davini, C., 1994, *La formación docente en cuestión: política y pedagogía*, Buenos Aires, Paidós.

Diker, G. y F. Terigi, 1997, *La formación docente: hoja de ruta*, Buenos Aires, Paidós.

Dirección General de Escuelas de la Provincia de Mendoza, 1999, *La educación en Mendoza. Aportes para la reflexión*, Mendoza, Artes Gráficas.

Frigerio, G. y otros, 1990, *Valor y efecto de la norma en las instituciones. Análisis de la normativa vigente. (Los Estatutos del Docente)* Buenos Aires, MIJ/BIRF.

Gvirtz, S., 1994, "Los estatutos y la configuración del docente como profesional", Buenos Aires, Serie de documentos de FLACSO, Buenos Aires.

Kisilevsky, M., 1998, *Federalismo y educación: un espacio histórico de pugnas distributivas*, Tesis de maestría, FLACSO, Buenos Aires.

Newland, C., 1992, *Buenos Aires no es pampa: la educación elemental porteña 1820-1860*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Nino, C., 1992, *Un país al margen de la ley*, Buenos Aires, Emecé.

Nosiglia, C. y M. Marquina, 1993, "Ley de Educación: aportes para el análisis y el debate", en: *Propuesta Educativa*, año 5, n° 9, Buenos Aires, FLACSO/Miño y Dávila editores.

Pinkasz, D., 1992, "Orígenes del profesorado secundario en la Argentina. Tensiones y conflictos", en: Braslavsky, C. y A. Birgin (comps.).

Popkewitz, Th., 1994, *Sociología política de las reformas educativas* Madrid, Morata.

Rodríguez, J. G., 2000, *Estado de situación de la enseñanza de la gestión y la política educativa en Colombia*, Buenos Aires, IIPE, en prensa.

Senén González, S., 1999, "Panorama de la formación actual de académicos y profesionales para la planificación y gestión de las políticas educativas en América latina", en: IIPE, *La formación de recursos humanos para la gestión educativa en América latina*, IIPE-Buenos Aires, Unesco.

Simón, J., 1994, "La inserción profesional de los graduados de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (1988-1992)", mimeo, Universidad de Buenos Aires.

Documentos nacionales consultados

Ministerio de Cultura y Educación, 1997, *Anuario 1996 de estadísticas universitarias*, Buenos Aires, Secretaría de Políticas Universitarias.

Ministerio de Cultura y Educación, 1999, *Anuario 1997 de estadísticas universitarias*, Buenos Aires, Secretaría de Políticas Universitarias.

Ministerio de Cultura y Educación, *Censo nacional de docentes y establecimientos educativos 1994*, Buenos Aires, Red de Información Educativa.

Ministerio de Cultura y Educación, *Estadísticas de posgrado 1997*, Buenos Aires, Secretaría de Políticas Universitarias.

Apéndices

Apéndice A

Instituciones universitarias públicas con oferta de grado y posgrado en Ciencias de la Educación y afines a la política y gestión educativa		
Institución	Oferta de grado	Oferta de posgrado
Universidad Nacional de Buenos Aires	Profesorado y Licenciatura en Ciencias de la Educación	
Universidad Nacional del Centro	Profesorado y Licenciatura en Ciencias de la Educación	Maestría en Educación
Universidad Nacional del Comahue	Profesorado y Licenciatura en Ciencias de la Educación	Maestría en Educación Superior
Universidad Nacional de Catamarca	Profesorado y Licenciatura en Ciencias de la Educación	Especialidad en Administración y Gestión Universitaria
Universidad Nacional de Córdoba	Profesorado y Licenciatura en Ciencias de la Educación	Maestría en Política Educativa
		Maestría en Investigación Educativa
		Posgrado en Gestión Educativa
		Maestría en Administración Universitaria
		Doctorado en Ciencias de la Educación
Universidad Nacional de Cuyo	Profesorado y Licenciatura en Ciencias de la Educación	Doctorado en Ciencias de la Educación
Universidad Nacional de Entre Ríos	Profesorado y Licenciatura en Ciencias de la Educación	Maestría en Educación
Universidad Nacional de Formosa	Licenciatura en Pedagogía	
	Licenciatura en Gestión Educativa*	
Universidad Nacional de General San Martín	Licenciatura en Administración y Gestión de la Educación*	Maestría en Gestión Educativa
Universidad Nacional General Sarmiento	Licenciatura en Educación	
Universidad Nacional de Jujuy	Profesorado y Licenciatura en Ciencias de la Educación	
Universidad Nacional de Lanús	Licenciatura en Gestión Educativa*	
	Licenciatura en Ciencias de la Educación	
Universidad Nacional de La Matanza	Licenciatura en Gestión Educativa*	
Universidad Nacional de La Pampa	Profesorado y Licenciatura en Ciencias de la Educación	Maestría en Evaluación
Universidad Nacional de Mar del Plata		Maestría en Gestión Universitaria
Universidad Nacional Patagonia Austral	Profesorado en Ciencias de la Educación	Maestría en Investigación Educativa y Calidad de la Enseñanza
Universidad Nacional Patagonia S.J. Bosco	Profesorado y Licenciatura en Ciencias de la Educación	Maestría en Educación Superior
	Técnico Universitario en Gestión Educativa	Especialidad en Educación Superior
Universidad Nacional de La Plata	Profesorado y Licenciatura en Ciencias de la Educación	Doctorado en Ciencias de la Educación
Universidad Nacional de La Rioja		Maestría en Calidad y Gestión Educativa

Institución	Oferta de grado	Oferta de posgrado
Universidad Nacional de Lomas	Profesorado y Licenciatura en Ciencias de la Educación	
Universidad Nacional de Luján	Profesorado y Licenciatura en Ciencias de la Educación	Maestría en Política y Gestión Educativa
Universidad Nacional del Nordeste	Profesorado y Licenciatura en Ciencias de la Educación	
Universidad Nacional de Quilmes	Licenciatura en Ciencias de la Educación	
	Licenciatura en Educación (a distancia)*	
Universidad Nacional de Río Cuarto		Maestría en Educación y Universidad
Universidad Nacional de Rosario	Profesorado y Licenciatura en Ciencias de la Educación	Doctorado en Humanidades Orientación en Educación
Universidad Nacional de Salta	Profesorado y Licenciatura en Ciencias de la Educación	
Universidad Nacional de San Juan	Carrera de Pedagogía	
Universidad Nacional de San Luis	Licenciatura Ciencias de la Educación	Maestría en Sociedad e Instituciones
Universidad Nacional de Santiago del Estero (con sedes en Corrientes, Córdoba, Salta y Tucumán)	Licenciatura en Gestión Educativa*	
	Analista en Gestión Educativa	
Universidad Nacional de Tres de Febrero	Licenciatura en Gestión Escolar*	Maestría en Política y Administración de la Educación
	Licenciatura en Ciencias de la Educación*	Especialización en Planeamiento y Gestión de la Educación; Especialización en Gestión y Evaluación de las Instituciones Educativas
Universidad Nacional de Tucumán	Profesorado y Licenciatura en Ciencias de la Educación	Doctorado Tutorial Ciencias de la Educación
Universidad Nacional de Villa María	Licenciatura en Ciencias de la Educación** Tecnatura en Gestión	
Total 32	Total 40	Total 26

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Educación Superior, Ministerio de Educación de la Nación, Argentina.

Referencias: *Carreras de complementación curricular para profesores de institutos terciarios no universitarios con carreras de 3 años de duración como mínimo.

**Plan a término para docentes.

Apéndice B

Instituciones universitarias privadas con oferta de grado y posgrado en Ciencias de la Educación y afines a la política y gestión educativa		
Institución	Oferta de grado	Oferta de posgrado
Universidad Abierta Interamericana	Licenciatura en Ciencias de la Educación	
Universidad Adventista del Plata	Licenciatura en Ciencias de la Educación	(La maestría en Educación con orientación en Administración Educativa se cerró a partir del año 2000.)
Universidad Argentina J.F. Kennedy	Profesorado y Licenciatura en Ciencias de la Educación	
Universidad CAECE	Licenciatura en Pedagogía	Maestría en Gestión de Proyectos Educativos
	Carrera de Gestión Educativa*	
Universidad Católica Argentina (con sedes en Buenos Aires, Mendoza y Entre Ríos)	Profesorado y Licenciatura en Ciencias de la Educación	Maestría en Educación con especialización en Administración de la Educación
	Licenciatura en Dirección y Sup. de IE*	
	Licenciatura en Ciencias de la Educación*	
	Profesorado y Licenciatura en Ciencias de la Educación	
	Tecnicatura en Dirección y Sup.	
Universidad Católica de Córdoba	Licenciatura en Educación*	Doctorado en Ciencias de la Educación
Universidad Católica de La Plata	s/d	s/d
Universidad Católica de Santa Fe	Prof. y Licenciatura en Ciencias de la Educación	Doctorado en Ciencias de la Educación
Universidad Católica de Santiago del Estero (con sedes en Buenos Aires, Jujuy y Rafaela)	Licenciatura en Ciencias de la Educación	
	Licenciatura en Gestión de las Inst. Educativas*	
	Licenciatura en Gestión de las Inst. Educativas.*	
	Licenciatura en Gestión de las Inst. Educativas.*	
	Licenciatura en Gestión de las Inst. Educativas.*	
Universidad de Belgrano	Carrera de gestión educativa	
Universidad de Morón	Licenciatura en Ciencias de la Ed. esp. Política	
	Licenciatura en Gestión de la Educación*	
Universidad de la Cuenca del Plata	Licenciatura en Ciencias de la Educación*	
Universidad de Palermo		Máster en Educación Superior
Universidad de San Andrés		Maestría en Educación y Gestión**
Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino	Licenciatura en Ciencias de la Educación	

Institución	Oferta de grado	Oferta de posgrado
Universidad del Salvador	Licenciatura en Organización y Conducción Educativa*	Maestría en Organización y Gestión Educativa
		Maestría en Educación con orientación en Gestión de Innovaciones Curriculares
		Maestría en Educación con orientación en Acreditación y Evaluación*
Universidad FASTA	Prof. y Licenciatura en Ciencias de la Educación	
Total 17	Total 24	Total 9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información de la Secretaría de Educación Superior, Ministerio de Educación de la Nación, Argentina.

Referencias:

*Carreras de complementación curricular para profesores de institutos terciarios no universitarios con títulos correspondientes a carreras de 3 años de duración como mínimo.

**Este programa comienza a dictarse en julio de 2000.

Apéndice C

Algunas características generales de los programas seleccionados

Ofertas de grado del sector público

1. *Licenciatura en Ciencias de la Educación de la Universidad de Buenos Aires (UBA).*

Esta oferta tiene sus orígenes en 1936 con la creación de la carrera de Pedagogía en la Universidad de Buenos Aires. En 1958 adopta el nombre de Ciencias de la Educación. El plan vigente en la actualidad es de 1985.

El programa fue seleccionado por su larga tradición en la formación universitaria de profesionales de la educación, por la reconocida trayectoria de sus profesores, por su matrícula y su tasa de egresados por año (véase apéndice 3). No se encuentra dirigida a ningún perfil profesional en particular.

2. *Licenciatura en Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER).*

Esta oferta tiene sus orígenes en 1973 con el proceso de creación de universidades provinciales. Se encuentra en una provincia con una larga tradición en la formación de profesionales de la enseñanza; luego de la consolidación nacional la primera Escuela Normal del país fue fundada en Paraná,

provincia de Entre Ríos, en 1870 por Domingo Faustino Sarmiento. El plan de estudio vigente se encuentra en proceso de reestructuración.

El programa fue seleccionado porque a pesar de su baja matrícula (véase apéndice 3) presenta una orientación novedosa en el área de Planeamiento y cuenta con profesores de reconocida trayectoria nacional en la misma. No se encuentra dirigida a ningún perfil profesional en particular.

Ofertas de grado del sector privado

3. Licenciatura en Gestión de las Instituciones Educativas de la Universidad Católica de Santiago del Estero (UCSE).

La selección de esta oferta se vincula con el hecho de ser una de las nuevas ofertas de complementación curricular dirigidas específicamente hacia la gestión. Además se consideró su impacto en función de las 4 sedes en diferentes regiones del país en las cuales se dicta la carrera (véase apéndice 2).

El programa está dirigido a profesores de nivel terciario (carreras de 4 años de duración) o título de grado universitario con experiencia docente no menor a 3 años en el nivel superior o 5 en el nivel medio. Los alumnos del programa trabajan por tanto en instituciones educativas.

Ofertas de posgrado del sector público

4. Maestría en Política y Administración de la Educación de la Universidad de Tres de Febrero (UNTREF).

Esta universidad fue recientemente aprobada por la Comisión Nacional de Acreditación Universitaria y el programa de maestría comenzó a dictarse en 1999.

Su interés radica en que se trata de una de las nuevas ofertas en el área, directamente vinculada a la temática de nuestro interés, a cargo de reconocidos profesionales y académicos en el plano nacional e internacional.

Se dirige a egresados universitarios de Ciencias de la Educación o equivalentes de las Ciencias Sociales y Humanas.

Ofertas de posgrado del sector intergubernamental

5. Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación. Cohorte

Políticas Educativas e Investigación para la toma de decisiones de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Esta institución y la maestría en particular cuentan con la más larga tradición en programas de posgrado del país.

Resulta de interés por la cantidad de egresados (véase apéndice 5) en relación con el resto de los programas de posgrado, la inserción de sus egresados en distintos niveles de la administración del sistema educativo y la calidad de su cuerpo docente.

Se dirige a funcionarios de ministerios o secretarías del estado nacional y provincial, a asesores de las legislaturas y docentes e investigadores universitarios jóvenes con trayectoria iniciada en el tema de las políticas educativas.

6. Especialización en Conducción del sistema educativo y sus instituciones de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Se trata de uno de los primeros programas de posgrado dirigido a docentes y directivos y otros "gestores" del sistema, cuenta con gran cantidad de egresados y profesores de reconocida trayectoria en los ámbitos académicos y profesionales de la educación.

Es una propuesta para docentes, directivos, supervisores, asesores institucionales, técnicos en gestión educativa e investigadores.

Apéndice D

Extracto de la entrevista a un profesor de la asignatura Política Educativa de la Universidad de Buenos Aires (UBA)	
Estrategias básicas	Propuestas didácticas (Se consignan algunas a modo de ejemplo.)
<p>a) Indagación e investigación</p> <ul style="list-style-type: none"> - Identificación y formulación de problemas - Formulación de hipótesis y conjeturas - Observación - Recolección de datos de diferentes tipos de información - Organización y análisis de los datos - Conclusiones y comunicación de los resultados 	<ul style="list-style-type: none"> - Planificación, realización y tabulación de encuestas - Realización de entrevistas a actores sociales y políticos - Observación de sesiones del Congreso, Consejo Superior de la UBA, actos políticos, movilizaciones - Elaboración de pequeñas investigaciones sobre un tema - Elaboración de reseñas de investigación
<p>b) Tratamiento de la información</p> <ul style="list-style-type: none"> - Recolección y registro de datos - Análisis crítico - Elaboración de inferencias - Contrastación - Síntesis interpretativa - Juicio evaluador 	<ul style="list-style-type: none"> - Seguimiento, análisis, interpretación y síntesis de distintos medios de comunicación social en relación a cuestiones de política educativa - Planificación y realización de debates sobre cuestiones de política educativa apoyados en información adecuada a los argumentos - Análisis, elaboración e interpretación de cuadros, diagramas, esquemas, mapas temáticos, informes sobre aspectos de la situación educativa - Localización y utilización de boletines, revistas, secciones especializadas de prensa - Contrastación y síntesis de información obtenida en diferentes fuentes - Confeción de cuadros estadísticos
<p>c) Análisis de causalidad múltiple</p> <ul style="list-style-type: none"> - Distinguir los factores condicionantes de una situación - Dilucidar las intenciones y motivaciones de los individuos y los grupos 	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis y comparación entre opiniones e interpretaciones diversas y elaboración de una propia - Análisis y evaluación de problemas reales y ficticios relacionados con la actividad y participación política (debate de una ley, elaboración de una plataforma política, elaboración de discursos) - Análisis de los diferentes factores intervinientes en la determinación de políticas educativas
<p>d) Fomento de la tolerancia y solidaridad</p> <ul style="list-style-type: none"> - Respeto a las opiniones, creencias e ideas de los otros - Fomento de la solidaridad entre grupos 	<ul style="list-style-type: none"> - Trabajo en grupos para la toma de decisiones compartidas en la resolución de problemas - Realización de debates asumiendo diferentes posturas

III. El estado de la enseñanza de la formación en gestión y política educativa en Brasil

Sonia M. Draibe, con la colaboración en la investigación y el análisis de Aparecida Néry de Souza y Maria Olyntha G. Borba

Contenido

Introducción	78
1. Contextualización de la situación de la enseñanza de la gestión y la política educativa en Brasil	79
1.1. El contexto general y las características de la reforma educativa reciente	79
1.2. Principales contenidos y orientaciones de los cambios recientes	80
1.3. El sistema tradicional de formación y reclutamiento de los gestores del sistema educativo	85
2. Características de la oferta académica de la formación en gestión y política educativa	88
2.1. Enseñanza Superior: cursos de grado en Pedagogía	88
2.2. Enseñanza Superior: Cursos de posgrado stricto sensu en Educación	92
2.3. Algunas características de los programas y cursos de posgrado lato sensu y especialización	95
3. Estudio de casos	95
3.1. Antecedentes	96
3.2. Características principales de los casos estudiados	101
Bibliografía citada	113

Introducción

Al igual que otros países de América latina, Brasil asistió en la última década a un fuerte movimiento de descentralización e innovaciones en la organización y en la gestión de las redes públicas de enseñanza primaria y secundaria. Por la magnitud de esas modificaciones ya han sido referidas como una suerte de "revolución copernicana", tan amplia y profundamente alteraron la fisonomía y la dinámica interna de las escuelas (Draibe, 1996).

Por un lado, la unidad escolar emerge de ese movimiento como una entidad más autónoma en la gestión de los recursos que se le asignan. Por otro, el proceso de descentralización ha fortalecido las posiciones relativas de los gobiernos municipales, más que de los estados, en materia de política educativa y de responsabilidades en el gobierno de la educación.

En concordancia con las innovaciones experimentadas, se han ampliado de modo considerable el campo y el ámbito de decisión de las autoridades escolares de los niveles intermedios y, principalmente, finales, de las redes públicas de enseñanza. El caso más notorio es, sin duda, el del director de escuela, figura central del proceso de transferencia y delegación de funciones. Pero también se destacan en este proceso otras dos tendencias: el aumento de los niveles de participación de los consejos o asociaciones de padres en el gobierno de las escuelas y la emergencia de actores colectivos nuevos, actuantes en los niveles municipales, estatales y nacionales. Estos actores, aunque de modo fragmentado, responden por el sistema de negociación y concertación sobre el cual se apoya la política educativa descentralizada.

La diversificación de funciones y las nuevas tareas administrativas, contables y de planificación y organización, imponen hoy un nuevo perfil profesional de los dirigentes de la educación, en especial del director y los otros agentes que actúan con él en la dirección de la escuela. Paradójicamente, las demandas de capacitación y adaptación exigidas por las nuevas funciones de gestión son atendidas por iniciativas internas de las mismas redes educativas, en general a través de cursos de entrenamiento del tipo *in job training* (o capacitación en servicio), con pequeña o nula participación de instituciones externas, sean las universidades, sean organismos públicos o privados de formación o capacitación. Es decir que las instituciones que aportan la *expertise* en la formación de educadores y futuros gestores educativos se muestran en gran medida distantes o poco sensibles al vigoroso movimiento de innovación que ocurre en el ámbito de la unidad escolar.

Otra característica de la situación actual se refiere al bajo nivel de capacidad administrativa (*state capabilities*) de las unidades escolares, que se traduce en carencias y baja eficiencia de los recursos físicos, humanos y logísticos movi-

lizados para el gobierno de la educación. En otros términos, la descentralización de la educación hasta ahora no fue debidamente acompañada por la adecuada capacitación de los niveles locales de administración escolar, tanto de las mismas escuelas como de las administraciones municipales.

En este artículo se procura examinar una de las piezas de este rompecabezas: la situación actual de los programas de formación de los futuros dirigentes escolares, a través de una caracterización de la oferta académica de programas universitarios de política y administración escolares, impartidos en los 558 cursos de pedagogía que ofrecen 415 instituciones de enseñanza superior del país.

En la primera parte se hace una breve referencia al contexto general en que se da la reforma educativa y se describe el sistema de formación y reclutamiento de maestros y profesionales que ocupan posiciones directivas en la educación.

La segunda parte está dedicada a la caracterización de la oferta de cursos, sobre la base del relevamiento nacional realizado para este trabajo a partir de datos secundarios extraídos de las siguientes fuentes:

- MEC/SESu/DEPES/DEDES/CGSI/DPIES (2000). *Cursos de Pedagogía con Habilitación para el Magisterio*.
- MEC/SESu/DEPES/DEDES/CGSI/DPIES (2000). *Informe de IES por Curso de Pedagogía, 1998*.
- FSP/UOL/Verstibuol (www.uol.com.br) (2000). *Informe de cursos de pedagogía, por estados e instituciones. Vestibular 2000*.

La tercera parte está dedicada a la exposición de los principales resultados de los seis estudios de casos realizados, así como de las informaciones recogidas directamente en 415 unidades de enseñanza superior del país.

1. Contextualización de la situación de la enseñanza de la gestión y la política educativa en Brasil

1.1 El contexto general y las características de la reforma educativa reciente

Desde la década de 1980 se asiste en Brasil a una muy rica experimentación y a variadas innovaciones en la política educativa, en especial en las redes públicas de educación primaria y secundaria. De hecho, como respues-

ta al impulso brindado por el proceso de democratización, nuevas concepciones y formas de organización descentralizada de los programas se han multiplicado, apoyándose, en general, en movimientos del tipo *bottom up*, impulsados por una gran variedad de organizaciones.

En la década de 1990, nuevos estímulos se suman al anterior: por un lado, la descentralización ha adquirido naturaleza estratégica para la implementación de la reforma más amplia de la política social y de las metas de mejora de su efectividad; por otro, comprendida como mecanismo de reestructuración de las competencias federativas de los tres niveles de gobierno, la descentralización es motivada también por razones fiscales y de restricciones de recursos públicos, como parte del programa de estabilidad económica y ajuste fiscal impartido desde 1994.

1.2 Principales contenidos y orientaciones de los cambios recientes

A continuación se presenta una síntesis de las principales orientaciones de reforma.

Cuadro 1.

Reforma educativa en Brasil: Dimensiones y Contenidos	
Dimensiones	Contenidos y orientaciones
Financiamiento y gasto	<ul style="list-style-type: none"> - Redistribución de recursos en beneficio de la educación fundamental - Descentralización de la ejecución del gasto - Progresividad y redistribución de los recursos - Distribución más equilibrada de recursos entre regiones
Estructura organizacional y sistema de decisiones (redes y programas)	<ul style="list-style-type: none"> - Descentralización - Desconcentración de recursos y funciones - Autonomización de la unidad escolar
Relación público/privado en el gobierno de la educación	<ul style="list-style-type: none"> - Participación de padres y apoderados - Participación de la sociedad civil
Dimensión didáctico-pedagógica	<ul style="list-style-type: none"> - Modernización de los contenidos - Diversificación de carreras - Creación de sistemas nacionales de capacitación docente
Introducción de nuevos programas	<ul style="list-style-type: none"> - Programas de apoyo a la educación fundamental
Monitoreo y control de calidad	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de un sistema nacional integrado de evaluaciones educativas

Las transformaciones afectan de modo distinto a los niveles de enseñanza: son más significativas, hasta ahora, en el nivel de educación básica, pero

también ya se han iniciado en los niveles medio y superior; en los niveles básico y medio, afectan principalmente a las redes públicas, mientras que en el nivel superior afectan más a la red de escuelas privadas.

En los ítem siguientes se hace una breve referencia a algunas medidas implementadas recientemente, seleccionadas como ejemplos de las orientaciones y los contenidos de la transformación en curso.

- **Universalización de acceso y mejora de la escolaridad de la población**

Un conjunto de medidas y programas tiene como principales objetivos:

- Cumplir la meta de universalización del acceso a la educación básica. Hoy alrededor del 95% del grupo etario de 7-14 años está matriculado en el sistema de enseñanza.
- Ampliar los años de estudios de la población. Actualmente los años de estudio llegan a alrededor de 5,5 años en media en el grupo etario de 15 años y más¹.

- **Modernización de los contenidos y estímulos a la mejora de calidad de la educación**

Tres líneas de acción orientan los esfuerzos de mejora de la calidad de la educación en sus niveles básicos:

- Modernización de los contenidos.
- Mejora de las calificaciones docentes.
- Mejora de los materiales y recursos didácticos.

El esfuerzo más importante de modernización de los contenidos, emprendido a nivel nacional por el Ministerio de Educación (MEC), se tradujo en la elaboración y amplia distribución de un cuadro referencial de temas y programas innovadores, conocidos como **Parámetros Curriculares**².

En lo que se refiere a la mejora de las calificaciones docentes, más allá del proyecto legislativo que impone la obligatoriedad de la formación en nivel

1. Las medidas –implementadas por la Unión, estados y municipalidades– abarcan distintos programas como, por ejemplo: alfabetización de adultos, reducción del *gap* serie-edad, reducción del fracaso escolar, etc.

2. Los nuevos Parámetros Curriculares para todas las series de los niveles básico y medio fueron elaborados, entre 1995 y 1999, por comisiones nacionales de especialistas. Sin carácter de obligatoriedad, los Parámetros introducen innovaciones temáticas y programáticas en la programación curricular, por ejemplo: filosofía, ética, medio ambiente, defensa de las minorías, etc. También de modo innovador, ejemplares impresos de los Parámetros fueron distribuidos nominalmente, por correo, a más de 1,2 millones de profesores de escuelas públicas de estados y municipios.

superior para profesores de todos los niveles de enseñanza, inclusive la preescolar, se ha iniciado un ambicioso programa de educación a distancia, volcado a la capacitación y actualización pedagógica de los maestros³.

El programa más significativo en cuanto a los materiales didácticos y las nuevas tecnologías educativas, es el de la distribución universal de libros didácticos a los alumnos de las escuelas públicas.

● Nuevas orientaciones del financiamiento y del gasto educativo

En el nivel de la enseñanza básica, la medida más radical de reforma, aprobada en 1996 e implementada desde 1998, ha sido la creación del Fondo de Desarrollo de la Educación Básica y de la Valorización del Magisterio (FUNDEF). Este Fondo tuvo como objetivos:

- Distribuir los recursos entre los niveles federativos de gobierno (Unión o gobierno central, estados y municipios).
- Introducir un criterio de progresividad en la asignación de recursos.
- Estimular la valorización de los salarios del personal docente⁴.

En su tercer año de operación, esta medida ya registra efectos significativos, especialmente por su impacto en la redistribución a nivel regional⁵, el aumento del gasto promedio por alumno⁶ y el aumento del salario de los docentes. También se han verificado impactos sobre la municipalización⁷ y en el plan de la calidad de la enseñanza, por efecto de la mejora de las calificaciones de los docentes y la reducción del número de profesores sin formación mínima.

3. El Programa "TV Escola" está formado por una serie de acciones televisivas destinadas a la capacitación docente y a la ampliación del acceso de los alumnos a las nuevas informaciones. Para su implementación fueron distribuidos equipos de TV y grabadoras a cerca de 55 mil escuelas (dos tercios del total), llegando, por lo tanto, al 73% de los alumnos (21,9 millones) y el 70% de los docentes (840 mil). A través de un satélite de comunicaciones se hacen emisiones diarias de videos educativos, grabados en las escuelas.

4. Estados y municipios destinan el 25% de sus presupuestos a la enseñanza básica, por determinación constitucional. A partir de la nueva legislación, en cada estado, el 15% de aquel valor se centraliza en un fondo que se redistribuye entre el estado y los municipios correspondientes, en proporción al número de alumnos efectivamente matriculados en sus respectivas redes, de acuerdo con el parámetro de 300 dólares por alumno/año. Según el nuevo sistema, al menos el 60% de los recursos totales del fondo son asignados a los salarios de los profesores de la enseñanza básica. Le corresponde al gobierno central de la Unión complementar los fondos de los estados que no tengan recursos suficientes para mantener el nivel mínimo de gasto sugerido.

5. Principalmente por la transferencia de recursos a pequeños municipios de las regiones norte y nordeste.

6. El aumento del gasto *per capita* respecto de los alumnos ha sido del orden del 22,7% en todo el país, pero más considerable en las regiones norte (47%) y nordeste (90%).

7. Entre 1997 y 1998, el número de matrículas de la red municipal creció 21,5%, mientras que el de la red de los estados se redujo en 4,6%.

● **Cambios en la relación público/privado**

La política educativa, en los niveles básico y medio de enseñanza, no se ha orientado por la privatización en sentido estricto. La transformación es significativa porque influye en la relación Estado/sector privado a través de dos tendencias principales:

- El crecimiento de la participación de los padres en la gestión de las escuelas⁸.
- El aumento de la participación de ONGs y del sector empresarial en actividades de apoyo a las redes públicas de educación.

● **Descentralización e innovaciones en la gestión**

Entre los vectores de la reforma, la descentralización del sistema y de los programas se ha constituido en el proceso por excelencia que reorganiza la política educativa brasileña.

Es importante subrayar que el sistema nacional de educación básica ya se ha consolidado de forma descentralizada en la estructura federativa, encontrándose desde la década de 1930 bajo la responsabilidad de los estados y de los municipios. La tendencia actual enfatiza la municipalización de este último nivel de enseñanza⁹.

Si se considera el conjunto de iniciativas, medidas y programas descentralizadores implementados en el último decenio, es posible verificar la convivencia de tres modelos simultáneos de descentralización:

1. La "estadualización", o sea, el proceso de transferencias y delegaciones del gobierno central hacia las autoridades educativas de los estados.
2. La municipalización, o sea, el proceso de transferencias y delegaciones del gobierno central y/o de los estados hacia las autoridades educativas de los municipios.
3. La autonomización de la unidad escolar, o sea, el proceso de transferencias y delegaciones de funciones de los tres niveles de gobierno hacia la dirección de las escuelas.

8. Casi todos los programas federales descentralizados determinan la participación de las asociaciones de padres o de consejos municipales en su operación y supervisión.

9. En 1998, en el nivel de enseñanza básica, las redes de los estados respondían por el 53,3% de la matrícula. La municipalización se ha acentuado en el período reciente, en tanto en 1994 los municipios respondían solamente por un tercio de la matrícula.

Como se puede ver, el proceso de descentralización involucra simultáneamente la descentralización en la estructura federativa y la descentralización en la estructura organizacional de las redes educativas. Éstas -tanto las de los estados como las de los municipios- siempre fueron muy centralizadas, reservando poco o ningún espacio de autonomía a las escuelas mismas y a su comunidad de referencia.

La tendencia más innovadora que se vive en el período reciente es la del fortalecimiento de la autonomía de las unidades escolares, lo que se verifica tanto en el plano político-administrativo cuanto en el crecimiento del número y la complejidad de funciones de gestión. Ejemplo de lo primero es la diseminación de la práctica de elección del director de escuela, anteriormente seleccionado por sistemas competitivos internos o por mero nombramiento de la autoridad superior. En la segunda dimensión, el ejemplo es el de la descentralización de la ejecución del gasto, a través de la transferencia hacia las escuelas de recursos y funciones anteriormente centralizados en el gobierno central o en los estados.

Resultados positivos de la descentralización fueron ya identificados por varios estudios e investigaciones (NEPP, 1997), pero no se puede negar que, en general, el proceso enfrenta dificultades, entre ellas:

- La fragmentación institucional que, sumada al fuerte federalismo, limita la acción normatizadora central.
- Las grandes dimensiones de las redes educativas y, más aún, la duplicación de acciones de estados y municipios en los mismos niveles educativos.
- La gran heterogeneidad y las diferencias en los sistemas educativos entre estados, entre municipios y -diferencia notoria- entre redes de estados y redes municipales.
- La débil capacidad administrativa y de gestión de las municipalidades y de las escuelas.
- Las fallas en la circulación de información y en los procesos de capacitación de los sistemas de enseñanza.

O sea, las mismas medidas innovadoras se apoyan en sistemas de información, capacitación, monitoreo y control cuya eficacia tiende a variar según las diferencias y los obstáculos citados.

La capacitación de los gestores para las nuevas funciones -tanto en el proceso básico general de su formación, como en la capacitación

específica para las tareas introducidas por los nuevos programas- es, sin duda, una de las condiciones decisivas para el éxito de la implementación de las innovaciones señaladas.

1.3 El sistema tradicional de formación y reclutamiento de los gestores del sistema educativo

En nivel de grado, no hay, en el sistema de enseñanza superior, una rama especializada en la formación de dirigentes de la educación.

Aunque desde 1971 la legislación determine que el director de escuela de las cuatro series iniciales del nivel básico debe tener nivel superior, es alto el porcentaje de los profesionales que no lo poseen. Dados los sistemas tradicionales de designación, un antiguo profesor formado en nivel medio¹⁰ podría ser nombrado director o someterse a los concursos públicos para esta función. Así, en 1997, del total de escuelas públicas urbanas de nivel básico, sólo el 61,6% de los directores y el 53,5% de los profesores poseían diploma de nivel superior (NEPP, 1997). En las escuelas de nivel medio, casi todos los directores están diplomados en nivel superior.

Los programas de entrenamiento específico para directores son comunes y tienden a difundirse. En 1997, entre los directores de escuelas públicas urbanas de nivel básico, el 71,2% declaró haber recibido algún tipo de entrenamiento específico para la función (NEPP, 1997).

En todo el país, predominan todavía los criterios y mecanismos tradicionales de designación de director de escuela, entre ellos, la recomendación por parte de autoridades políticas, principalmente en las redes municipales. Informaciones de 1997 muestran que en el conjunto de las escuelas urbanas públicas de enseñanza básica, apenas el 7,7% de los directores habían sido seleccionados a través de concursos competitivos y de verificación de mérito, y apenas el 24% había sido elegido por la comunidad de la escuela. Quiere decir que cerca del 70% de los directores llegaron a la función a través de mecanismos de designación en general poco formalizados, transparentes y competitivos (NEPP, 1997).

10. Formado en las "escuelas normales", curso de nivel medio de formación del profesor del nivel básico (o primario, en la denominación antigua). La Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, aprobada en 1997, introdujo la obligatoriedad de que todos los maestros, desde el nivel preescolar, posean nivel superior y determinó que los actuales maestros obtengan sus diplomas a más tardar en el año 2002.

1.3.1 La formación superior: el Curso de Pedagogía y sus especializaciones internas

El curso superior más buscado por profesores (de las cuatro primeras series), directores y candidatos a directores de escuelas de los niveles básico y medio es el Curso de Pedagogía, como se conoce en Brasil al curso superior de grado en ciencias de la educación.

De cuatro años de duración, el currículo básico de este curso es organizado por las disciplinas de formación general del educador (sociología de la educación, filosofía de la educación, historia de la educación, psicología y didáctica), las disciplinas de metodología y práctica docente, y las disciplinas referidas a la estructura y dinámica político-administrativa de los sistemas de enseñanza (administración escolar, política educativa, gestión educativa, estructura y funcionamiento del sistema de enseñanza, etc.). Los cursos de pedagogía, en general, también ofrecen complementación didáctica (cursos de licenciatura) para futuros profesores de disciplinas específicas de las cuatro últimas series del nivel básico y del nivel medio.

Hasta hace poco tiempo, gran parte de los cursos de pedagogía ofrecían algunas opciones de especialización a los estudiantes regulares del curso, siendo las más comunes las de administración educativa¹¹, supervisión educativa¹², orientación educativa o psicopedagogía¹³.

Como se verá en la discusión de los estudios de casos (apartado 3), la tendencia es eliminar las especializaciones intracurso para reservar al curso de grado en pedagogía la tarea de formación general del profesor y del especialista en educación y, al mismo tiempo, transferir la formación específica especializada al nivel de posgrado (*stricto sensu* y *lato sensu*), a cursos de especialización universitaria o a los cursos del tipo *in job training*, de las redes de enseñanza.

1.3.2 Cursos de posgrado y de especialización en educación

Dos procesos simultáneos están cambiando rápidamente el cuadro general de estudios de posgrado y especializaciones en el campo de la política y la gestión educativa: por un lado, los cambios en las concepciones, tipos y organización de la oferta de cursos de este nivel de enseñanza; por otro, la

11. Destinada a calificar al estudiante para actuar como director de escuelas de nivel básico y medio.

12. Complementaria a la administración escolar, destinada a calificar al estudiante para las funciones de coordinación pedagógica y supervisión escolar.

13. Destinada a capacitar al profesional para las actividades de orientación de estudios y aprendizaje de los alumnos.

creciente preocupación por las cuestiones de gestión educativa, que amplían la búsqueda de formación específica en cursos de esta naturaleza.

Las nuevas disposiciones legales de la educación han permitido una fuerte diversificación de los tipos de cursos ofrecidos a nivel de posgrado. En efecto, junto con los programas de maestría y doctorado, típicos de los estudios de posgrado *stricto sensu*¹⁴, la nueva legislación creó el tipo de programa "profesionalizante"¹⁵ y reglamentó los estudios de posgrado *lato sensu*¹⁶. Los dos últimos tipos se vienen multiplicando de modo acelerado en los últimos años, junto con los cursos de especialización universitaria tradicionales.

Desde la perspectiva de la demanda, la centralidad que la nueva agenda educativa confiere a las cuestiones de gestión y calidad de la enseñanza, sumada a los nuevos perfiles profesionales de los dirigentes educativos impuestos por la descentralización, sin duda han estimulado la búsqueda de calificación superior específica tanto para los maestros cuanto para los que ocupan posiciones directivas en los sistemas de enseñanza. En parte, las nuevas calificaciones son ofrecidas por procesos internos a las mismas redes educativas, pero cursos y programas más amplios y complejos son, en general, ofrecidos por las universidades, en niveles de especialización o, cada vez con más frecuencia, en el nivel de estudios de posgrado *lato sensu*, principalmente después de la nueva reglamentación de los mismos. Muy heterogéneos -en contenidos, duración, etc.-, cursos de estos tipos se multiplican aceleradamente, en particular en la red de universidades privadas¹⁷.

14. Destinados principalmente a la formación del profesor universitario y del investigador, académico, constituyen programas con niveles altos de exigencia en términos de carga didáctica, duración, elaboración de tesis, etc.

15. Destinados a profesionales que hacen carrera no universitaria, en general son programas de MBA, con fuerte orientación práctica. En algunas áreas, son ofrecidos por instituciones nacionales asociadas a instituciones internacionales.

16. Se componen de programas y cursos de exigencias más reducidas que los de *stricto sensu*, destinados a profesionales académicos o no académicos.

17. No se dispone de información completa sobre esta dimensión de la oferta. Un rápido y parcial relevamiento registra distintos títulos de cursos y programas en estas áreas, como: Curso de Posgrado *Lato Sensu* en Tecnología y Gestión Educativa, Curso de Posgrado a Distancia en Gestión Educativa, Especialización en Administración Educativa, etc.

2. Características de la oferta académica de la formación en gestión y política educativa

El relevamiento nacional de los cursos de grado y posgrado en pedagogía permite el examen de las principales características de la oferta académica de la formación en gestión y política educativa.

La información disponible permite identificar, en los cursos de grado, su distribución regional y por estados, por tipos administrativos de las instituciones ofertantes –públicas o privadas-, así como por modalidades de instituciones –universidades, centros universitarios y facultades-. Entre los cursos ofertados por instituciones públicas, también se pueden identificar grupos de cursos según el nivel de gobierno al cual se vincula la institución: gobierno central (instituciones públicas federales), los estados (instituciones públicas "estadales") o los municipios (instituciones públicas municipales).

Hay limitaciones de información que impiden, por ejemplo, conocer la distribución de los cursos según el tamaño y la edad de las instituciones. Tampoco se dispone de información nacional que permita, en el caso de los cursos de grado, clasificar las instituciones según algún criterio de calidad de la enseñanza administrada.

En el caso de los cursos de posgrado, la información parcial disponible no es exhaustiva acerca de las instituciones ofertantes. Por el contrario, en cuanto a los cursos de grado, sí se dispone de una clasificación nacional de los programas de maestría y de doctorado (stricto sensu). Esta clasificación la realiza periódicamente la Coordinadora de Capacitación del Personal de Enseñanza Superior (CAPES), organismo del Ministerio de Educación responsable por los programas de posgrado del país.

2.1 Enseñanza Superior: cursos de grado en Pedagogía

Los cursos de Pedagogía están bastante difundidos en todo el país, incluidos en la mayoría de las instituciones de nivel superior. Informaciones relativas al año 1999 registraban, en efecto, 557 cursos ofrecidos por 415 instituciones de enseñanza. La diferencia de cantidades, entre cursos e instituciones, se explica por el hecho de que 52 instituciones ofrecen más de un curso, en sus diversos campus.

2.1.1 Distribución regional de los cursos de Pedagogía y de las instituciones ofertantes

Como se verifica en el cuadro 2, la distribución de cursos e instituciones en las cinco regiones del país es bastante desigual.

Cuadro 2.

Distribución Regional de Instituciones Ofertantes y cursos de Pedagogía				
Región	Nº de instituciones	%	Nº de cursos	%
Norte	17	4,16	34	6,10
Nordeste	41	10,02	68	12,21
Centro oeste	63	15,40	76	13,64
Sudeste	217	53,06	245	43,99
Sur	71	17,36	134	24,06
Brasil	409	100,00	557	100,00

Es notoria la concentración de instituciones y cursos en la región económicamente más desarrollada, la sudeste. Allí se concentran casi la mitad de los cursos y más del 50% de las instituciones. Las regiones sur, centro oeste y nordeste albergan cada una entre el 10% y el 25% de cursos e instituciones, mientras la región norte cuenta solamente con el 4% y el 6% respectivamente de instituciones y cursos.

Tal distribución no guarda relación significativa con la distribución de la población, con excepción de las regiones sudeste -la más poblada y la que concentra más cursos de Pedagogía- y norte -la menos poblada y con menor proporción de cursos-. La región nordeste, segunda región más poblada del país, ocupa la cuarta posición en cantidad de cursos y de instituciones, superada por las regiones sur y centro oeste.

2.1.2 Distribución de los cursos en los estados de la Federación

Aunque presentes en casi todos los estados y en el Distrito Federal, los cursos de Pedagogía se concentran en el estado de San Pablo (23,7%), en Minas Gerais (9,8%), Santa Catarina (9,1), Río Grande do Sul (8,6%) y Río de Janeiro (7,7%). En conjunto, estos cinco estados poseen casi el 60% de la oferta total de cursos (ver cuadro 3).

Cuadro 3.

Distribución y concentración de cursos de Pedagogía en los estados de la federación			
Estado	Nº de cursos	%	% acumulado
San Pablo (SP)	132	23,70	23,70
Minas Gerais (MG)	55	9,87	33,57
Santa Catarina (SC)	51	9,16	42,73
Río Grande do Sul (RS)	48	8,62	51,35

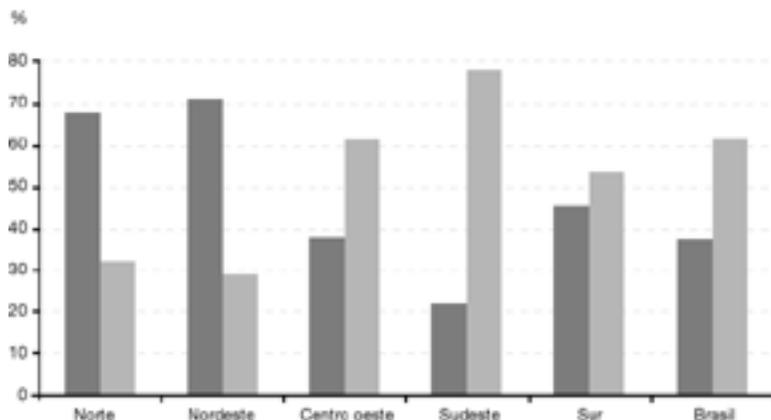
Estado	Nº de cursos	%	% acumulado
Rio de Janeiro (RJ)	43	7,72	59,07
Paraná (PR)	35	6,28	65,35
Mato Grosso do Sul (MS)	24	4,31	69,66
Bahia (BA)	23	4,13	73,79
Mato Grosso (MT)	20	3,59	77,38
Goiás (GO)	16	2,87	80,25
Pernambuco (PE)	12	2,15	82,41
Pará (PA)	12	2,15	84,56
Rondonia (RO)	11	1,97	86,54
Ceará (CE)	11	1,97	88,51
Tocantins (TO)	8	1,44	89,95
Rio Grande do Norte (RN)	8	1,44	91,38
Espírito Santo (ES)	8	1,44	92,82
Distrito Federal (DF)	8	1,44	94,25
Paraíba (PB)	6	1,08	95,33
Acre (AC)	5	0,90	96,23
Piauí (PI)	5	0,90	97,13
Maranhão (MA)	4	0,72	97,85
Alagoas(AL)	4	0,72	98,56
Amazonas (AM)	3	0,54	99,10
Amapá (AP)	3	0,54	99,64
Sergipe (SE)	2	0,36	100,00
Brasil	557	100,00	

2.1.3 Distribución de los cursos según el carácter público o privado de las instituciones

Aproximadamente dos tercios de los cursos de Pedagogía son ofrecidos por instituciones privadas, contra un tercio ofrecido por instituciones públicas. Tal distribución guarda fuerte relación con la distribución general de cursos e instituciones de enseñanza superior del país, mayoritariamente privados y que concentran más del 70% de la matrícula total.

Pero hay diferencias regionales importantes en esa distribución. Al contrario del cuadro nacional, en las regiones menos desarrolladas -norte y nordeste- predominan los cursos ofrecidos por instituciones públicas, mientras en la región sur, los dos tipos de administración reparten casi equitativamente los cursos (54% privadas y 46% públicas). Así, el predominio de cursos de instituciones privadas se da fundamentalmente en las regiones sudeste y centro oeste, en particular en la primera, donde 3 de cada 4 cursos son ofrecidos por instituciones privadas (ver figura 1).

Figura 1. Distribución de los cursos según el carácter público o privado de las instituciones ofertantes



El cuadro 4 muestra también la composición de la oferta pública, distribuida entre instituciones de los municipios (públicas municipales), de los estados (públicas "estaduales") y del gobierno federal (públicas federales). Como se puede verificar, de los 210 cursos ofrecidos por instituciones públicas, 94 (44%) se localizan en instituciones "estaduales", 64 (30%) en instituciones federales y 52 (24%) en instituciones municipales.

Las instituciones federales predominan en la región norte y reparten con las estaduais la oferta de cursos en la región centro oeste. Sólo en la región sur predominan las instituciones municipales, en relación con las otras dos categorías.

Cuadro 4.

Distribución de cursos de Pedagogía por tipos Público y Privado de Instituciones							
Región	Tipos de administración de las instituciones						
	Públicas					Privadas	
	Federal	Estatal	Municipal	Total	%	Nº de cursos	%
Norte	22	1	0	23	67,65	11	32,35
Nordeste	11	36	1	48	70,59	20	29,41
Centro oeste	12	12	5	29	38,16	47	61,84
Sudeste	13	26	8	47	19,18	198	80,82
Sur	6	19	38	63	47,01	71	52,99
Brasil	64	94	52	210	37,70	347	62,30

2.1.4 Distribución de los cursos de Pedagogía según la modalidad de las instituciones ofertantes

Por sus distintos niveles de complejidad, competencias y organización interna, en Brasil, las instituciones de enseñanza superior se distinguen en Universidades, Centros Universitarios y Facultades. Más de la mitad de los cursos de Pedagogía son ofrecidos por Universidades (52,7%), casi la tercera parte (31%) por Centros Universitarios y el 6% por Facultades (ver cuadro 5). En el 10% del total de cursos no se ha podido identificar la modalidad administrativa de las instituciones, dada su nomenclatura distinta (fundaciones, etc.).

Cuadro 5.

Distribución de cursos de Pedagogía por modalidades de las Instituciones de Enseñanza Superior								
Región	Universidades	%	Facultades	%	Centros	%	Otros	%
Norte	24	8,16	6	3,45	-	-	4	7,14
Nordeste	49	16,67	12	6,90	3	9,09	4	7,14
Centro oeste	27	9,18	34	19,54	3	9,09	12	21,43
Sudeste	95	32,31	101	58,05	21	63,64	28	50,00
Sur	99	33,67	21	12,07	6	18,18	8	14,29
Total	294	52,78	174	31,24	33	5,92	56	10,05

2.2 Enseñanza Superior: Cursos de posgrado *stricto sensu* en Educación

Programas de maestría y de doctorado en Educación (posgrado *stricto sensu*) son ofrecidos principalmente en las instituciones públicas de enseñanza superior. Entre las instituciones privadas, algunas de las Universidades católicas también acumularon tradición y excelencia en este nivel¹⁸.

Los programas de posgrado *stricto sensu* son supervisados por la Fundación de Coordinación y Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (CAPES), organismo del Ministerio de Educación. La CAPES, más allá de reconocer y autorizar los programas, periódicamente procesa su evaluación y clasificación, con notas de 7 a 1, por orden decreciente de excelencia.

18. Las universidades católicas y otras confesionales y filantrópicas son clasificadas, en general, como privadas comunitarias.

La información disponible no ha permitido diferenciar entre los programas a los que se dedican más específicamente a la temática de administración, política y gestión educativa. Se prefirió entonces considerar todos los programas clasificados por la CAPES en el área de educación, con excepción de aquellos muy específicos y claramente distantes de las disciplinas antes referidas.

En 1998, el sistema brasileño de enseñanza superior ofrecía 39 programas de maestría y 17 programas de doctorado en el área de Educación¹⁹. Entre los programas de maestría, 32 eran ofrecidos por instituciones públicas y 7 por instituciones privadas. Entre los programas de doctorado, 13 eran ofrecidos por instituciones públicas y 4 por instituciones privadas.

Cuadro 6.

Distribución de los cursos de Posgrado en Educación				
Institución de Enseñanza Superior (Universidad)	Estado	Administración	Nivel	Concepto (1998)
Católica de San Pablo (PUC/SP)	SP	Privada	M/D	7
Católica de Rio de Janeiro (PUC/RIO)	RJ	Privada	M/D	6
Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS)	RS	Pública	M/D	6
Católica de Rio Grande do Sul (PUC/RS)	RS	Privada	M/D	5
Federal de Minas Gerais (UFMG)	MG	Pública	M/D	5
Estadual de San Pablo (USP)	SP	Pública	M/D	5
Católica de Campinas (PUCCAMP)	SP	Privada	M	4
Estadual de Rio de Janeiro (UEERJ)	RJ	Pública	M	4
Federal de Ceará (UFC)	CE	Pública	M/D	4
Federal Fluminense (UFF)	RJ	Pública	M/D	4
Federal de Goiás (UFG)	GO	Pública	M	4
Federal de Pernambuco (UFPE)	PE	Pública	M	4
Federal de Rio de Janeiro (UFRJ)	RJ	Pública	M/D	4
Federal de Santa Catarina (UFSC)	SC	Pública	M/D	4
Federal de San Carlos (UFSCAR)	SP	Pública	M/D	4
do Vale dos Sinos (UNISINOS)	RS	Privada	M	4
Estadual Paulista, Araraquara (UNESP/Arar)	SP	Pública	M/D	4
Estadual Paulista, Marília (UNESP/MAR)	SP	Pública	M/D	4
Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)	MS	Pública	M	3
Estadual de Maringá (UEM)	PR	Pública	M	3
Federal de Bahía (UFBA)	BA	Pública	M/D	3
Federal do Espírito Santo (UFES)	ES	Pública	M	3
Federal de Pernambuco (UFPB/J.P.)	PB	Pública	M	3

19. No fueron considerados 7 programas de maestría y 2 programas de doctorado que, aunque clasificados en el área de educación, se refieren a subáreas muy específicas, tales como Educación en Ciencias, Matemáticas, Física, Educación Especial o en Psicología Educativa.

Institución de Enseñanza Superior (Universidad)	Estado	Administración	Nivel	Concepto (1998)
Federal do Paraná (UFPR)	PR	Pública	M/D	4
Federal do Rio Grande Norte (UFRN)	RN	Pública	M/D	4
Federal de Santa Maria (UFSM)	RS	Pública	M/D	4
Federal de Uberlândia (UFU)	MG	Privada	M	4
Federal de Brasília (UNB)	DF	Pública	M/D	4
Estadual de Campinas (UNICAMP)	SP	Pública	M/D	4
Metodista de Piracicaba (UNIMEP)	SP	Privada	M/D	3
UPF	RS	Pública	M	3
Federal (UFPEL)	RS	Pública	M	2
Católica de Brasília (UCB)	DF	Privada	M	2
Federal de Mato Grosso (UFMT)	MT	Pública	M	2
Federal do Piauí (UFPI)	PI	Pública	M	1
do Amazonas (UA)	AM	Pública	M	1
Católica de Petrópolis (UCP/RJ)	RJ	Privada	M	1
Federal de Segipe (UFSE)	SE	Pública	M	1
Assoc. Ensno Rib. Preto (UNAERP)	SP	Privada	M	S/e

Fuente: CAPES/MEC

Referencias: M = maestría; D = doctorado; s/e = sin evaluación.

El 65% de los cursos se concentra en las posiciones intermedias (notas 3 y 4), mientras que apenas el 7,5% fueron clasificados en las posiciones de excelencia (nota 7 y 6). Es relativamente alta (20%) la proporción de cursos clasificados en las posiciones más bajas de calidad (notas 1 y 2) (ver cuadro 7).

Cuadro 7.

Clasificación de los cursos según CAPES		
Clasificación	Nº de programas	% programas
7	1	2,5
6	2	5
5	3	8
4	12	31,5
3	13	34
2	3	8
1	4	10,5
Total	38	100

2.3 Algunas características de los programas y cursos de posgrado *lato sensu* y especialización

En los últimos dos años ha crecido significativamente la oferta de cursos de este tipo, en general en universidades o instituciones privadas. El movimiento es una clara respuesta de mercado a la nueva legislación (ver apartado 3), que permite al directivo de escuelas especializarse en gestión educativa sin haberse habilitado en nivel de grado en los cursos de Pedagogía.

Según la información reunida, los cursos son de calidad heterogénea, tendiendo a baja, y muy poco innovadores, con algunas excepciones. Llama la atención que los más innovadores buscan apoyo en la literatura referida a la administración empresarial, en especial la relativa a calidad total, control de calidad, etc., lo que sugiere severas lagunas de la literatura específica sobre educación.

3. Estudio de casos

Para profundizar el estudio de la oferta –en especial respecto de las características didácticas, metodológicas y de organización de los cursos– e identificar la naturaleza y el sentido de las innovaciones, se realizaron seis estudios de casos referidos a las siguientes instituciones de enseñanza superior:

1. Facultad de Educación, Universidad de San Pablo (USP)
2. Facultad de Educación, Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG)
3. Centro de Ciencias de la Educación (CEDUC) y Programas de Estudios de Posgrado en Educación, Pontificia Universidad Católica de San Pablo (PUC/SP)
4. Facultad de Educación, Universidad Federal de Bahía (UFBa)
5. Facultad de Educación, Universidad Federal de Río Grande do Sul (UFRGS)
6. Universidad Metodista de Piracicaba (UNIMEP)

Los casos fueron elegidos entre las más importantes instituciones de enseñanza superior del país, que imparten cursos de grado y/o posgrado en ciencias de la educación. Para la selección de los seis casos fueron considerados, simultáneamente, los siguientes criterios, de modo de obtener una cierta variabilidad (ver cuadro 8):

- Mejores niveles de excelencia, según la clasificación de CAPES
- Diversificación administrativa (carácter público y privado)
- Diversificación administrativa (nivel de administración pública)
- Diversificación regional
- Presencia de innovaciones

Cuadro 8.

Situación de cada Institución respecto de los criterios de selección					
Institución	Clasificación CAPES	Carácter público o privado	Nivel de administración pública	Región	Presencia de innovaciones
USP	5	Pública	Estadual	Sudeste	No
UFMG	5	Pública	Federal	Sudeste	
PUC/SP	7	Privada	-	Sudeste	No
UFBa	3	Pública	Federal	Nordeste	Si
UFRGS	6	Pública	Federal	Sur	Si
UNIMEP	3	Privada	-	Sudeste	

Los estudios de casos se realizaron en tres etapas:

1. Relevamiento, sistematización y análisis de la documentación y datos secundarios.
2. Entrevistas con profesores de las instituciones estudiadas y de otras, identificados por su fuerte conocimiento de la situación de los cursos del país.
3. Elaboración de los estudios individuales.

3.1 Antecedentes

Para la clara comprensión de los casos estudiados, conviene tener en cuenta que en Brasil, como consecuencia de las nuevas modalidades de formación del profesional de la educación determinadas por la Ley Directrices y Bases de la Educación Nacional (ley 9.394/96, LDB), los cursos de Pedagogía se encuentran en una etapa de fuerte indefinición en cuanto a concepciones generales, contenidos y organización.

En realidad, la controversia sobre la formación de profesores, mediante licenciaturas, y la de "especialista o técnico" (*bacharel*) en educación, acompaña toda la historia de los cursos de Pedagogía en Brasil. Creados en 1939,

sufren una primera reformulación en 1962, cuando la legislación federal define un currículo mínimo y establece el *cuore* de disciplinas pedagógicas: psicología (de la educación, del aprendizaje, de la infancia y adolescencia), administración escolar, didáctica y práctica de la enseñanza (bajo la forma de una pasantía supervisada). Cada una de estas áreas específicas debía corresponder a 1/8 del total de horas del curso.

Sin embargo, antes y después de ese cambio, era poco clara la distinción entre las funciones del técnico en educación y los otros, formados en las demás licenciaturas.

Un nuevo cambio de legislación, en 1969, propuso la diversificación y la especialización bajo la forma de habilitaciones. La educación es allí comprendida como una cuestión técnica a ser resuelta por especialistas²⁰. Además de formar al profesor, le correspondía a los cursos de pedagogía formar, entonces, a los cuadros directivos, de administración, de planificación y los demás técnicos del sistema educativo²¹.

A partir de 1977, el MEC creó las Comisiones de Especialistas en Educación con el objetivo de movilizar a las Universidades para el debate sobre la identidad de los cursos de Pedagogía. Se realizaron varios encuentros y seminarios regionales para discutir la temática propuesta²².

Otro ciclo de discusión se abre desde 1996 con la LDB. La nueva legislación determinó una base nacional común para la formación de profesionales de la educación del nivel básico de enseñanza (educación infantil, enseñanza básica y media), dedicados a tareas de administración, planificación, inspección, supervisión y orientación educativa. Según la ley, estos profesionales deben tener títulos de niveles de grado o posgrado, a criterio de las instituciones educativas (artículo 64)²³. De esta manera, la experiencia

20. Consejo Federal de Educación, leyes 5.540/68 (reforma de la enseñanza superior) y 5.692/71 (reforma de 1º y 2º grado).

21. Elaborada bajo el régimen militar, tal concepción expresaba la racionalidad instrumental imperante y tenía por meta formar profesionales de la educación más eficientes, más productivos, con capacidad de planificar, dirigir y controlar el sistema de enseñanza.

22. El debate entre universitarios tuvo como marco el Seminario de Educación Brasileña, realizado en 1978, en UNICAMP, y la I Conferencia Brasileña de Educación (CBE), en 1980, en la PUC/SP, cuando se creó el Comité Nacional para la formación del educador. En 1983, en el "Seminario nacional sobre la reformulación de los cursos de preparación de recursos humanos para la educación", se creó la Comisión Nacional de reformulación de los cursos de formación del educador (CONARFE), organismo que luego se transformó en la Asociación Nacional para la Formación de los Profesionales de la Educación (ANPOFE).

23. El artículo 64 de la LDB establece que "la formación de profesionales de educación para la administración, planificación, inspección, supervisión y orientación educativas para la educación básica se hará en cursos de grado en Pedagogía o en nivel de posgrado, a criterio de la institución de enseñanza, garantizada, en esta formación, la base común nacional."

docente ya no es requisito para la formación profesional en las funciones técnicas señaladas, aunque siga siendo considerada condición para el ejercicio profesional de las funciones del magisterio (artículo 67).

Desde las primeras etapas de la implementación de la LDB, el Ministerio de Educación y el Consejo Nacional de Educación (CNE) han estimulado el debate a través de distintas acciones, con el objetivo de redefinir el perfil y el sistema de formación del profesional de educación, discusión que hasta hoy polariza las opiniones en el área educativa. En el momento actual, se debaten las Directrices Curriculares del Curso de Pedagogía en distintos foros, por ejemplo, en el mismo CNE, en la Asociación Nacional para la Formación de los Profesionales de Educación (ANPOFE), en el Forum de los Directivos de las Facultades/Centros de Educación (FORUMDIR), en la Asociación Nacional de Posgrado e Investigación en Educación (ANPEd).

3.1.1 Formación general versus formación especializada: el debate actual

Es importante subrayar que el debate actual no se restringe al problema de la formación del profesional de educación que va a desarrollar funciones técnicas en administración, orientación, coordinación o supervisión educativa, y tampoco lo privilegia. En realidad, cubre casi todas las dimensiones de la educación, de la formación de sus profesionales y, más ampliamente, de la formación del educador.

Al centrarse sobre la formación del pedagogo en general, o sea, sobre los contenidos de las ciencias y de las prácticas pedagógicas que deben estructurar el curso de Pedagogía, el debate revela la orientación que parece ser hegemónica en el ambiente intelectual de la educación en Brasil: la concepción de que el pedagogo debe ser formado antes y, sobre todo, en cuanto profesor y es el profesor el que deberá estar habilitado para cumplir distintas funciones en los ambientes en los cuales se procesa la labor educativa: en la clase, en la coordinación pedagógica de las escuelas, en la dirección, etc.

En gran parte, tal posición expresa preferencias intelectuales e ideológicas. Pero también se apoya en el diagnóstico de que, en Brasil, los cambios en las formas de organización del trabajo educativo muestran que el campo de acción del pedagogo ya no parece exigir una formación específica en las cuestiones que solían estructurar los cursos de Pedagogía. Esto ocurre porque:

- Aunque, tradicionalmente, el curso de Pedagogía ha formado, hasta ahora, al "administrador escolar", también es verdad que los puestos directivos escolares son, en general, ocupados por profesores prove-

nientes de otras áreas y licenciaturas, elegidos directamente por la comunidad escolar o seleccionados por otros mecanismos²⁴.

- El supervisor escolar suele repartir su espacio de trabajo con el coordinador de área, cuya actuación no supone la formación en cuestiones específicas de educación²⁵.
- El orientador educativo y el supervisor escolar realizan actividades superpuestas en la escuela.
- Las redes públicas ya no demandan orientadores educativos, quienes sólo encuentran posibilidades de trabajo en algunas escuelas privadas.

En consecuencia, el debate se dirige hacia la definición de cuáles son los conocimientos específicos necesarios para que el educador cumpla las distintas funciones que se le reservan. En contra de la especialización precoz, se defiende aquí la idea de que, como en todas las carreras (las del médico, ingeniero, abogado, etc.), también en el caso del pedagogo, la profesión debe organizarse a partir de una base común, que le confiera identidad profesional y no a partir de la especialización.

La traducción de esta perspectiva en términos del perfil del curso y de la carrera de pedagogía es inmediata: se insiste en la formación generalista y flexible, que posibilite al pedagogo conocimientos amplios, capacidad de reflexión e investigación y, al mismo tiempo, sea base para posteriores especializaciones. Se proyecta un profesional capaz de mediar entre las teorías educativas y las cuestiones más prácticas de formulación de políticas, dirección escolar, coordinación del trabajo pedagógico en las escuelas, capacitado para actuar en los campos emergentes de trabajo educativo pero no escolar.

En esta dirección, la propuesta de la ANFOPE, por ejemplo, es que la formación de los profesionales del magisterio posibilite, más allá de su actuación como docente:

- El estudio y la investigación de temas y problemas de la educación.
- La articulación, organización y el desarrollo de actividades pedagógicas en el interior de la escuela y en otros espacios educativos.

24. Por ejemplo, en Minas Gerais, las funciones de dirección de las escuelas suelen ser cumplidas por profesionales sin formación específica en el área pedagógica (Declaración de la Comisión de Evaluación Externa de la FAE/UFMG, agosto de 1999).

25. Es lo que se verifica, por ejemplo, en la red educativa del estado de San Pablo.

- La coordinación de la formación continua de profesionales de la educación.
- La planificación de la educación a distancia.
- La investigación de las nuevas tecnologías educativas.

El profesional egresado del curso de Pedagogía, formado en la dirección señalada, estaría capacitado, según esta concepción, para cumplir cualquiera de las siguientes funciones:

- Docencia en educación infantil, en las cuatro primeras series del nivel de enseñanza fundamental y en educación de jóvenes y adultos.
- Docencia en las disciplinas pedagógicas del curso de magisterio.
- Articulación de las actividades educativas en las diferentes dimensiones de la gestión y de coordinación pedagógica, planificación, ejecución y evaluación del trabajo escolar (y no escolar).
- Investigación de problemas socioculturales y educativos²⁶.

Aunque predominante, la posición generalista, preconizada principalmente en el medio universitario, enfrenta todavía oponentes, en general ubicados en los organismos de gobierno o en las redes públicas de educación. El Ministerio de Educación tiende, en esta disputa, a inclinarse hacia la posición de que los cursos de Pedagogía se dediquen a la formación del bacharel, del investigador y de especialistas/técnicos en educación, sin exigencia de la formación del docente como base o requisito.

En este escenario se proponen y se experimentan distintos diseños de cursos y variadas configuraciones curriculares. En los estudios de casos que aquí se presentan se podrán identificar exactamente estos ensayos, aunque el potencial de innovaciones revelado es aún muy bajo.

26. La administración y la gestión, el planeamiento, la coordinación y la evaluación, como objeto de trabajo docente y no docente del pedagogo son demandas puestas para la formación de un profesional capacitado para actuar tanto en las modalidades de enseñanza de educación escolar –educación de jóvenes y adultos, educación especial, educación infantil, por ejemplo- como en otras formas de educación no escolar –movimientos sociales, educación y trabajo, etc.- Ante este abordaje, se presenta para el curso de Pedagogía, el desafío de proporcionar una formación, para el pedagogo, que desarrolle competencias y habilidades adecuadas para atender las demandas de educación formal y no formal del hombre en este fin de siglo." ANFOPE, Proposta de Novas Diretrizes Curriculares para o Curso de Pedagogia, 1999. En: <http://lite.unicamp.com.br>.

3.2 Características principales de los casos estudiados

3.2.1 Características generales y orientaciones de la oferta

Las ofertas parecen diferenciarse entre los niveles de grado, posgrado y especialización.

Oferta en el nivel de grado

El examen, en los seis casos, de las características de la oferta de los cursos de grado en Pedagogía registra la oposición, ya señalada, entre currículos estructurados según la orientación tradicional –que abriga especializaciones y se fragmenta en las habilitaciones típicas de administración, supervisión, orientación y coordinación pedagógica- y currículos reformados en dirección a la formación generalista del profesional pedagogo, teóricamente con capacidad para realizar tanto las tareas docentes cuanto las funciones de gestión, coordinación y orientación pedagógica en el sistema de enseñanza y en otras esferas educativas.

Entre los casos estudiados hay ejemplos de oferta de cursos de Pedagogía que mantienen el modelo de habilitaciones según la legislación de la década de 1970 (caso 3, PUC/SP) y de los que han eliminado totalmente la oferta de habilitaciones, ofreciendo un currículo integrado (caso 4, UFBA) (ver cuadro 9).

Cuadro 9.

Casos: Características de los cursos de grado en Pedagogía	
Institución	Características
UFBA/ FAGED (pública, federal)	Formación general del pedagogo, con estudios de profundización en gestión educativa. No admite habilitaciones.
UFMG/FAE (pública, federal)	Formación de especialista en administración y supervisión escolar (conjuntas)
USP/FE (pública, estadual)	Formación de especialista en administración, supervisión y orientación educativas (habilitación integrada).
PUC/SP (privada/comunitaria)	Formación de especialista en administración escolar (última reforma curricular en 1989).
UFRGS (pública federal)	Formación de especialista en administración escolar.
UNIMEP (privada / comunitaria)	Formación de especialista en administración escolar.

Oferta en el nivel de posgrado

En general, sólo en los estudios de posgrado se logra encontrar estudios e investigaciones en el campo de gestión y política educativa. El tema se hace presente bajo distintas formas: núcleo temático, área de concentración o eje de investigación (ver cuadro 10).

Cuadro 10.

Casos: Cursos de posgrado en Gestión y Política Educativa		
Institución	Denominación	Localización
UFBA/FACED	Núcleo temático: Gestión en Educación	Maestría Doctorado
UFMG/FAE	Eje de investigación: Políticas Públicas y Educación	Maestría Doctorado
USP/FE	Área temática: Estado, Sociedad y Educación	Maestría Doctorado
PUC/SP*	Área de concentración: Educación: historia, Política y Sociedad	Maestría Doctorado
UFRGS	Eje de investigación: Políticas de Educación y Exclusión Social	Maestría Doctorado
UNIMEP	Núcleo temático: Política y Gestión de la Educación	Maestría Doctorado

Referencias: El curso de posgrado de PUC/SP obtuvo la mejor clasificación de CAPES (7) en 1998. En esta Universidad no hay vinculación organizacional y tampoco en investigación entre los niveles de grado y posgrado en Educación.

Oferta en el nivel de especialización

Entre las instituciones estudiadas, sólo la UFRGS ofrece curso de especialización. El curso está destinado a docentes y directivos de las escuelas públicas de la red de enseñanza del estado de Rio Grande do Sul. Según los entrevistados, el curso se ofrece en razón de la significativa demanda (cerca del 30%) en esta área por parte de profesionales del magisterio (ver cuadro 11).

Cuadro 11.

Casos: Oferta de cursos de Especialización en Gestión y Políticas Educativas	
Institución	Cursos de especialización
UFBA/FACED	No ofrece
UFMG/FAE	No ofrece
USP/FE	No ofrece
PUCSP	No ofrece
UFRGS/FACED	Curso de especialización en Gestión de la Educación
UNIMEP	Recién en 1999 ofreció un curso de Gestión y Política Educativas

Perfil proyectado del pedagogo (curso de grado)

Como ya se dijo, el modelo de formación profesional predominante en los casos estudiados es el del pedagogo generalista, con flexibilidad de actuación en diferentes campos de actividades (ver cuadro 12). En general, las instituciones que todavía ofrecen habilitaciones/especializaciones, según el modelo de la década de 1970, no han pasado por reformas curriculares.

Cuadro 12

Casos: Perfil profesional definido como meta por las Instituciones	
Institución	Perfil Proyectado
UFBa/FACED	Formación generalista. Docencia como base de la identidad profesional. El egresado se capacitará para cumplir funciones de docencia, gestión, supervisión, orientación educativa y profesional, coordinación pedagógica, consultoría, investigación, inspección, planificación, evaluación, etc. en sistemas de enseñanza, redes escolares, unidades escolares públicas y privadas, empresas, programas, proyectos y otras instituciones o situaciones en las cuales se desarrollen procesos de enseñanza y de aprendizaje. Reforma curricular en 1999.
UFMG/FAE	Formación del pedagogo: docente y/o especialista en educación. Reforma curricular en 1986.
USP/FE	Formación generalista (no limitada a la profesionalización). Docencia como base de la identidad profesional. El egresado podrá ejercer funciones en el magisterio: docencia, dirección, coordinación y supervisión.
PUCSP	Formación del pedagogo: docente y/o especialista en educación. Reforma curricular en 1989.
UFRGS/FACED	No define un perfil.
UNIMEP	Formación del pedagogo: docente y/o especialista en educación. Docencia como base de la identidad profesional.

Las informaciones sugieren que, cuando se orientan por el principio de la docencia como base de la identidad profesional, los cursos de Pedagogía que han reformulado sus currículos tienden a distanciarse de la concepción de que los futuros dirigentes y gestores educativos puedan formarse sólo y específicamente en materias y disciplinas especializadas en la temática de gestión, políticas, etc.

3.2.2 Características didácticas y curriculares de los cursos de pedagogía y de las disciplinas de administración, gestión y políticas educativas

Los casos seleccionados pueden estudiarse a partir del análisis de tres características curriculares.

Organización didáctica

En general, los cursos de Pedagogía duran cuatro años. Las disciplinas ofrecidas, casi siempre semestrales, se distribuyen entre teóricas y prácticas, y entre obligatorias y optativas. Las pasantías son obligatorias y pueden desarrollarse durante el curso, con una duración mínima de 300 horas.

Una de las innovaciones detectadas en este estudio es la introducción, en los currículos, de actividades de elaboración y realización de proyectos de iniciación científica en una de las áreas de conocimiento. Se quiere inducir así la comprensión, por los alumnos, de que la docencia no prescinde de la investigación.

Cuadro 13.

Casos: Organización Didáctica		
Institución	Semestres	Disciplinas
UFBa/FACED	8	Teórico-prácticas / Obligatorias y optativas / Actividades (seminarios, grupos de pesquisa) / Pasantías / Investigación (monografía de final de curso)
UFMG/FAE	8	Teórico-prácticas / Obligatorias (del ciclo básico, del núcleo común y de la formación profesional) y optativas / Actividades / Pasantías / Investigación
USP/FE	8	Teórico-prácticas / Obligatorias y optativas / Estudios independientes, seminarios, pasantías y proyectos.
PUCSPg	8	Teórico-prácticas / Obligatorias y optativas / Pasantías
UFRGS/FACED	8	Teórico-prácticas / Obligatorias y optativas / Actividades / Pasantías
UNIMEP	8	Teórico-prácticas / Obligatorias y optativas / Actividades / Pasantías

Currículo: composición y orientación teórico-metodológica

Cuadro 14.

Casos: Organización y Composición curricular	
Institución	Características curriculares
UFBa/ FACED	<p>- Curso curricular flexible: el alumno elige la cursada.</p> <p>- Participación de las modalidades disciplinares: obligatorias, 47%; opcionales, 23%; estudios y experiencias extra escolares, 10%; investigación en educación, 10%; pasantías, 10%.</p> <p>- Del 1° al 5° semestre los alumnos cursan las disciplinas obligatorias del currículo, entre ellas Introducción a la Gestión en Educación (60 horas-aula), Organización de la Educación Brasileña I (60 horas) y Estadística Educacional (60 horas).</p> <p>- Entre el 6° y el 7° semestre se cursan las disciplinas optativas, en la formación general y en la diversificada, de profundización en campos del saber pedagógico, relacionadas con la organización del trabajo educativo: gestión en educación y legislación de la enseñanza. Se exige monografía para la conclusión del curso, en temáticas diversas, entre ellas la gestión educativa.</p>
UFMG/ FAE	<p>- El alumno opta por una de las habilitaciones en el 5o o 6o semestre.</p> <p>- Se verifica una orientación hacia la investigación académica (participación de los alumnos en grupos de investigación o estudios: Alfabetización, Lectura y Escritura; Enseñanza de Ciencias y Matemática; Educación y Trabajo; Evaluación y Medidas Educativas; Educación de Jóvenes y Adultos).</p> <p>- Disciplinas obligatorias para la habilitación en administración: Administración Educativa; Currículos y Programas; Principios y Métodos de Administración Educativa; Administración y Legislación Educativa; Pasantías.</p>
USP/FE	<p>- Cada semestre los alumnos pueden participar de actividades "estudios independientes (proyectos)" por un total de 480 horas.</p> <p>- Disciplinas básicas: Fundamentos Económicos de la Educación, Coordinación del Trabajo en la Escuela, Política Educativa y Organización de la Enseñanza Básica (Departamentos de Administración/Economía Educativa) Las disciplinas opcionales en general se constituyen en seminarios de profundización de las disciplinas básicas.</p>
PUCSP	<p>A partir del 6° semestre, los alumnos cursan las disciplinas optativas y las de la habilitación en administración educativa.</p>
UFRGS/ FACED	<p>Las disciplinas se distribuyen por las dimensiones epistemológicas (relacionadas al desarrollo del pensamiento científico) y de profesionalización (relativas a la organización del trabajo pedagógico en las escuelas). La mediación entre las dos dimensiones se realiza a través de investigaciones y pasantías.</p>
UNIMEP	<p>75% de las disciplinas son teóricas y el 25% son prácticas o son laboratorios pedagógicos. Las pasantías se realizan en escuelas e instituciones de enseñanza de nivel básico. Eje orientador de las actividades específicas: "procesos educativos".</p>

Disciplinas

Cuadro 15.

Casos: Disciplinas obligatorias en los cursos de Grado de Pedagogía						
Disciplina	UFBa	UFMG	USP	PUCSP	UFRGS	UNIMEP
Curriculos y Programas			X			
Principios y Métodos de Administración Escolar						
Administración y Legislación de la Enseñanza			X			
Administración Escolar						
Pasantía	X					
Introducción a la Gestión en Educación	X					
Organización de la Educación Brasileña	X					
Estadística Educativa	X					
Coordinación del Trabajo en la Escuela			X			
Medidas Educativas			X			
Principios y Métodos de Orientación Educativa			X			
Práctica de Supervisión Escolar			X			
Política Educativa en Brasil			X			
Estructura y Funcionamiento de la Enseñanza Básica y Media					X	
Evaluación en Contextos Educativos					X	
Organización de la Escuela					X	
Planificación Participativa					X	

Contenidos

Cuadro 16.

Casos: Principales tópicos de contenido de las disciplinas obligatorias del curso de Grado		
Institución	Disciplina	Tópicos
UFBa	Organización de la Educación Brasileña	Estudio y análisis del sistema educativo brasileño en sus diversos niveles y modalidades y en sus aspectos administrativos, didácticos y financieros. Las políticas públicas de la educación en Brasil. Carga horaria: 30 horas teóricas; 30 horas prácticas.
UFBa	Introducción a la Gestión en Educación	Administración científica en el contexto actual de la educación. Carga horaria: 30 horas teóricas; 30 horas prácticas.
UFBa	Estadística Educacional	Importancia y aplicación de los conceptos estadísticos básicos, tanto descriptivos cuanto inferenciales, en el análisis de situaciones y problemas de la realidad educativa brasileña. Indicadores de desempeño de la dinámica del flujo escolar (deserción, repitencia, aprobación, etc.). La estadística como instrumento de investigación educativa. Carga horaria: 30 horas teóricas y 30 prácticas.
UFMG	Currículos y Programas	Pensamiento pedagógico en los programas de enseñanza brasileños; dimensiones históricas; planes y programas de enseñanza, como instrumentos de concretización de la política educativa; construcción de propuestas alternativas de currículos y programas.
UFMG	Principios y Métodos de Administración Escolar	La administración y las teorías de la administración. Fundamentos de la evolución de los procesos administrativos y tendencias actuales. Administración pública, el Estado y la administración de los servicios sociales.
UFMG	Administración y Legislación Escolar	Organización administrativa y pedagógica de la escuela. Administración y planificación. Preceptos legales normatizadores.
USP	Fundamentos Económicos de la Educación	Perspectiva económica de la educación; economía de la educación: abordaje histórico, teorías del desarrollo y educación, teoría del capital humano, Estado, economía y política pública en educación.
USP	Coordinación del Trabajo en la Escuela	La escuela como lugar de trabajo; la función administrativa de la escuela, el cumplimiento de la función social de la escuela; autonomía y participación en la gestión educativa.

Institución	Disciplina	Tópicos
UFMUSP	Política Educativa y Organización de la Educación Básica	Estado, políticas públicas y educación, derecho a la educación y ciudadanía, demografía de la educación brasileña, diferencias de acceso y suceso en el sistema escolar, recursos financieros para la educación en Brasil.
UNIMEP	Estructura y Funcionamiento de la Enseñanza Básica y media	Contexto histórico, legislación educativa, procesos de exclusión social.
PUCSP	Administración Escolar	Las organizaciones educativas; teorías de las organizaciones, tendencias de la administración educativa en Brasil.
UFGRS/FACED	Estructura y Funcionamiento de la Enseñanza de 1º y 2º grado	Comportamiento de la burocracia de los diversos niveles de la administración de la enseñanza. Organización estructural y funcional de la enseñanza. Fundamentos legales, técnicos y administrativos.
UFGRS/FACED	Organización de la Escuela	Organización de la escuela como mediación de políticas, ideologías, intereses y finalidades de la educación brasileña. Abordajes pedagógico-organizacionales de la escuela. Escuela emancipatoria.
UFGRS/FACED	Planificación Participativa: Estrategia de acción Pedagógica	El proceso administrativo y pedagógico en la escuela. Planificación participativa como estrategia de acción democrática.

Cuadro 17.

Casos: Contenidos en Gestión y Política Educativa en los cursos de Posgrado	
Institución	Orientaciones y contenidos disciplinares
UFBa/FACED	<p>Núcleo temático: Gestión en Educación</p> <p>Investiga los procesos de la gestión de la educación presencial, abierta, continuada y a distancia, así como cuestiones relativas a las políticas públicas, planificación, descentralización y municipalización de la enseñanza, autonomía, evaluación y financiamiento.</p>
UFMG/FAE	<p>Políticas Públicas y Educación. Hay dos vertientes: análisis en el plano teórico de la formulación de políticas y análisis (en el plano de la práctica) de las políticas educacionales.</p>
USP/FE	<p>Área temática: Estado, Sociedad y educación</p> <p>Ejes de investigación: cuestiones contemporáneas del estado, de las políticas sociales y de la educación; acción colectiva, ciudadanía y educación; educación y trabajo; universalización de la enseñanza y democratización de la gestión educativa</p>
PUCSP	<p>Educación: historia, Política, Sociedad</p> <p>Ejes de investigación: intelectuales, publicaciones e instituciones educativas; organización y políticas educativas; educación y ciencias sociales; historia de la educación.</p> <p>Núcleos: educación y calificación profesional; educación, sociedad civil y sociedad; historiografía e historia de la educación; institución escolar y práctica pedagógica.</p>
UFRGS/FACED	<p>Eje: Políticas de educación y de exclusión social</p>
UNIMEP	<p>Núcleo temático: Política y gestión de la educación</p> <p>Investiga los sistemas y políticas educacionales en todos los niveles, como parte del conjunto de relaciones de organización y de poder entre el Estado capitalista (reformas del Estado) y la sociedad (productiva); los impactos de tales sistemas y políticas en la gestión y en programas institucionales en Brasil (en referencia a los procesos de ruptura/continuidad histórica del capitalismo contemporáneo).</p>

Metodologías utilizadas

Cuadro 18.

Casos: Metodología y Didáctica	
Institución	Detalle
UFBa/FACED	Integración teoría y práctica: las disciplinas se organizan por módulos teóricos y prácticos. Integración de conocimientos: interdisciplinariedad (conexión entre los contenidos estudiados). Las disciplinas se agrupan según contenidos relacionados con las siguientes dimensiones del fenómeno educativo: acción docente; investigación; organización del trabajo pedagógico; organización, modalidades y niveles de educación; experiencias prácticas.
UFMG/FAE	El trabajo pedagógico entendido como docencia, gestión y coordinación en el sistema escolar u otras instancias educativas. Disciplinas organizadas por ejes temáticos y trabajo interdisciplinar. La relación teoría/práctica se realiza al interior de la disciplina, con énfasis en la investigación. Clases orales y a distancia; proyectos, pasantías, actividades de investigación.
USP/FE	El curso se estructura en 2 partes complementarias y articuladas: formación general y profesional. La parte común del currículo garantiza el perfil profesional. La profundización de los ejes de formación se hace través de una estructura flexible de disciplinas y seminarios. En razón de la eliminación de las 3 habilitaciones tradicionales, su contenido básico ha sido incorporado a la formación común del docente, o sea, se ofrece una única formación para las 3 funciones.
PUCSP	Las disciplinas obligatorias y opcionales se organizan articulando el eje de profesionalización. Se ofrece a los alumnos habilitaciones profesionales para la actuación en empresas (selección, capacitación, educación continuada), en equipos multidisciplinares, en instituciones no escolares y en los sistemas de enseñanza.
UFRGS/FACED	El área de administración educativa se inserta en "Estudios Especializados", conjunto diversificado de cursos. Su punto temático nodal es la escuela pública. La integración disciplinaria y las dimensiones epistemológicas y de profesionalización se hace a través de seminarios y pasantías.
UNIMEP	Las pasantías articulan los ejes teóricos y metodológicos. Expresando el énfasis en la formación del profesor, las disciplinas de organización del trabajo pedagógico y de gestión educativa tienen carácter interdisciplinar.

Recursos didácticos

Cuadro 19.

Casos: Principales recursos Didácticos utilizados por los profesores	
Institución	Detalle
UFBa/FACED	Exposición oral, seminarios, videos, trabajo de grupo, visitas, análisis y reseña de textos
UFMG/FAE	Exposición oral, seminarios, videos, trabajo de grupo, visitas, análisis y reseña de textos
USP/FE	Exposición oral, seminarios, videos, trabajo de grupo, visitas, análisis y reseña de textos
PUCSP	Exposición oral, seminarios, videos, trabajo de grupo, visitas, análisis y reseña de textos
UFRGS/FACED	Exposición oral, seminarios, videos, trabajo de grupo, visitas, análisis y reseña de textos, recolección de datos empíricos, debates
UNIMEP	Exposición oral, seminarios, videos, trabajo de grupo, visitas, análisis y reseña de textos

Sistemas de evaluación de los alumnos

Cuadro 20.

Casos: Sistemas de Evaluación	
Institución	Detalle
UFBa/FACED	No se especifican procedimientos y criterios de evaluación de todas las disciplinas. Se utilizan en general los siguientes procedimientos: presentación de trabajos escritos, seminarios, informes técnicos, pruebas, reseñas de textos.
UFMG/FAE	No se especifican procedimientos y criterios de evaluación de todas las disciplinas. Se utilizan en general diversos instrumentos, con énfasis en la presentación de trabajos escritos, seminarios e informes de trabajo de campo. Algunas disciplinas evalúan a los alumnos a través de pruebas escritas.
USP/FE	Procedimientos más utilizados: prueba escrita, trabajo escrito individual, actividades en clase (cuestionarios, seminarios, reseñas), individuales y en grupo. Los criterios de evaluación no están registrados en la documentación.
PUCSP	Procedimientos más utilizado: trabajos escritos, informes, exposiciones orales en seminarios, reseña de textos. Los criterios de evaluación no están registrados en la documentación.
UFRGS/FACED	Procedimientos más utilizados: informes de evaluación y diagnóstico, reseñas, investigaciones (relevamiento de datos empíricos), seminarios, pruebas. Los criterios de evaluación no están registrados en la documentación.
UNIMEP	Procedimientos más utilizados: trabajos escritos, seminarios, pruebas. Los criterios de evaluación no están registrados en la documentación.

Demands in management and educational policies

Cuadro 21.

Casos: Características de la demanda en Gestión y Política Educativa	
Institución	Detalle
UFBa/FACED	Especializaciones en gestión educativa, demanda sin cuantificar ni calificar.
UFMG/FAE	Los cambios en el mercado de trabajo indican que el campo de actuación del pedagogo ya no exige formación específica en las habilitaciones tradicionales. En 1999 apenas el 3,2% de los alumnos matriculados optó por administración educativa. La mayoría (42,7%) eligió Supervisión Educativa, seguida de Orientación Educativa (25,4%), Educación Infantil (19,3%) y Educación de Jóvenes y Adultos (9,3%).
USP/FE	Especializaciones en gestión educativa, demanda sin cuantificar ni calificar.
PUCSP	El curso recibe profesionales de la educación, formados en pedagogía, para cursar la habilitación Administración Educativa, pero no se indica calidad y cantidad de esta demanda.
UFRGS/FACED	Especializaciones en gestión educativa. Del total de la matrícula, cerca del 30% se destina a la formación en habilitaciones específicas.
UNIMEP	Especializaciones en gestión educativa, principalmente de profesores que aspiran a las carreras de directivos de escuela. No se indican cantidades de la demanda.

Bibliografía citada

ANFOPE, 1999, "Proposta de Novas Directrices Curriculares para o Curso de Pedagogia", en: <http://lite.unicamp.com.br>.

Draibe, S.M., 1996, "Projeto Avaliação da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil em Saúde e Educação Fundamental: estudos de caso dos municípios de Campinas, Santos, Itaberá, Salvador, Catú e Coronel João Sá", integrante de la investigación internacional comparada "Estudios de descentralización de servicios sociales", División de Desarrollo Económico, CEPAL-NEPP/UNICAMP.

INEP, 1987, *Formação do educador: a busca da identidade do curso de pedagogia*, Brasília, INEP, 1987.

NEPP, 1997, "Projeto Avaliação da Descentralização de Recursos do FNDE e da Merenda Escolar", Convênio MEC/Unicamp.

Portela De Oliveira, R. y Catani, A., 1994, *A pesquisa em administração escolar no Brasil*, s/d.

IV. El estado de la enseñanza de la formación en gestión y política educativa en Chile

Consuelo Undurraga I., investigadora principal, y Carolina Araya R., co-investigadora

Contenido

1. Políticas educativas en Chile	116
1.1. Período 1990–1994	118
1.2. Período 1994 – 2000	119
1.3. Tareas pendientes al cabo de 15 años de políticas descentralizadoras en la educación chilena	122
2. Formación del profesorado en Chile	123
2.1. Breve reseña histórica	123
2.2. Reforma en marcha	114
3. Procedimientos para la realización del estudio	127
4. La formación de formadores en gestión y política educativa en Chile	128
4.1. Breve descripción del sistema de educación superior chileno	128
4.2. Análisis de la oferta académica nacional	131
4.3. Análisis de la oferta seleccionada	133
5. Conclusiones y sugerencias	138
5.1. Algunos principios orientadores del aprendizaje de los adultos	140
Bibliografía citada	142

1. Políticas educativas en Chile¹

Al igual que en otros países de la región, las políticas educacionales de los últimos 15 años en Chile han tenido como uno de sus ejes articuladores el proceso de **descentralización de la toma de decisiones**, bajo el entendido de que tal medida contribuirá a mejorar la eficiencia y efectividad del sistema educativo chileno, y a avanzar hacia su real modernización.

En efecto, las políticas educacionales implementadas durante la década de 1980 bajo el gobierno de Augusto Pinochet estuvieron claramente marcadas por el proceso de descentralización administrativa del sistema².

La **municipalización** consistió en la transferencia de la administración y gestión de las escuelas fiscales a las municipalidades. Esto significó un cambio en las condiciones laborales del profesorado fiscal: los profesores pasaron de tener la condición de empleados públicos, con una legislación ad hoc, a la de empleados regidos por la normativa del sector privado.

La **privatización**, por su parte, correspondió a la entrega de incentivos al sector privado para estimular su participación en la educación: en la fundación de nuevos establecimientos escolares o en la administración y gestión de escuelas secundarias. Con esta medida, apoyada en una perspectiva neoliberal respecto de la eficiencia de la gestión privada y la competencia como mecanismo regulador de la calidad de los servicios, el sector privado recibió un subsidio educacional por alumno asistente. Por consiguiente, los establecimientos privados subvencionados y los municipales debieron competir para atraer a los estudiantes³.

Relevado de sus funciones administrativas, durante este período el Ministerio de Educación debió abocarse a resolver asuntos de carácter técnico y a establecer mecanismos de control y monitoreo de un sistema

1. Las ideas presentadas en este apartado constituyen una síntesis del informe encomendado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Undurraga, C., 1998, "Reforma educacional en Chile: panorámica de un proceso". (Documento sin publicar).

2. El sistema educativo chileno está organizado en una estructura que contempla tres niveles: central (Ministerio de Educación), intermedio (Secretarías Regionales Ministeriales, Departamentos Provinciales, Direcciones de Educación Municipal, DEM) y local (unidades educativas o escuelas).

3. En la práctica, las escuelas particulares subvencionadas tuvieron mejores condiciones para competir que las municipales, porque contaban con mayor flexibilidad para administrar sus recursos y porque no estaban sujetas a la obligatoriedad de recibir a todos los alumnos que solicitaban matrícula, como si debían hacerlo las escuelas municipales. Ello devino en una suerte de estratificación social según la dependencia administrativa del colegio, puesto que las familias con más recursos optaron por las escuelas subvencionadas y las más pobres se quedaron en las municipales (Espínola, 1998).

que contaba con creciente autonomía. Para tales efectos se diseñó e implementó el Sistema de Supervisión Nacional con el objetivo de dar apoyo y soporte técnico a las escuelas descentralizadas (municipales y particulares subvencionadas), y de fiscalizar sus prácticas técnico-pedagógicas. Al poco tiempo, esta supervisión debió asumir el control de las subvenciones y de la asistencia de los alumnos (criterios que regulaban la asignación de recursos por parte del Estado), con lo que el rol de los supervisores educacionales comenzó a desperfilarse. Finalmente los supervisores perdieron su connotación de soporte técnico y comenzaron a ser resistidos por los docentes, quienes vieron en ellos a los inspectores controladores de su quehacer.

Otra de las estrategias tendientes a lograr un adecuado control y monitoreo de las escuelas descentralizadas por parte de las autoridades centrales fue la creación del Sistema de Evaluación Nacional, destinado a registrar y a comunicar públicamente los logros educacionales obtenidos por cada escuela, bajo el supuesto de que al estimular la competencia entre los establecimientos, se estaría ejerciendo presión para mejorar la calidad de la enseñanza impartida. Este sistema de evaluación fue reemplazado en 1988 por el Sistema de Información y Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), vigente hasta la fecha.

Ninguno de estos procedimientos logró vencer del todo la resistencia que la descentralización genera en los docentes, quienes consideran que se ha desvirtuado su utilidad original y se la ha usado como una forma de evaluar su desempeño profesional, sirviendo de apoyo para la toma de medidas punitivas que atentan contra su estabilidad laboral.

Con el advenimiento de la democracia, en la década de 1990, las políticas educacionales desarrolladas por los dos gobiernos de la concertación (presididos por Patricio Aylwin A. y Eduardo Frei R.) han tendido a mantener los procesos descentralizadores, privilegiando lo relativo a la descentralización técnico-pedagógica del sistema educativo.

Sumado al reconocimiento de la necesidad de una educación más pertinente en cuanto a la diversidad de realidades locales, al inicio de este período se torna urgente la implementación de medidas destinadas a mejorar la calidad y equidad de la educación impartida en Chile.

En términos generales, el diagnóstico realizado en ese entonces deja en evidencia que han mejorado el acceso y la cobertura al sistema. Esta mejoría queda expresada en los bajos índices de analfabetismo y en el incremento de la escolaridad de la población. Pero quedan pendientes

temas como la escasa cobertura en los niveles preescolares y la baja calidad de la educación recibida por los sectores de la población con menos ingresos.

Respecto a esto último, los resultados del SIMCE revelan, a fines de la década de 1980, el nulo mejoramiento en el logro académico de los alumnos (se alcanzó entre el 50 y 60% de los resultados esperados). Los resultados se distribuyen en forma muy disímil según la dependencia administrativa de las escuelas: las escuelas particulares, donde se concentra el nivel socioeconómico (NSE) alto y medio-alto, obtuvieron los mejores resultados, seguidas por las escuelas particulares subvencionadas; las escuelas municipalizadas, que congregan a los sectores más pobres de la población, revelaron los peores niveles de logro.

En consecuencia, el mejoramiento de la calidad y equidad de la educación se convirtió en el pilar de las políticas diseñadas durante el periodo comprendido entre 1990 y 2000. Este objetivo se corresponde con las propuestas para la región formuladas por organismos internacionales como la Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

1.1 Período 1990–1994

Bajo la presidencia de Patricio Aylwin A. se desarrollaron políticas educativas que pueden agruparse en dos grandes categorías: aquellas tendientes a reparar y enfrentar los problemas más agudos y urgentes; aquellas orientadas a crear condiciones de transformación sustantiva del sistema educativo chileno en el mediano plazo.

Entre las primeras se incluyen acciones cuyo denominador común, siguiendo una política de discriminación positiva, fue la focalización de recursos en los sectores más desfavorecidos –por ejemplo, la creación del Programa de las 900 Escuelas (P-900), destinado a atender a las 900 escuelas con peores puntajes en el SIMCE a nivel nacional-.

Entre las medidas tendientes a provocar transformaciones sustantivas en el sistema educativo, se encuentran: la creación del Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE Básica); la implementación de algunas reformas correctivas al sistema de financiamiento (por ejemplo: aumento del valor de las subvenciones de la educación de adultos, de la educación especial y de la técnico-profesional; estabilización del sistema de asignación: elevación a tres meses del plazo para calcular el promedio de asistencia de alumnos); el cambio de las condiciones contractuales del profesorado por medio

de la promulgación de un Estatuto Docente; la renovación curricular (formulación de los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos, OFCM, aprobados en el gobierno siguiente); la ejecución de acciones orientadas a favorecer la descentralización pedagógica⁴ (por ejemplo: creación de los Consejos Provinciales de Educación, organismos de carácter consultivo de las autoridades educacionales; reforma de las normas de organización; puesta en funcionamiento de los Centros de Padres y Apoderados, para fomentar la integración de la familia en el proceso educativo).

1.2 Período 1994–2000

Durante este periodo, la educación constituyó un sector prioritario en la agenda pública del gobierno de Eduardo Frei R. Se sumó a ello el reconocimiento de distintos sectores sociales acerca de la importancia de la educación en el proceso de desarrollo de la Nación.

Este clima de consenso social redundó en la creación de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, promovida por el gobierno y coordinada por José Joaquín Brunner. Participaron en ella representantes de distintos sectores sociales: del propio Gobierno, del Senado, de la Cámara de Diputados, de los diferentes partidos políticos, de la Asociación de Municipalidades, del Colegio de Profesores, de la Central Unitaria de Trabajadores, de la Confederación de la Producción y del Comercio, de la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras, de la Conferencia Episcopal de Chile, de la Confraternidad Cristiana de Iglesias, de la Gran Logia de Chile, de la Federación de Estudiantes Secundarios de Chile, de la Corporación de Educación Particular y de los Estudiantes Universitarios de Chile.

El diagnóstico que formuló la Comisión indica:

- Sistema educativo
 - Positivo crecimiento del sistema y mejoramiento del nivel de escolaridad de la población.
- Enseñanza preescolar y básica
 - Desigual preparación para la escuela y desarticulación entre los niveles iniciales de enseñanza (educación parvularia y primer año de educación básica).

4. Se entiende por descentralización pedagógica al fortalecimiento de las capacidades autónomas de los centros educativos y de los docentes para encontrar la necesaria relevancia del currículo y de las metodologías de enseñanza, de un modo que las vuelva pertinentes a las necesidades de los alumnos y de sus comunidades locales.

- Mejoras en la calidad de la educación, pero desigualdades en el rendimiento en función de la dependencia administrativa del establecimiento y del NSE de origen de los alumnos.
- Escaso tiempo para el aprendizaje y problemas curriculares.
- Modelo pedagógico inadecuado que fomenta la pasividad de los alumnos y deviene en problemas de motivación y disciplina.
- Avances logrados gracias a los programas focalizados (MECE Básica y P-900).
- Educación media
 - Problemas de calidad, equidad y eficiencia. Fuerte crisis de orientación y vinculación con el medio externo: sistema de educación superior, sector productivo, mercado de trabajo, nuevas tecnologías en la era de la información y del conocimiento.
 - Desigualdades de acceso y deficiencias de cobertura en el segmento de menor ingreso.
 - Baja calidad de la educación impartida, altas tasas de repitencia y deserción, y bajos resultados en el SIMCE.
- Organización, personal y financiamiento del sistema escolar
 - Problemas en la formación inicial del docente, reducida autonomía y deficiente retribución por su labor.
 - Baja inversión en educación (aproximadamente 3% del PGB) en comparación con la de países desarrollados (aproximadamente 5% del PGB).

La evaluación de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación orientó las acciones en el ámbito educativo, puestas en marcha durante este periodo:

- Programas focalizados para el mejoramiento de la calidad:
 - Continuación de los programas MECE Básica y P-900.
 - Continuación de los Programas de Asistencialidad Estudiantil (alimentos y textos a los niños más necesitados).
 - Creación del MECE Rural.
 - Creación del Programa MECE Media.

- Implementación progresiva de la jornada escolar completa diurna: se espera que para el año 2002, los alumnos de la totalidad de los establecimientos nacionales asistan a un régimen de jornada completa, que comprende un mínimo de 38 horas semanales para los cursos de Educación Básica y 42 horas semanales para los educandos de Enseñanza Media.
- Incentivos económicos a los Liceos de Anticipación, es decir, a los establecimientos subvencionados que atienden alumnos de escasos recursos, para que se transformen en polos de innovación educativa y de experimentación de estrategias de enseñanza y de aprendizaje exitosas que puedan ser diseminadas al resto de la enseñanza media chilena.
- Reformas al sistema de financiamiento, que no corresponden a cambios sustanciales en el *modus operandi* vigente, sino que constituyen algunas modificaciones -por ejemplo: aumento en un 5% del monto de la subvención escolar; creación de una subvención por extensión horaria en escuelas de bajo rendimiento y vulnerabilidad social; modificación de la Ley de Donaciones Educativas para incentivar el aporte de privados; creación de Financiamiento Compartido que permite a las familias realizar un aporte proporcional al ingreso a la educación de sus hijos-.
- Establecimiento de condiciones contractuales del profesorado. Se llevan a cabo los aumentos salariales estipulados en el Estatuto Docente, se fija un ingreso mínimo; se crea un mecanismo de bonificación por desempeño docente y se otorgan los Premios Nacionales a la Excelencia Docente. Se toman una serie de iniciativas para actualizar la formación inicial de los docentes y perfeccionar a los profesores en ejercicio (a través de múltiples oportunidades de perfeccionamiento o por medio de pasantías profesionales en empresas o en el extranjero).
- Continuación de los procesos de descentralización educativa a través de la generación de nuevas herramientas de planificación para la educación municipal. Entre ellas se encuentran: los Planes Anuales de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM); orientaciones técnicas, que se entregan a los establecimientos para la formulación de sus respectivos proyectos educativos; promulgación de nuevos planes y

programas que otorguen una mayor flexibilidad curricular, respetando los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos (OFCM) establecidos por ley.

- Renovación Curricular. Desde 1996 a la fecha se ha puesto en marcha un proceso de actualización de los contenidos curriculares en los distintos niveles de la educación escolar. Se espera haber completado la tarea para el año 2002.

1.3 Tareas pendientes al cabo de 15 años de políticas descentralizadoras en la educación chilena

La tendencia a la descentralización de los sistemas educativos en la década de 1980, en Chile y en muchos otros países de América latina, se explica no sólo como un intento de solución al problema de las burocracias inmanejables y de la distancia y el desconocimiento de las demandas locales, sino también como una forma de hacer frente a la insuficiencia de recursos fiscales para sostener el crecimiento y la complejización del sistema (Espínola, 1998). Con el aporte adicional del sector privado y de las propias familias aumentarían las arcas fiscales para financiar el sistema escolar.

Sin embargo, después de 15 años de políticas descentralizadoras en Chile, los beneficios prometidos por la mera transferencia de poder desde los niveles centrales hacia las unidades locales no han sido -al menos- del todo visibles. Ello se debe, probablemente, a que estas políticas descansan en supuestos implícitos que finalmente no se cumplen en la práctica. Uno de ellos es la creencia de que la comunidad local y los agentes que operan a niveles intermedios del sistema educativo están capacitados per se para hacerse cargo del nuevo papel -más activo- que les toca desempeñar.

De este modo, la comunidad local, en su calidad de usuaria, debería ser capaz de demandar calidad educativa y también de pagar por ella. Pero la base organizacional y cultural existente en Chile no sólo hace difícil pensar en una comunidad capaz de asumir con éxito este nuevo rol asignado sin un andamiaje adecuado. La exigencia de una mayor participación en la redefinición de procesos educativos a usuarios sin suficiente capital cultural u organizacional, más bien ha potenciado las desigualdades existentes (Martínez, 1990 y Rivera, 1992, citados por Espínola, 1998).

En un contexto de descentralización del poder y delegación de la responsabilidad y toma de decisiones se supone que los agentes que ejercen funciones en distintos niveles intermedios del sistema educativo (encargados de secretarías regionales ministeriales, directores de los departamentos de educación municipal, sostenedores, directores de establecimientos escolares

públicos y privados, etc.) deberían ser capaces de detectar necesidades, anticipar problemas, diseñar planes de acción y someterlos a evaluación, negociar conflictos, articular equipos de trabajo y conocer el marco normativo vigente, entre otras cosas.

Pero, ¿cuán capacitados están estos operadores educativos en ejercicio para hacerse cargo de estas nuevas funciones?, ¿de qué modo las instituciones formadoras y acreditadoras han modificado su prestación de servicios para formar profesionales que ejerzan el gobierno de la educación de acuerdo con el nuevo perfil?

2. Formación del profesorado en Chile

2.1 Breve reseña histórica

La formación de profesores en Chile se inicia -oficialmente- en 1842 con la fundación de la primera Escuela Normal de Preceptores (llamada luego José Abelardo Núñez) y de la Universidad de Chile, durante el gobierno de Manuel Bulnes (1841–1851) (Núñez, I., 1987).

Hasta entonces la educación había estado concentrada exclusivamente en manos de la Iglesia.

La Escuela Normal fue la encargada de formar profesores primarios, en tanto la formación de profesores secundarios estuvo a cargo del Instituto Pedagógico de la Universidad de Chile, inaugurado en 1889 -diez años después que se promulgara la ley referida a enseñanza media y superior que daba a la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad de Chile la responsabilidad de dirigir y orientar las actividades de los liceos y la formación de sus profesores (Celis, Guzmán y Pozo, 1998)-. En consecuencia, sólo los egresados del Instituto Pedagógico contaban con un grado académico. La formación de profesores normalistas correspondía a lo que hoy llamaríamos una formación técnica, puesto que su preparación consistía en cinco años de estudios sobre el sexto año primario (Núñez, I., 1987).

En 1902, las Escuelas Normales eran seis: tres para hombres (Santiago, Chillán y Valdivia) y tres para formar profesoras primarias (Santiago, La Serena y Concepción); contaban con una matrícula superior a los 800 maestros. En el mismo año, el Instituto Pedagógico de la Universidad de Chile tenía 250 alumnos en formación para ser profesores secundarios (Núñez, I., 1987).

En los años siguientes, si bien se mantuvo esta estructura en la formación de profesores primarios y secundarios, proliferaron las Escuelas Normales y la Universidad de Chile creó colegios universitarios que luego darían paso a sedes y universidades regionales (Celis, Guzmán y Pozo, 1998).

En 1973, con el advenimiento del golpe militar, la situación del profesorado cambia ostensiblemente. Se cerraron las Escuelas Normales y se dejó en las Universidades -que fueron intervenidas- e institutos superiores la formación de profesores, aunque posteriormente Educación se eliminaría de las carreras universitarias. El Instituto Pedagógico se separó de la Universidad de Chile para crear la Academia de Ciencias Pedagógicas, que luego se transformó en la actual Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (UMCE) (Celis, Guzmán y Pozo, ob.cit).

En años posteriores se reconsideró la medida de excluir Educación como carrera universitaria, que volvió a entregar el grado académico de licenciado. Sin embargo, se mantuvo la posibilidad de que los institutos profesionales impartieran la carrera, aunque sus egresados sólo obtienen un título profesional y no un grado académico.

En la actualidad, el universo de instituciones que forman profesores en Chile está compuesto por 36 universidades, tanto privadas como subvencionadas, y 10 institutos profesionales (Ministerio de Educación, División de Educación Superior, 1999).

2.2 Reforma en marcha

2.2.1 Programa de fortalecimiento de la formación inicial de docentes

La reforma educacional que está viviendo Chile desde comienzos de la década de 1990 ha establecido como uno de sus pilares el desarrollo profesional docente, ya que los docentes tienen a su cargo la responsabilidad de implementar las ambiciosas innovaciones diseñadas a nivel central.

Al momento de iniciar las actividades contempladas en este eje de la reforma, el diagnóstico de la situación de formación de los docentes revelaba gran insatisfacción. Las dificultades que aparecían más reiteradamente eran (Ministerio de Educación, División de Educación Superior, 1999):

- Desinterés por las carreras pedagógicas. Hasta hace pocos años atrás, los jóvenes egresados de la educación secundaria mostraban poco

interés por seguir carreras de pedagogía, lo que se aprecia en la disminución progresiva de matrículas entre 1990 y 1997 en las Universidades tradicionales del país, a pesar del sostenido aumento de la masa escolar (cuadro 1).

Cuadro 1.

Variación de matriculados en primeros años en carreras de Pedagogía de 20 Universidades tradicionales (1994-1997)	
Año	Total de matrícula
1994	5.465
1995	4.671
1996	4.440
1997	4.639

- Falta de estímulos para atraer y retener alumnos destacados, dado el nivel insatisfactorio de remuneraciones y de valoración social por la profesión docente.
- Currículos inadecuados: recargados, heterogéneos, desvinculados entre sí y poco actualizados respecto al avance del conocimiento.
- Insuficiente calificación del personal docente encargado de la formación pedagógica.
- Procesos de formación desvinculados de la realidad de escuelas y liceos, y aislados del resto de la actividad universitaria.
- Escasez de recursos de apoyo a la docencia.

Como consecuencia de este diagnóstico, el Ministerio de Educación diseñó un programa que incluye iniciativas de fortalecimiento de la formación inicial de docentes y del desarrollo profesional en servicio.

Para el fortalecimiento de la formación inicial docente se han efectuado dos medidas:

1. Convocatoria a un concurso de proyectos y a la suscripción de convenios con universidades públicas y privadas formadoras de profesores. De esta convocatoria fueron seleccionadas 17 de las 36 universidades formadoras de profesores en todo el país, que concentran el 80% del estudiantado matriculado en Pedagogía. Las instituciones seleccionadas presentaron proyectos tendientes a:

- Mejorar el cuerpo académico.
 - Mejorar los recursos de aprendizaje, bibliotecas e informática educativa.
 - Ofrecer becas a alumnos destacados que ingresen a Pedagogía.
 - Organizar actividades con facultades universitarias disciplinarias (Ciencias Básicas, Historia, Filosofía, etc.) para actualizar conocimientos en las áreas de especialización.
 - Realizar proyectos y convenios con establecimientos educacionales para el mejoramiento de la práctica profesional y líneas de investigación aplicada.
2. Impulsar becas para estudiantes destacados que ingresen a Pedagogía. En los dos últimos años se ha logrado así un leve repunte en el interés de los egresados de enseñanza media con buenos puntajes en la Prueba de Aptitud Académica por ingresar a carreras pedagógicas (Ministerio de Educación, División de Educación Superior, 1999).

2.2.2 Perfeccionamiento en servicio

Para favorecer el desarrollo de docentes en ejercicio, el Ministerio de Educación adoptó las siguientes medidas:

1. Incorporar progresivamente en los establecimientos el perfeccionamiento docente en servicio.
2. Otorgar la posibilidad de que los docentes se contacten con el mundo académico a través de los Programas de Perfeccionamiento Fundamental (destinados principalmente a la capacitación en los cambios curriculares de los planes de estudios en enseñanza básica y media) y de pasantías y diplomados en el extranjero.

Para los intereses de este estudio, cabe reseñar la incorporación de talleres de capacitación para directivos en el área de gestión escolar y proyecto institucional dentro del Programa de Perfeccionamiento Fundamental (Ministerio de Educación, 2000).

3. Procedimientos para la realización del estudio

El presente estudio se realizó por medio de las siguientes etapas:

1. Entrevistas en profundidad con expertos en el área gestión y políticas públicas.
2. Confección de catastro nacional. Se rastreó la información por Internet, de donde se bajaron los programas impartidos en todos los centros académicos ligados a la educación y las Universidades del país, privadas y con financiamiento estatal.
3. Selección de una muestra intencionada de programas entre aquellos que cumplieran con dos o más de los criterios tipificados a continuación:
 - Reconocimiento de expertos.
 - Impacto de la oferta educativa en el mercado, por tamaño y tradición de la institución acreditadora.
 - Experiencia probada en el área (años desde que se imparte el programa).
 - Prestigio de la institución que imparte el programa. Se utilizó un ranking elaborado por especialistas a fines de 1999, siguiendo los indicadores del Consejo Superior de Educación⁵.
 - Propuestas metodológicas innovadoras.
 - Que al menos un elemento de la muestra corresponda a un programa dictado fuera de la Región Metropolitana⁶.
4. Entrevistas a los directores de programas seleccionados.
5. Análisis de la información.
6. Redacción del informe.

5. "Las mejores Universidades de Chile", en: *Qué Pasa*, año XXVIII, nº 1.490, págs. 46-49, Santiago de Chile.

6. De los 15.500.000 habitantes del país, la Región Metropolitana concentra a 5.257.937 habitantes (equivalentes al 34% de la población nacional). Fuente: Censo de 1992, Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

4. La formación de formadores en gestión y política educativa en Chile

4.1 Breve descripción del sistema de educación superior chileno

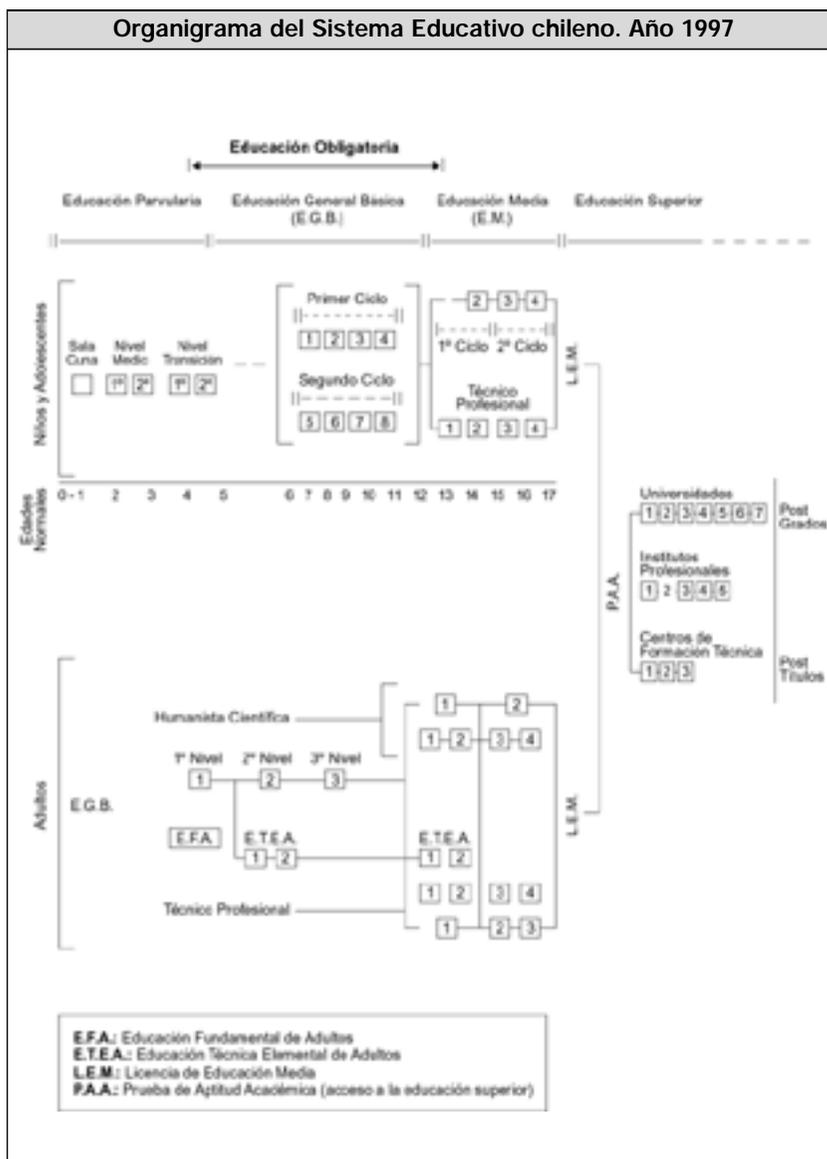
La formación en gestión y política educativa en Chile es una formación para posgraduados que desean especializarse en estos tópicos. En los diseños curriculares de algunas instituciones que imparten pregrados en pedagogía básica y educación parvularia se aprecia la incorporación de un curso, en los penúltimos años de la carrera, sobre administración de centros educativos, pero que sólo tiene la intención de introducir a los educandos en los conceptos propios de esta dimensión escolar. En ningún caso los prepara para ejercer funciones como administradores o gestores escolares.

El sistema de educación superior chilena está formado por Universidades estatales autónomas (8) y Universidades privadas establecidas con anterioridad a 1980 (conocidas como "tradicionales"), todas las cuales reciben aportes estatales en los mismos términos que las Universidades públicas. Tanto las Universidades estatales como las privadas que reciben aportes estatales se agrupan como Universidades pertenecientes al Consejo de Rectores⁷. Existen, además, Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica post-secundarios de carácter privado, creados después de 1980, que gozan sólo de una forma reducida de aporte estatal o no tienen derecho a él.

A continuación se presentan una serie de cuadros con información descriptiva del sistema.

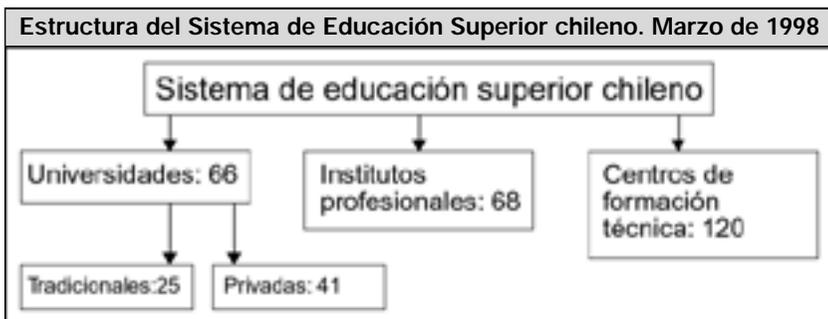
7. Las 25 instituciones que componen el Consejo de Rectores, nombradas de acuerdo a su antigüedad son las siguientes: Universidad de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad de Concepción, Universidad Católica de Valparaíso, Universidad Técnica Federico Santa María, Universidad de Santiago de Chile, Universidad Austral de Chile, Universidad Católica del Norte, Universidad de Valparaíso, UMCE, Universidad Tecnológica Metropolitana, Universidad de Tarapacá, Universidad Arturo Prat, Universidad de Antofagasta, Universidad de la Serena, Universidad Playa Ancha de Ciencias de la Educación, Universidad de Atacama, Universidad del Bío Bío, Universidad de la Frontera, Universidad de los Lagos, Universidad de Magallanes, Universidad de Talca, Universidad Católica del Maule, Universidad Católica de la Santísima Concepción y Universidad Católica de Temuco.

Cuadro 2.



Fuente: www.mineduc.cl.

Cuadro 3.



Cuadro 4.

Total de alumnos en carreras Pedagógicas. Año 1997		
	Alumnos matriculados en carreras de Pedagogía	Alumnos titulados en carreras de Pedagogía
Educación parvularia	8.432	672
Educación básica	4.004	863
Educación media	13.949	391
Educación diferencial	2.776	1.520
Total	29.161	3.446

Fuente: www.mineduc.cl.

Cuadro 5.

Universo de alumnos matriculados en carreras de Pedagogía a nivel Nacional. Año 1997								
Carrera	Universidades tradicionales		Universidades privadas		Institutos profesionales		Total de establecimientos	
	Matricula total	Matricula nuevos	Matricula total	Matricula nuevos	Matricula total	Matricula nuevos	Matricula total	Matricula nuevos
Educación parvularia	3.423	705	2.569	726	2.350	745	8.342	2.176
Educación básica	2.538	874	934	364	532	187	4.004	1.425
Educación media	12.607	2.980	1.190	305	152	40	13.949	3.325
Educación diferencial	1.966	452	631	212	179	57	2.776	721
Total	20.534	5.011	5.324	1.607	3.213	1.029	29.071	7.647

Fuente: Ministerio de Educación, 1999.

4.2 Análisis de la oferta académica nacional

La oferta académica nacional presenta las características que se pueden apreciar en el cuadro 6.

Cuadro 6.

Síntesis de la oferta académica nacional			
Región⁸	Administración, supervisión o gestión educacional	Políticas públicas en Educación	Total
I	-	-	-
II	2	-	2
III	-	-	-
IV	-	-	-
V	2	1	2
VI	-	-	-
VII	-	1	1
VIII	2	-	3
IX	-	-	-
X	1	-	1
XI	-	-	-
XII	-	-	-
Metropolitana	11	1	12
Total	18	3	21

En el catastro realizado a nivel nacional se aprecia una evidente homogeneidad de la oferta educativa, que se concentra en la formación de administradores o gestores educacionales. Este tipo de oferta representa la mayor parte de los programas revisados (equivalentes a un 86%) y tiene como objetivo compartido "formar especialistas capaces de intervenir en organizaciones educativas, transformando en innovadoras, efectivas y eficientes las prácticas de gestión existentes". En el caso de los programas de posgrado (magister) se añade el propósito de "formar graduados capaces de investigar en el área".

El énfasis de estos programas está puesto en formar graduados que se desempeñen con éxito a nivel "meso" (regional, provincial, comunal) y a nivel "micro" (organizaciones) del sistema educativo.

Sólo 3 de los 21 programas revisados (que representan un 14%) declara la intención de "formar a encargados de políticas públicas en educación", esto es, personeros que pueden desempeñarse a nivel "macro" del sistema educativo: el magister en Gestión y Política Educativa de la Universidad de Talca, el magister en Política Educativa de la Universidad Alberto Hurtado-CIDE y el

8. La estructura política y administrativa del país contempla la división en 13 regiones, incluida la Región Metropolitana. Las regiones más pobladas y que revisten mayor importancia económica, financiera y comercial para el país son la Región Metropolitana, la V y V.

magíster en Gestión de Políticas Nacionales, mención Educación y Cultura de la Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación (UPA). Debido a que este último no está destinado exclusivamente al ámbito educativo, planteaba varias dificultades a la hora de establecer comparaciones con los programas de la Universidad Alberto Hurtado-CIDE y de la Universidad de Talca. Por esa razón, se optó por marginarlo del análisis que se detalla a continuación⁹.

Ninguno de estos tres programas cuenta con una vasta experiencia en el área. De hecho, el programa impartido por la Universidad Alberto Hurtado-CIDE se dicta por primera vez en marzo del 2000.

La Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile ofrece un programa de magíster en Gestión y Políticas Públicas que no aborda específicamente el ámbito educativo, pero que permite a sus alumnos desarrollar en la tesis algún "problema de política pública educacional".

En este primer análisis se aprecian algunas tensiones en la oferta educativa existente:

1. Calidad de los aprendizajes logrados a través de programas de formación a distancias vs. la necesidad de mejorar el acceso a perfeccionamiento y formación de profesionales del ámbito educativo.

La mayoría de los programas son presenciales -en algunos casos exigen incluso dedicación exclusiva- y están concentrados en la Región Metropolitana. Esto parece poco consistente con los mandatos de creciente descentralización y autonomía que emanan del nivel central del sistema educativo. Regiones del país como la II, III, IV, VI, IX, XI y XII no cuentan con ninguna oferta de formación en el área gestión y políticas educativas.

Para enfrentar la concentración de la oferta, algunas instituciones de educación superior han diseñado y puesto en marcha programas de formación a distancia, vale decir, con formatos no presenciales o semi-presenciales que se sustentan en la autoinstrucción del educando.

2. Necesidades de certificación vs. necesidades de aprendizaje de los profesionales de la educación.

La creciente demanda de posgrados y postítulos de especialización en las distintas áreas profesionales es consecuencia de la liberalización de

9. El aspecto de mayor interés del programa dictado por la UPA es que intenta abordar el tema de las políticas educativas desde una perspectiva intersectorial.

la oferta en educación superior durante la década de 1980. En la actualidad existe gran oferta de profesionales que necesitan demostrar ventajas competitivas para posicionarse en el mercado laboral. Esas ventajas se adquieren principalmente a través de la realización de un posgrado. Los postítulos y diplomados revisten una valoración menor para la acreditación.

Cabe preguntarse si los posgrados, concebidos originalmente para formar investigadores y académicos, representan la instancia de formación más oportuna para quienes se desempeñan en los distintos niveles de la praxis educativa: ¿no serán, acaso, los postítulos y diplomados las instancias más adecuadas para perfeccionar y profundizar el dominio de herramientas técnicas ligadas a la educación?

3. Dificultad en los programas de posgrado para ligar teoría y práctica. Esto ha conducido a que algunas instituciones opten por una de las dimensiones en lugar de articularlas armónicamente, ofreciendo programas con acentos academicistas o programas con énfasis en la profesionalización.

4.3 Análisis de la oferta seleccionada

Cuadro 7.

Síntesis de la oferta seleccionada			
Región	Administración, supervisión o gestión educacional	Políticas públicas en Educación	Totales
VII	-	1	1
Metropolitana	4	1	5
Total	4	2	6

Los 6 programas seleccionados son:

1. Magíster en Administración Educacional, Facultad de Educación, Pontificia Universidad Católica de Chile. Razones: prestigio de la institución que lo imparte, reconocimiento de expertos, impacto de la oferta y experiencia probada en el área. Inicio: 1983.

2. Magíster en Educación, Mención Gestión Educacional, Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación. Razones: impacto de la oferta y experiencia probada en el área. Inicio: 1994.

3. Diplomado en Gestión e Innovación en Organizaciones Educativas, Universidad Alberto Hurtado-CIDE. Razones: oferta innovadora en cuanto

a metodologías de enseñanza, prestigio de la institución que lo imparte, reconocimiento de expertos. Inicio: 1999.

4. Magíster en Política Educativa, Universidad Alberto Hurtado-CIDE. Razones: especificidad de su contenido e interés para el estudio, prestigio de la institución que lo imparte, reconocimiento de expertos. Inicio: 2000.

5. Magíster en Planificación y Gestión Educacional, Universidad Diego Portales. Razones: oferta innovadora, prestigio de la institución que lo imparte. Inicio: 1999.

6. Magíster en Política y Gestión Educacional, Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional (IIDE), Universidad de Talca. Razones: especificidad de su contenido e interés para el estudio, prestigio de la institución que lo imparte, se dicta fuera de la Región Metropolitana. Inicio: 1997.

Los programas seleccionados se analizarán de acuerdo con los siguientes tópicos de interés: contenidos curriculares, metodologías de enseñanza, fuentes bibliográficas, procedimientos de evaluación de los aprendizajes, capacidad instalada para la innovación y necesidades de actualización y perfeccionamiento.

4.3.1 Contenidos curriculares

Para facilitar el análisis se agruparon los programas seleccionados en dos categorías, según afinidad de objetivos: Programas formadores en gestión y administración educacional: los programas dictados por la Pontificia Universidad Católica (UC), la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (UMCE), la Universidad Diego Portales (UDP) y el diplomado que ofrece la Universidad Alberto Hurtado (UAH); Programas formadores de encargados de diseñar políticas públicas en educación: el magíster de la Universidad Alberto Hurtado y el programa ofrecido por la Universidad de Talca (UT).

En términos generales, los currículos de los programas formadores en gestión y administración educacional no presentan gran diversidad entre sí en lo que refiere a su estructura general; las diferencias se aprecian en algunos énfasis. Todos los programas incluyen:

- Cursos de formación metodológica, esenciales a cualquier posgrado, como son los métodos de investigación cuantitativa y cualitativa. El diplomado de la UAH, con menor exigencia en la formación metodológica investigativa, dicta un curso de metodologías de investigación-acción que ofrece al alumno una utilidad práctica más evidente.

- Cursos dictados para entender la institución escolar desde la teoría organizacional. La diferencia reside en cuánto desagregan los componentes de la teoría organizacional para profundizar en algunos de ellos: la UC destaca elementos como el comportamiento organizacional; el diplomado de la UAH acentúa el estudio de la cultura y el clima organizacional.
- Cursos sobre políticas educacionales chilenas, que ayudan a contextualizar el entorno donde deberán aplicar las herramientas entregadas por cada programa.
- Cursos dirigidos a entregar herramientas concretas de planificación racional, gestión y administración de los recursos organizacionales (por ejemplo: Planificación Estratégica en Educación, Gestión de Recursos Humanos, Formulación, Implementación y Evaluación de Proyectos Educacionales). El programa de la UDP es el que ofrece mayor cantidad de cursos en esta área.

Dentro de las diferencias apreciadas en los currículos de los programas correspondientes a la primera categoría se observa:

- Mayor énfasis en el programa de la UDP para desarrollar en sus alumnos competencias en relaciones interpersonales. Para eso integra en su currículo cursos de liderazgo, inteligencia emocional aplicada a las relaciones laborales y trabajo en equipo. Muy de lejos le sigue el diplomado de la UAH, que sólo imparte un módulo dedicado al trabajo en equipo. El resto de los programas no aborda el tema en este nivel de especificidad.
- Amplitud del marco conceptual de cada programa y su relación con el tema de la innovación y el cambio en educación. Esta opción curricular se ve más clara en el programa de la UC, seguida por la UDP y luego, aunque con menor claridad, por el diplomado de la UAH.

Respecto de la categoría "Programas formadores de encargados en políticas educativas" cabe hacer una consideración. El programa impartido por la Universidad de Talca vendría a ser un puente entre la primera y la segunda categoría, por cuanto forma tanto para la gestión como para la política educativa. Para permitir su comparación con el magíster de la UAH se consignarán sólo los cursos referidos a política educativa.

Hecha esta salvedad, se puede mencionar que por tratarse de posgrados, ambos tienen en común una línea curricular sobre metodologías de investigación cuantitativa y cualitativa.

Pero las diferencias son más visibles entre estos programas que entre los de la categoría anterior:

- El magíster de la UAH cuenta con una especificidad mucho mayor que el de la UT en cuanto a herramientas para lograr una mejor comprensión de la construcción de políticas públicas. El primero incorpora cursos de sociología, economía y gestión pública de la educación. Esta disparidad se invierte en lo que respecta a epistemología de la educación, área curricular que constituye uno de los ejes del programa dictado por la UT.
- El programa de la UAH ofrece nuevamente mayor especificidad en lo que respecta a cursos dirigidos a desarrollar destrezas para la formulación de políticas públicas. En comparación con un curso que se dicta en la UT (Construcción de Políticas Educativas), en la UAH se ofrecen cinco (Formulación y Análisis de Políticas Educativas, Planificación Estratégica y Política Educativa, Información y Política: uso del sistema REDUC e Internet, Diseño y Evaluación de Proyectos Educativos, Evaluación de Políticas Educativas).

El magíster de la UAH se perfila como el único programa específico para formar encargados de formular políticas públicas en educación.

4.3.2 Metodologías de enseñanza

No se aprecian grandes innovaciones metodológicas en los programas revisados. Coexisten metodologías de enseñanza tradicionales como las cátedras expositivas (magíster de la UMCE y UC) con otras que buscan favorecer el compromiso y la actividad del educando frente a los contenidos enseñados. Dentro de estas formas más activas de enseñanza y aprendizaje se puede establecer un continuo: en un polo estarían aquellas que se focalizan casi exclusivamente en la autoinstrucción del alumno (educación a distancia o programas no presenciales como el MADGE de la UDP); en el otro polo se ubicarían aquellas que promueven la autoconstrucción del conocimiento, pero a través de procedimientos más convencionales como la discusión de casos, el análisis bibliográfico y la elaboración de ensayos (magíster de la UC, UT y UMCE).

En la mitad del continuo estarían el magíster y el diplomado de la UAH. El magíster -con su modalidad semipresencial- intenta combinar las bondades de la educación a distancia con las de la educación presencial; el diplomado plantea una metodología de enseñanza basada en los principios generales de

educación de adultos. El magíster de la UC también cuenta con actividades que podrían clasificarse dentro de las posiciones medias de este continuo, como son los trabajos de aplicación en terreno.

4.3.3 Bibliografía

La totalidad de los entrevistados para la realización de este estudio reportaron que la selección bibliográfica de los cursos contemplados en los programas queda a criterio de los profesores que los dictan. No obstante, señalan que existe consenso en utilizar los siguientes parámetros para escoger la bibliografía básica:

- Actualidad de la información, para lo cual se privilegia el uso de revistas especializadas.
- Pertinencia y relevancia para la realidad local, nacional y regional.
- En algunos casos se incorpora como lectura mínima, material que se ha desarrollado en la misma institución que imparte el programa a partir de encuentros y seminarios internacionales o nacionales realizados en sus sedes.

4.3.4 Evaluación de los aprendizajes

Se aprecia cierta tendencia a dar prioridad a instrumentos de evaluación que revelen dominio y transferencia de los contenidos conceptuales enseñados. Se solicitan, principalmente, trabajos de investigación, aplicación en terreno o discusión bibliográfica, tanto en forma individual como grupal.

Algunos incorporan, a modo de innovación, procedimientos de autoevaluación y unos pocos docentes siguen aplicando pruebas de selección múltiple para evaluar aprendizajes.

4.3.5 Actualización y perfeccionamiento

Los entrevistados señalaron la necesidad de:

- Contar con mecanismos de cooperación e intercambio internacional, en especial para crear o mejorar programas de doctorado en Educación: pasantías de alumnos en formación, visitas de especialistas, etc.
- Fomentar el estudio de educación comparada.

- Actualización en tópicos como: evaluación de la educación (de la gestión, impacto, calidad organizacional), diseño de políticas en el marco de las nuevas institucionalidades del siglo XXI en América latina, modelos para la gestión educativa, economía de la educación, función de la producción, creatividad e innovación en educación, relaciones humanas en la organización educativa, legislación educacional.

Algunos entrevistados mencionan otras preocupaciones que trascienden el alcance del proyecto del IIPE, pero que vale la pena señalar aquí:

- La enorme y costosa estructura logística (sistemas computacionales, plataformas virtuales, telefonía de punta, etc.) demandada por los programas no presenciales. Se plantea la necesidad de reflexionar sobre la generación de recursos para implementar y mantener actualizada esta red de sistemas de apoyo.
- Las restricciones etarias para postular a becas estatales de financiamiento de estudios de posgrados (ser menor de 35 años). En educación, según sostiene un entrevistado, la experiencia profesional es básica para investigar y producir conocimiento relevante tanto para la comunidad científica como para quienes ejercen en el sistema educacional. En consecuencia, recién después de unos diez años de experiencia laboral se estaría en condiciones de definir un área potencial de formación en posgrado, pero para entonces los docentes ya están por sobre el límite de edad para postular a becas estatales y los costos de los programas superan la capacidad económica de los docentes para autofinanciarse los estudios.

5. Conclusiones y sugerencias

Con respecto a las características generales de la oferta de formación en políticas públicas y gestión educativa puede decirse que, si bien en el país han existido desde hace tiempo experiencias que consideran el tema general de la administración y la gestión, sólo en los últimos años se ha hecho más pertinente al campo educativo. Esto sucede por las falencias puestas en evidencia por la reforma educativa iniciada en la década de 1990.

Es necesario **afianzar una oferta específica**, evaluar su adecuación y pensar que este contexto, dinámico y en desarrollo, debiera ser permeable y abierto a la incorporación de nuevas experiencias.

La oferta en curso es además marcadamente académica. De hecho son instituciones académicas las que ofrecen respuestas a las necesidades de formación en gestión educativa y políticas públicas. Esta situación -que se explica, en parte, por la presión cada vez más fuerte para los profesionales del país, de obtener certificaciones académicas de mayor nivel- determina características particulares: muchas de estas formaciones tienen un marcado corte teórico y ponen en un segundo lugar necesidades que surgen de la práctica misma.

En cuanto a los contenidos curriculares, la oferta existente apunta a satisfacer prioritariamente los requerimientos del nivel local del sistema educativo. Se focaliza en la resolución adecuada de las demandas del actor director (actor central de este nivel de la institucionalidad) y descuida el nivel intermedio.

Los actores que se hacen cargo del nivel nacional del sistema son, en su mayoría, sociólogos, economistas, administradores. Ellos encuentran en su formación profesional muchos elementos que les permiten actuar de manera eficiente. Los responsables regionales y provinciales son, en cambio, mayoritariamente profesores, que no cuentan con una formación específica que les permita cumplir de modo cabal sus funciones políticas y relativas a la gestión. Quizás esto se vincule con la poca claridad de la función de ciertos actores en ese nivel. Por ejemplo, la figura del secretario regional ministerial es ambigua, ya que si bien en lo declarativo, su función es de gran importancia, concretamente no cuenta con los recursos necesarios para implementarla, siendo los directores provinciales de educación y los directores de los establecimientos educativos, los que tienen las facultades y los recursos necesarios para llevar a cabo una real política educativa.

Sería importante que los currículos brindaran conocimientos desde una **perspectiva sistémica**, que contemple las políticas sociales en su conjunto, así como la totalidad del sistema escolar y la reforma que se está llevando a cabo. Los profesionales que ejercen en el campo tienen dificultades para situarse en un universo dinámico y complejo, y tienden a una mirada extremadamente focalizada que perjudica las sinergias en el sistema. Un esfuerzo de este tipo facilitaría y fortalecería el desarrollo y la implementación de políticas intersectoriales, sobre todo con los sectores salud y trabajo, y reforzaría la intervención de los actores en los distintos niveles del sistema educativo.

También con el objetivo de reforzar la efectividad de los actores parece necesario desarrollar en los currículos la formación en legislación del sistema educativo y su funcionamiento. Un estudio detallado sobre el tema debiera permitir optimizar el funcionamiento del sistema, con la legislación con que se cuenta, así como proponer modificaciones pertinentes.

En lo referente a las metodologías, llama la atención su marcado tradicionalismo, a pesar de las declaraciones relativas a la importancia de la innovación. Las que aparecen como más novedosas son las que utilizan fórmulas semi-presenciales, aunque son tan recientes que no hay datos para evaluarlas. Sin embargo, ellas tampoco parecen asegurar una relación más fluida entre teoría y práctica, tema central en las formaciones de adultos. Se hace mucho hincapié en la lectura, en las búsquedas bibliográficas, y no necesariamente en la utilización de la experiencia del educando y del acontecer diario como material de estudio y reflexión.

En general, las metodologías apuntan a la adquisición de conocimientos más que a la adquisición de habilidades y destrezas -por ejemplo, a tener claras las condiciones de un liderazgo eficaz, más que a modelar el ejercicio de esta destreza-. No se destaca la importancia de tener grupos de trabajo y estudio insertos en una comunidad determinada y confrontados a problemas concretos que resolver. En este sentido, llama la atención la falta de consideración de la rica experiencia de América latina en educación popular. En Chile, subsiste una enorme distancia entre lo que son experiencias educativas ligadas al sector formal y experiencias del sector llamado informal (el que se ha debilitado enormemente en el último decenio), con la consecuente pérdida de recursos.

El uso de la computadora, si bien, ha sido incorporado en algunas experiencias, tampoco parece abrir pistas sobre metodologías innovadoras. Su uso se limita a las búsquedas y comunicaciones clásicas.

La **comunicación virtual** podría ser utilizada para crear grupos de trabajo de intercambio teórico y monitoreo de aplicaciones en el terreno. El programa "Enlaces" resultaría un interesante soporte de experiencias dedicadas a profesores y directores de establecimientos escolares.

5.1 Algunos principios orientadores del aprendizaje de los adultos

Estos principios (Brundage, 1980; Undurraga, 1992, 1995, 1996) pueden dar elementos para la elaboración de propuestas específicas en el ámbito de la formación de formadores para la gestión y la política educativa.

- Los adultos aprenden mejor cuando están involucrados en el desarrollo de sus propios objetivos de aprendizaje.
- El aprendizaje de contenidos es más eficaz cuando deriva de las necesidades del adulto que aprende.
- Los adultos aprenden mejor cuando su experiencia es utilizada y cuando se establece claramente la relación entre esa experiencia y situaciones nuevas que deberán enfrentar.
- La experiencia pasada, en el caso de los adultos en situación de aprendizaje, puede aprovecharse de manera más productiva cuando se usan procesos cognitivos divergentes, no secuenciales, no lógicos, como las analogías y metáforas, lo que permite una mayor conexión con el presente.
- Para realizar un proceso de aprendizaje más productivo, los adultos deben procesar el material de aprendizaje por distintos canales.
- El material de aprendizaje debe ser presentado de maneras diferentes para que los distintos estilos cognitivos de los adultos puedan encontrar satisfacción.
- El aprendizaje de roles y habilidades no se lleva a cabo a través de procesos formales o secuenciales, sino a través de interacciones personales, simulaciones y experimentaciones. El adulto que aprende puede ser más productivo cuando observa e interactúa con otros adultos que utilizan la conducta deseada en actividades cotidianas, y cuando tienen un ambiente en el que se pueden ensayar conductas similares. En este sentido es importante recordar que el adulto que aprende tiene respuestas de estrés mayores que los niños en situación de aprendizaje, y en esas condiciones, el aprendizaje se hace más difícil.
- Cuando el aprendizaje utiliza como recurso la resolución de problemas, las soluciones no deben estar prescritas por un experto sino ser congruentes con la experiencia previa de los adultos que aprenden.
- El éxito en las tareas se transforma en un refuerzo eficiente para el aprendizaje, así como en motivación para futuros aprendizajes.

Bibliografía citada

Brundage, D., 1980, *Adult Learning Principles and their Applications to Program Planning*, Ontario, Ontario Institute for Studies in Education, Ministry of Education.

Celis, Guzmán y Pozo, 1998, *Educadores ilustres en la historia educacional chilena siglos XVIII-XX*, Santiago de Chile, Facultad de Educación, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, 1994, "Informe para su excelencia el Presidente de la República, Don Eduardo Frei Ruiz-Tagle", Santiago de Chile, Ministerio de Educación.

Espinola, IV., 1993, "The educational Reform of the Military Regime in Chile: The school system's response to competition, choice and market relations", tesis presentada en la Universidad de Wales para obtener el grado de Doctor of Philosophy, University of Wales, College Cardiff.

———, 1998, "Revisión de quince años de política Educativa en Chile: ajustes en función de la equidad", en: Cohen (comp.), *Educación, eficiencia y calidad*, capítulo 3. s/d

"Las mejores Universidades de Chile", 1999, en: *Qué Pasa*, año XXVIII, n° 1.490, págs. 46-49, Santiago de Chile.

Ministerio de Educación, División de Educación Superior, 1999, *Profesores para el siglo XXI*, Santiago de Chile, MINEDUC.

Ministerio de Educación, 2000, *Programa de Perfeccionamiento Fundamental y la Reforma Educativa*, Santiago de Chile, MINEDUC.

Núñez, I., 1987, *El trabajo docente: dos propuestas históricas*, Santiago de Chile, PIIIE.

Undurraga, C., 1992, "Aportes de la investigación en educación de adultos a la capacitación en servicio", en: Izquierdo y Seguel, X. (comps.), *Cómo nos capacitamos. Experiencias de educación inicial* REDUC/CEDEP.

———, 1996, "Un cadre pour appréhender l'apprentissage chez des adultes en formation", en: Bourgeois, E. (comp.), *L'adulte on formation*, París, Bruselas, De Bock.

———, 1998, "Reforma Educacional en Chile: panorámica de un proceso", documento sin publicar.

Undurraga, C. y Varas, M., 1995, "Hacia un modelo de aprendizaje de adultos en situación de formación", en: *Psykhé*, n° 1, vol. 4.

V. El estado de la enseñanza de la formación en gestión y política educativa en Colombia

José Gregorio Rodríguez, investigador principal; Uriel Espitia Vásquez, asistente y Juan Carlos Garzón, auxiliar

Contenido

1. La situación de la enseñanza de la gestión y la política educativa en Colombia	144
2. Metodología para la realización del estudio	151
2.1. Fuentes de información	151
2.2. Universo de análisis	151
2.3. Procedimiento e instrumentos	152
2.4. Proceso de análisis de la información	153
3. Análisis de la oferta	154
3.1. Las instituciones	154
3.2. Los programas	155
3.3. Organización académica de la oferta	156
3.4. Organización didáctica de la oferta	162
3.5. Medios y materiales	164
3.6. El personal académico	166
3.7. Relación demanda-impacto	168
4. Las necesidades de formación	171
5. Apuntes para una propuesta	173
Bibliografía citada	180

1. La situación de la enseñanza de la gestión y la política educativa en Colombia

Colombia se rigió durante el siglo XX por la Constitución de 1886, en la que se determinaba: "La educación pública será organizada y dirigida en concordancia con la religión católica". Esta declaración se hizo efectiva a través del Concordato firmado con el Vaticano en 1887.

Basada en esas directrices, la ley 39 de 1903 sirvió de fundamento jurídico del sistema educativo colombiano durante buena parte de la primera mitad del siglo, marcada por la hegemonía conservadora que buscó "civilizar las masas y formar las élites" (Helg, 1987). La presencia del ejecutivo en la vida cotidiana de la escuela se garantizaba a través de las juntas de inspección municipal compuestas por los notables de la localidad (el cura, el presidente del Concejo Municipal, el alcalde y un vecino nombrado por el inspector provincial). Éstos tenían como función principal nombrar y controlar políticamente al maestro.

El maestro debía centrar su labor en la enseñanza de la religión, la lectura, la escritura y la aritmética, y rendir cuentas al inspector, quien "dirige al maestro, vigila el cumplimiento de los reglamentos y controla la asistencia" (Silva, 1989, págs. 68-78).

En la década de 1930 llega al poder el partido liberal, que hizo esfuerzos por modernizar el país y dio gran importancia al sector educativo para lograr su empeño. Sus funcionarios buscaron "cambiar los contenidos y valores de la enseñanza, sus métodos y sus ideales para producir un elemento humano dotado de conocimientos científicos y técnicos más acorde con las necesidades de un país en busca de su desarrollo económico y social, con una conciencia ciudadana más democrática y crítica. [...] [Sin embargo], la intención de hacer del sistema educativo un instrumento para la formación de una nación más integrada e igualitaria se frustró por la incapacidad económica del Estado de ofrecer una enseñanza a toda la población potencialmente apta para ella y por los intereses vinculados al sector educativo privado que se fortificó durante el periodo [décadas de 1930 y 1940]. El sistema educativo, en lugar de impulsar la integración nacional, contribuiría a formar una sociedad más segregada" (Jaramillo-Urbe, 1989, p. 109).

En la segunda mitad del siglo XX, la educación colombiana estuvo caracterizada por la expansión cuantitativa y por la creciente complejidad de su organización. Sin embargo, las políticas educativas no se destacaron por su coherencia ni por su continuidad y la educación culminó el siglo como un

reflejo de las divisiones de la sociedad colombiana: aumentó la distancia entre la educación privada de relativamente buena calidad para quienes pudieran pagarla y una educación pública y privada de muy desigual calidad para las grandes mayorías (Helg, 1989).

En 1991 se promulgó la nueva Constitución política, que reconoce ampliamente los derechos fundamentales y la diversidad nacional. En su artículo 67, la Constitución:

- Consagra la educación como un derecho fundamental y como un servicio público con función social.
- Amplía la educación básica obligatoria de cinco a nueve años.
- Asigna la responsabilidad de la educación a la sociedad, la familia y el Estado.
- Descentraliza la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales concediendo igual importancia a la nación y a las entidades territoriales.

En 1992 se expide la ley 30, que organiza el servicio público de la educación superior haciendo énfasis en la autonomía de las instituciones de educación superior. En 1994 se expide la Ley General de Educación (ley 115), la cual:

- Establece las normas generales del servicio público de la educación formal (un año de preescolar, nueve años de básica y dos años de media), no formal e informal.
- Señala: los principios y los fines de la educación; la estructura y organización del servicio educativo; las calidades de los educandos y los educadores, así como las exigencias de su formación.
- Promueve la autonomía de las instituciones educativas y la descentralización para la dirección, administración inspección y vigilancia, diferenciando las funciones del nivel nacional y de las entidades territoriales -que en Colombia son los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas-.

El Plan Decenal de Educación 1996-2005 se inscribe en la necesidad de construir un proyecto de nación y de convertir la educación en un asunto de todos. El Plan se propone:

- Lograr que la educación se reconozca como el eje del desarrollo humano, social, político, económico y cultural de la nación.

- Desarrollar el conocimiento, la ciencia, la técnica y la tecnología.
- Integrar en un solo sistema la institucionalidad del sector educativo y las actividades educativas de otros entes estatales y de la sociedad civil.
- Garantizar la vigencia del derecho a la educación.

Además de estos acuerdos de carácter general, cada gobierno proclama un plan que se constituye en la guía para el período de cuatro años. Sin embargo, lo que se puede observar en la actualidad carece de la coherencia y la continuidad como ya anotaba Helg para la segunda mitad del siglo XX. Los grandes esfuerzos que se hacen para que la educación constituya un aporte efectivo para el desarrollo, tanto personal como de la nación, parecen aislados y con un bajo impacto: las necesidades y los propósitos de los niveles locales e institucionales no son escuchados por el nivel central, que formula políticas generales muchas veces contrarias a las realidades concretas de las comunidades.

Colombia inició su proceso de descentralización en 1986, cuando se establece la elección popular de alcaldes y se incrementan significativamente las transferencias de los recursos. La Constitución de 1991 avaló el proceso y en 1993 se dictaron normas sobre la distribución de competencias¹. Sin embargo, la descentralización "tenía por objeto ser una reforma sistémica y no resolver un problema particular de acceso a la educación y de calidad de educación" (Carnoy y de Moura Castro, 1997, p. 12). No se preparó a las instituciones escolares ni a los municipios y se dejó en manos de los departamentos la administración, la asistencia técnica y la formación permanente del profesorado, sin apoyar tampoco esa gestión, que muestra hoy un desgaste por cuanto los recursos no alcanzan para cubrir los gastos de nómina y mucho menos para inversión. Estas entidades no muestran solvencia técnica ni académica para impulsar cambios, hechos que han convertido el proceso de descentralización en un nuevo factor de inequidad: sólo tres departamentos y el Distrito Capital pueden invertir en educación y los departamentos más pobres muestran hoy índices más bajos de cobertura y, por supuesto, de calidad.

La formación del profesorado se realizó en las escuelas normales y en las universidades a través de sus facultades de educación u otras unidades dedicadas a la educación. Unas y otras están entrando en reformas con miras a calificar la formación docente: las escuelas normales se transforman en normales superiores que, en convenio con facultades de educación, brindan una formación específica para el ejercicio docente a través de la secundaria y la

1. Al respecto puede verse Rodríguez, 1996, y Moreno, 1996.

media, y ofrecen un ciclo complementario de dos años en formación pedagógica, una vez que el estudiante culmina su educación media.

Las universidades ofrecen, en el nivel de pregrado, una formación de licenciatura que, a partir del presente año, debe darse en cinco años para la modalidad diurna de tiempo completo y en seis años para la nocturna y los programas a distancia. En posgrados, la formación se realiza a través de programas de especialización (generalmente de un año), maestría y doctorado.

En los últimos dos años se han acreditado 125 normales superiores. Los programas ofrecidos por las universidades tenían plazo hasta el 16 de febrero del 2000 para presentarse al Consejo Nacional de Acreditación. Los egresados de las escuelas normales ejercen en la básica primaria, mientras los licenciados están habilitados para trabajar tanto en la básica (primaria y secundaria) como en la media.

La dinámica de formación del profesorado en educación superior se desenvuelve en un contexto enmarañado y complejo. Cuando en diciembre de 1992 se expidió la Ley 30, "por la cual se organiza el servicio público de la educación superior", el país tenía aún fresco el optimismo que había generado la Constitución de 1991 y se impulsó una ley democrática, basada en el principio de la autonomía universitaria. No se tuvo en cuenta una realidad que ya tenía tradición en la educación colombiana: su carácter de negocio. Esta tendencia encontró en la ley un terreno propicio para que cada institución creara los programas que consideraba más rentables, sin considerar las necesidades reales, las capacidades institucionales para hacer una oferta de calidad y, mucho menos, un criterio de rigor académico. (En la actualidad el país discute "la reforma a la Ley 30": otra ley para la educación superior.)

El número de programas del campo de la educación creció de forma inverosímil, porque las reformas motivaron a los profesores a prepararse mejor y porque para ascender en el escalafón docente, al que están atados los salarios de los docentes, es necesario tener un título. Era frecuente que universidades o instituciones universitarias² crearan un programa y lo ofrecieran en 20 o más ciudades del país contratando personal docente temporal para viajar de un lugar a otro y ofreciendo una infraestructura universitaria precaria.

El Estado poco pudo hacer porque tal desmesura desbordó la capacidad de inspección y vigilancia. Para 1999, el país contaba con 282 instituciones de educación superior, de las cuales 94 eran universidades, 67 instituciones universitarias, 107 instituciones técnicas y tecnológicas, y 14 de "régimen

2. La ley distinguió universidades e instituciones universitarias, aunque, en la práctica, las dos pueden ofrecer los mismos programas de pregrado y las especializaciones.

especial". La información sobre el número de programas no es consistente entre los organismos del Estado: el ICFES reportaba 1.081 programas en el campo de la educación para 1998; el Consejo Nacional de Acreditación indicaba que existían 1.680 programas entre licenciaturas y especializaciones, y la Comisión Nacional de Maestrías y Doctorados reportaba 44 maestrías y 2 doctorados. Un total de 1.726 programas.

En los últimos años, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) ha venido trabajando en la configuración de un sistema nacional de formación de educadores con miras a racionalizar y calificar la oferta. En el diagnóstico que se llevó a cabo sobre los programas existentes (MEN, 1998, págs. 30-31), se señala la persistencia de algunos problemas:

"Permisividad [del Estado] ante la proliferación de ofertas de formación de baja calidad, ausencia de criterios y políticas dirigidas a atender la desarticulación y dispersión de los programas de formación, debilidad en la descentralización de los procesos de formación de educadores, incoherencia y vicios en las políticas y la legislación referidas a la formación y desarrollo social del educador, deficientes bases de información y evaluación de los maestros, burocratización y politización de los procesos que tienen que ver con el maestro, insuficiente estructura financiera para atender la cualificación y dignificación de los educadores, inequidad de las condiciones de reconocimiento social, poca pertinencia del estatuto docente frente a los retos actuales del maestro y a su desarrollo integral, desfase entre la formación recibida por el maestro y su ubicación laboral.

[En cuanto a los] fundamentos de formación: reduccionismo de la pedagogía a esquemas instrumentales y poca comprensión de su carácter disciplinario e interdisciplinario, inexistencia de comunidades académicas en pedagogía y de estados del arte que den razón de sus avances nacionales e internacionales, ausencia de debate sobre enfoques y modelos pedagógicos en general, y de formación de educadores en particular [...].

[En cuanto a] las instituciones formadoras: cuestionamientos acerca de la vigencia y validez de las instituciones y sus programas frente a las demandas de la época y los retos del país, poca claridad de criterios académicos para orientar la formación de educadores, carencia de rigor pedagógico en los formadores de formadores, poco compromiso con la investigación educativa y pedagógica, proliferación y desarticulación de ofertas de formación, bajos niveles de exigencia en el ingreso y promoción de los alumnos, mantenimiento de parámetros transmisionistas y aplicacionistas, que luego el maestro reproduce en su acción docente, desarticulación de la formación con la realidad educativa del país, las políticas y las tendencias educativas y con el con-

texto vital de los alumnos, competencia predominantemente mercantilista entre las ofertas de formación."

Este duro diagnóstico del Ministerio es corroborado por diversos estudios sobre la educación superior. Dos de ellos destacan los problemas de la oferta en el campo de la educación. El primero fue realizado por una periodista y sus resultados fueron publicados en un polémico libro titulado *Saldo rojo: la educación superior en crisis* (Cubillos, 1998). La autora plantea que la tergiversación del significado de la autonomía universitaria promulgada por la Ley 30 propició un libertinaje desmesurado al punto de estimular lo que ella llama "carreras a la carrera", "posgrados de cartón", "docentes de tiempo repleto" o "entidades sinónimo de lucro". Con datos tomados de diversas fuentes muestra un panorama sombrío, aunque también destaca los esfuerzos que hacen universidades de excelencia por mantenerse en un contexto mercantilizado y degradado. También señala que los posgrados que combinaban los términos "docencia", "educación", "enseñanza" o "pedagogía" en 1996 sumaban 163, sin que existiera razón alguna para la gran diversidad de denominaciones, fuera de "atraer simpatizantes", sobre todo a "docentes que necesitan títulos y títulos que vayan sumando puntos para aumentar su salario."

Políticas públicas y Universidad (Henao, 1999) es el producto de una investigación más académica. Su autora, actual jefa del Programa de Estudios Científicos en Educación en Colciencias, órgano rector de la investigación en Colombia, llega a conclusiones semejantes:

"Lo que llamamos cambio en las facultades de educación se ha basado en el desarrollo progresivo de su diferenciación profesional, correspondiente a una diferenciación curricular que responde cada vez más a las expectativas educativas de nuevos grupos sociales. Así es como nuevas categorías ocupacionales han surgido frente a las inicialmente dominantes. Sin embargo es posible pensar que las variaciones curriculares de una unidad de formación una vez consolidada no han generado mayores diferencias académicas [...]. Es importante preguntarse hasta qué punto la proliferación de facultades de educación representa un cambio morfológico en el cuerpo profesoral, un cambio en las bases académicas de la formación, un cambio en el estatus profesional; las perspectivas no muy buenas alrededor de las respuestas nos obligan a pensar, igualmente, en la baja identidad intelectual de los profesionales de la educación, por una parte, y en la debilidad de los papeles ocupacionales que se afrontan en los diferentes contextos y situaciones pedagógicas.

En Colombia aún no contamos con una infraestructura para la formación de docentes y para la realización de investigación y desarrollo expe-

rimental educativo suficientemente amplia, diversificada y fuerte para impulsar y soportar a buen ritmo un proceso de transformación profunda de nuestros procesos de enseñanza-aprendizaje."

La ausencia de una infraestructura suficientemente amplia, diversificada y fuerte para impulsar un proceso de transformación en la educación, a pesar de los 1.726 programas con que contaba el país en 1999 y la multiplicidad de denominaciones y títulos que se otorgaban, constituye una paradoja. Desafortunadamente, el país no supo acompañar la cantidad con la calidad y hoy puede afirmarse que, al menos en el sector urbano, la mayoría de los profesores son licenciados y un buen número tiene uno o más posgrados. Así se pudo constatar en 11 escuelas de básica primaria: por ejemplo, en una planta de 11 profesores, 9 eran licenciados y los otros 2, aunque eran normalistas, tenían título en otra carrera; 5 poseían un título de posgrado.

En este contexto, la formación de los directivos docentes se presenta aún más crítica por el carácter vitalicio que concede el Estatuto Docente, expedido en 1979, a dichos cargos. Ésta es una razón para que muchos profesores aspiren a ser directivos y realicen estudios de posgrado para acumular algunos méritos que les permitan librar mejor la reñida competencia que se da para ocuparlos.

La complejidad de la formación del profesorado y el desbordamiento de la oferta llevaron al Estado a introducir un proceso de acreditación previa para los diversos programas de educación superior. El Ministerio de Educación acredita aquellos programas que cumplen con los requisitos exigidos, los cuales giran en torno a cuatro principios básicos: la educabilidad del ser humano, la enseñabilidad de las disciplinas y saberes producidos por la humanidad, la estructura histórica y epistemológica de la pedagogía, y las realidades y tendencias sociales y educativas, institucionales, nacionales e internacionales.

El Consejo Nacional de Acreditación (CNA) estudia las solicitudes de los programas de licenciatura y especialización y la Comisión Nacional de Maestrías y Doctorados (CNMD) analiza las de los programas de estos niveles (CNA, 1998).

Al 16 de febrero del año 2000, 96 instituciones habían presentado documentación para acreditar 489 programas de licenciatura (pregrado) y 328 especializaciones (posgrado) en el campo de la educación. Algunos de estos programas ya han sido acreditados, otros están en proceso de estudio. Por su parte, en la Comisión Nacional de Maestrías y Doctorados se han registrado 25 maestrías y 2 doctorados. En este marco se identificaron los programas que ofrecen alguna formación en los campos de la gestión y de la política educativa, los cuales constituyen la población que se toma para el presente estudio.

2. Metodología para la realización del estudio

2.1 Fuentes de información

- Análisis de las entidades que constituyen las fuentes oficiales de información sobre los programas de formación de pregrado y posgrado en educación en el país: el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), el Consejo Nacional de Acreditación (CNA) y la Comisión Nacional de Maestrías y Doctorados (CNMD).
- Consulta de las páginas web sobre los programas que ofrecen las instituciones, aunque no todas aparecen en la Red.
- Contacto con expertos, personas de reconocida trayectoria en el campo de la gestión y la política educativa, conocedoras del tema y del medio académico. Algunas de ellas fueron entrevistadas.
- Consulta de la información consignada en el catálogo "Programas por instituciones por área y modalidad. Elenco de la Oficina de Sistemas del ICFES", actualizado al 18 de junio de 1998.

2.2 Universo de análisis

La unidad de análisis de la oferta educativa son los programas de pregrado y posgrado conducentes a títulos de licenciado, especialista, magíster o doctor, ofrecidos por universidades o instituciones universitarias reconocidas por el Estado colombiano.

2.2.1 Población virtual

La expresión "población virtual" refiere a los programas de educación que incluyen algunos de los siguientes descriptores:

- Descriptores directos: los que explícitamente utilizan las expresiones "administración", "dirección", "gerencia", "gestión", "política" y "supervisión educativa".
- Descriptores conexos: los que incluyen los términos "evaluación", "legislación", "planeación", "planeamiento", designaciones concatenadas con los campos principales del estudio llamados directos.
- Temas afines: los que incluyen expresiones como "ciencias sociales", "democracia y desarrollo", "desarrollo humano", "docencia universi-

taria", "educación", "educación superior", "sociología de la educación", "pedagogía", "preescolar", que pueden aludir a los campos fundamentales del estudio.

2.2.2 Población real

La expresión "población real" refiere al conjunto de programas de las universidades e instituciones universitarias que presentaron documentación para acreditación previa ante el CNA o la CNMD, hecho que indica que aspiran a continuar funcionando. Tienen una de las siguientes condiciones: el nombre del programa incluye uno o más descriptores directos; incluye uno o más descriptores conexos o temas afines; y los programas ofrecen, al menos, un curso relacionado con los ámbitos de política educativa y administración o gestión de la educación.

La población real quedó conformada con un total de 37 programas. Pero en la muestra se seleccionaron 17 programas, los que ofrecen información acerca de sus objetivos, plan de estudios, perfiles profesionales y ocupacionales.

2.3 Procedimiento e instrumentos

Se diseñó un cuestionario dirigido a las instituciones cuyos programas fueron seleccionados, para la identificación de los siguientes aspectos de la oferta: información de identificación; impacto; articulación con los ámbitos y niveles de gestión y política educativa; producción intelectual en gestión y política educativa; procedencia de los estudiantes (demanda); actividades directas de formación; personal docente y directivo; bibliografía empleada.

Se realizaron entrevistas a seis profesores universitarios que participaron en programas de formación del profesorado, para el análisis de las necesidades de formación y de las alternativas tanto conceptuales como didácticas para la formación de formadores en los campos de la gestión y la política educativa.

En las entrevistas se exploraron básicamente cuatro temas: las necesidades de formación en política y gestión educativas, características de la oferta actual, características de una oferta innovadora, y el interés personal de participar en una red latinoamericana de formación de formadores.

2.4 Proceso de análisis de la información³

Se construyeron cuatro categorías para analizar los énfasis de formación que presentan los programas:

- **Conceptual-estratégico.** Se trata de captar cómo plantean los programas la fundamentación del sentido de lo educativo-pedagógico. Si incluyen el tema de la innovación curricular: formación de nuevos perfiles, roles y funciones profesionales; capacidad de reflexión interdisciplinaria y multidisciplinaria sobre escenarios futuros y estrategias de cambio; capacidad de comprensión e interrelación entre los niveles educativos y las dimensiones de la gestión (institucional, pedagógica, comunitaria); y el tema del conocimiento de la normatividad y la legislación política.
- **Práctico-ético.** Desde esta dimensión se pregunta por cómo se trata en los programas la ampliación del reconocimiento y ejercicio del poder ciudadano (empoderamiento): concertación de alianzas, negociación de conflictos, anticipación de problemas, discusión de alternativas con los actores involucrados. Si se contempla como relevante la gestión colegiada para la autonomía escolar, la socialización del saber, el favorecimiento de condiciones para la creación del lazo social y la formación o potenciación de condiciones subjetivas de los gestores educativos para sus instituciones, como el trabajo en equipo, la comunicación y el liderazgo.
- **Organizacional-operativos.** Se indaga si se menciona la promoción de estrategias de descentralización educativa. Se analiza la capacidad de generación y utilización de información empírica en los procesos de gestión, que son factor de modernización y que involucran la creación de sistemas de información. Cómo se enuncia el planeamiento como manejo de técnicas de programación actualizadas para diseñar alternativas de innovación y reforma. Si se forma en la gestión de personal el manejo de técnicas administrativo-financieras, la gestión de recursos (tiempos, lugares y materiales) y las estrategias de evaluación y acreditación.
- A través de una cuarta dimensión se busca en los programas cómo se plantea el tema de la **generación de conocimiento** a través de los procesos de investigación y el impulso a la publicación y socialización de resultados.

3. Se siguieron los lineamientos de la fundamentación del proyecto del IPE y se los articuló con los de la obra de C. Miñana (1999) acerca de las áreas de formación de los directivos docentes.

3. Análisis de la oferta

El caso colombiano debe leerse a la luz del momento de transitoriedad que vive el país, al cual no escapan las instituciones educativas ni las políticas del sector.

3.1 Las instituciones

Se identificaron 33 instituciones que ofrecen programas o desarrollan alguna actividad curricular en los campos de la gestión y la política educativas: 17 pertenecen al ámbito público y 16 al privado. La distribución geográfica indica que el 60% de la oferta se concentra en instituciones ubicadas en las cuatro ciudades de mayor población (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) y el 40% se distribuye en 11 ciudades intermedias.

Las 12 instituciones que cuentan con información sobre los programas que ofrecen constituyen la muestra intencional de este análisis (ver cuadro 1).

Cuadro 1.

Muestra de instituciones oferentes de programas en el campo de Gestión y Política Educativa			
Universidad	Ambito	Cantidad y nivel de programas	Ciudad
Católica de Manizales	Privado	1 maestría 2 especializaciones	Manizales
de Antioquia	Pública	1 doctorado	Medellín
del Norte	Privada	1 especialización	Barranquilla
de Los Andes	Privada	1 maestría	Bogotá
de San Buenaventura	Privada	2 especializaciones 1 licenciatura	Bogotá, Cali, Medellín
Distrital F. J. de Caldas	Pública	1 especialización	Bogotá
Externado de Colombia	Privada	1 maestría	Bogotá
Javeriana	Privada	2 especializaciones	Bogotá y Rihacha
Mariana de Pasto	Privada	1 especialización	Pasto
Pedagógica Nacional	Pública	1 maestría	Bogotá
Pedagógica y Tecnológica de Colombia	Pública	1 doctorado	Tunja
Surcolombiana	Pública	1 especialización	Neiva

3.2 Los programas

Los programas que han presentado documentación para acreditación previa ante el CNA o la CNMD son 37; de 6 se pudo obtener la denominación del programa, datos institucionales, información sobre el plan de estudios y sobre el personal directivo y docente, de 19 sólo información parcial y de 12 apenas la denominación del programa y los datos de la institución. Estos últimos están en proceso de acreditación y su situación no ha sido definida. A continuación se presenta un resumen de los programas discriminados por nivel, ámbito y tipo de oferta académica (temas directos, conexos y afines, de acuerdo con los criterios explicitados en el apartado sobre metodología).

La oferta de doctorado y maestría se concentra en "temas afines", pues su naturaleza, orientada hacia la fundamentación científica y la producción de conocimiento en torno a la educación, busca ampliar los horizontes y perspectivas teóricas que facilitan la profundización en algunos aspectos de carácter más específico, tales como la gestión y la política. Las especializaciones centran su oferta en aspectos más directos y conexos con la gestión, perspectiva también coherente con la orientación que el país ha querido darles a estos programas que, por definición, "se desarrollan con posterioridad a un programa de pregrado y posibilitan el perfeccionamiento en la misma ocupación, profesión, disciplina o áreas afines o complementarias" (Ley 30). En conjunto, sólo 21 programas se ofrecen en el campo de la gestión educativa, ninguno en forma directa en política educativa y 4 en aspectos conexos con gestión y política educativa (política social, planeación y evaluación).

Cuadro 2.

Programas en los campos de Gestión y Política Educativa							
Tipo de Oferta	Ambito		Ambito		Ambito		Total
	Temas directos		Temas conexos		Temas afines		
	Estatal	Privado	Estatal	Privado	Estatal	Privado	
Doctorado					2		2
Maestría		1	1			5	7
Especialización	6	13		3	1	4	27
Licenciatura		1					1
Total	6	15	1	3	3	9	37

Cabe destacar también la diferencia numérica en la oferta entre el ámbito estatal (10 programas) y el privado (27 programas).

De los 37 programas, sólo se obtuvo información de 17 para hacer análisis cualitativos. Estos 17 constituyen la "muestra intencional" del estudio y se presentan en el cuadro 3.

Cuadro 3.

Muestra intencional de programas en los campos de Gestión y Política Educativa							
Tipo de Oferta	Ambito		Ambito		Ambito		Total
	Temas directos		Temas conexos		Temas afines		
	Estatal	Privado	Estatal	Privado	Estatal	Privado	
Doctorado					2		2
Maestría		1	1			2	4
Especialización	2	3		3		2	10
Licenciatura		1					1
Total	2	5	1	3	2	4	17

Los 17 programas que conforman la muestra siguen la tendencia observada en la población real: 29% son ofrecidos por instituciones estatales y 71% por privadas. El 41% están centrados en los temas de la gestión, el 24% en temas conexos (política social, planeación y evaluación) y el 35% en temas afines (educación, pedagogía, docencia). Asimismo, la oferta en gestión está concentrada en las especializaciones (5 de 7 programas).

Esta tendencia revela que la formación en gestión educativa se considera en Colombia más como un nivel de perfeccionamiento sobre la misma ocupación o profesión, o como formación en áreas afines o complementarias a la práctica educativa de los docentes, que como una formación básica.

3.3 Organización académica de la oferta

El análisis de los documentos de los 17 programas que constituyen la muestra permite observar algunas tendencias acerca de las áreas que se consideran prioritarias en la formación de los recursos humanos en los campos de la gestión y la política educativa. Desde la perspectiva de los contenidos de la oferta se realizaron dos tipos de análisis:

- Se observaron los cursos u otros tipos de actividades relacionadas con la gestión o la política educativa de cada plan de estudios (cuadro 4).
- Se profundizó en los diversos aspectos (justificación, objetivos, estructura curricular) que presentaban los documentos a los que se tuvo acceso (cuadro 5).

Los programas de doctorado y maestría (cuadro 4) tienden a concentrar su trabajo en los aspectos conexos y temas afines tales como la planeación, el desarrollo regional, la democracia y el desarrollo y el estudio comparado de sistemas educativos (con la excepción de la maestría en Dirección Universitaria que presenta cursos sobre aspectos específicos de la gestión). Las especializaciones y la licenciatura se enfocan más hacia la gestión, la administración, la gerencia, la supervisión y el liderazgo, y plantean temáticas de carácter más operativo como la gestión de los recursos físicos y financieros o las relaciones universidad-empresa.

Estas tendencias son congruentes con las observadas en los títulos de los programas, a partir de los cuales se podía inferir que los niveles superiores se concentran en aspectos conceptuales y teóricos y los otros en aspectos más prácticos.

Cuadro 4.

Planes de estudio por niveles de formación y descriptores				
Nivel				
Descriptores	Doctorados	Maestrías	Especializaciones	Licenciatura
Directos	Administración educativa		Teorías organizacionales de la escuela Administración de la educación superior Tendencias de la administración	Teorías administrativas Procesos administrativos
	Gerencia educativa		Fundamentación pedagógica de la gerencia Gerencia de proyectos Gerencia de la calidad	
	Gestión educativa	Organización y gestión de la dirección universitaria Área financiera Negociación Mercadeo de servicios Diseño y desarrollo de procesos de descentralización y modernización de la gestión en la escuela	Enfoques y procesos de la organización escolar y la gestión del PEI Gestión de política educativa Gestión de planes y proyectos Gestión, evaluación y acreditación de proyectos Gestión y administración financiera Gestión (académica, administrativa, organizacional, de recursos físicos y financieros) Aspectos legales y financieros Investigación y gestión de las innovaciones Modalidades de organización en educación Métodos de gestión de proyectos sociales	Gestión (académica, administrativa, organizacional, de recursos físicos y financieros) Aspectos legales y financieros

Nivel					
Descriptor	Doctorados	Maestrías	Especializaciones	Licenciatura	
Directos	Política educativa			Política educativa	
	Supervisión educativa			Supervisión, dirección y liderazgo	
Conexos	Evaluación		Evaluación escolar	Diseño y evaluación de proyectos educativos Autonomía y acreditación Evaluación de políticas y programas sociales	Evaluación institucional
	Legislación		Legislación educación superior	Fundamentos de la legislación del servicio educativo	Legislación
	Planeación y planeamiento		Planeación y programación de Proyectos curriculares y PEI	Educación, planeación y desarrollo	Planificación estratégica y proyectiva
				Enfoques modernos de planificación Evaluación y planificación económica y financiera Educación y planeación operativa Planificación estratégica y proyectiva	
	Desarrollo regional		Universidad y región Desarrollo educativo regional Desarrollo local y educación Descentralización educativa		
Afines	Democracia y desarrollo		Educación y desarrollo social		
	Política social			Política social	
	Sistemas educativos comparados	Historia comparada de los sistemas de instrucción públicos Reformas Historia de los sistemas educativos en América latina	Sistemas educativos comparados		
	Educación superior			Relación universidad-empresa	

A partir de la lectura de aspectos tales como justificación, filosofía, propósitos, perfiles profesionales y ocupacionales y estructuras curriculares, se construyeron cuatro categorías para ubicar los énfasis temáticos de los 17 programas de la muestra: elementos conceptual-estratégicos, práctico-éticos, organizacional-operativos y de generación de conocimiento. El cuadro 5 presenta los hallazgos sobre tales aspectos.

Se observa concentración en algunos aspectos y ausencias en otros. La primera categoría, conceptual-estratégica, tiene cinco indicadores y se encontraron 48 referencias a ellos, lo cual significa que, en términos globales, cada indicador tuvo un promedio de 9,6 menciones, mientras los aspectos práctico-éticos sólo tienen 5 menciones, alcanzando 2,5 menciones por asunto. Lo organizacional-operativo tuvo 44 menciones, con un promedio de 5,5 menciones por asunto, y la generación de conocimiento 14 menciones, con un promedio de 7 menciones por asunto.

Cuadro 5.

Énfasis de formación de los programas														
Énfasis de formación	Presencia de cada elemento por niveles													
1. Conceptual-estratégico	D	M				E				L	Total			
a. Fundamentación del sentido de lo educativo-pedagógico	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	14
b. Formación de nuevos perfiles, roles y funciones profesionales.	■				■	■	■	■				■		6
c. Capacidad de reflexión interdisciplinaria y multidisciplinaria sobre escenarios futuros y estrategias de cambio.	■		■	■	■	■	■	■	■				■	11
d. Capacidad de comprensión e interrelación entre los niveles educativos y las dimensiones de la gestión (institucional, pedagógica, comunitaria).		■	■	■	■	■	■	■			■	■	■	11
e. Conocimiento de la normatividad y la legislación política.			■			■	■				■	■	■	6
2. Práctico-ético	D	M				E				L	Total			
a. Ampliación del reconocimiento y ejercicio del poder ciudadano (empoderamiento): concertación de alianzas, negociación de conflictos, anticipación de problemas, discusión de alternativas con los actores involucrados.		■		■			■							3
b. Gestión colegiada para la autonomía escolar, la socialización del saber y favorecimiento de condiciones para creación del lazo social. Trabajo en equipo, comunicación y liderazgo.											■	■		2
3. Organizacional-operativo	D	M				E				L	Total			
a. Promoción de estrategias de descentralización educativa.		■	■	■	■	■	■			■	■			9
b. Capacidad de generación y utilización de información empírica en los procesos de gestión. Modernización o creación de sistemas de información.		■		■			■					■		4
c. Manejo de técnicas de programación actualizadas para diseñar alternativas de innovación y reforma. Planeamiento.			■	■		■	■	■	■	■				7
d. Organización y gestión de personal.				■								■	■	3
e. Manejo de técnicas de administración financiera.				■		■	■				■	■	■	6
f. Gestión de recursos (tiempos, lugares y materiales).											■	■		2
g. Estrategias de evaluación y acreditación.	■	■	■	■			■	■	■	■	■	■	■	10
h. Gestión de procesos académicos.										■		■	■	3
4. Generación de conocimiento	D	M				E				L	Total			
a. Investigación	■	■	■	■	■	■			■	■	■	■	■	12
b. Publicación			■	■										2

Referencias: D = doctorado; M = maestría; E = especialización; L = licenciatura.

Los seis asuntos considerados con mayor frecuencia por los programas analizados son:

- Fundamentación del sentido de lo educativo-pedagógico (14 menciones)
- Investigación (12 menciones)
- Capacidad de reflexión interdisciplinaria y multidisciplinaria sobre escenarios futuros y estrategias de cambio (11 menciones)
- Capacidad de comprensión e interrelación entre los niveles educativos y las dimensiones de la gestión (11 menciones)
- Estrategias de evaluación y acreditación (10 menciones)
- Promoción de estrategias de descentralización educativa (9 menciones)

Los asuntos que tienen menor atención son:

- Gestión de recursos (tiempos, lugares y materiales) (2 menciones)
- Gestión colegiada para la autonomía escolar (2 menciones)
- Publicación de la producción intelectual (2 menciones)
- Ampliación del reconocimiento y ejercicio del poder ciudadano (3 menciones)
- Organización y gestión de personal (3 menciones)
- Gestión de procesos académicos (3 menciones)

Una mirada panorámica al cuadro 5 permite afirmar que hay una preocupación porque los estudiantes comprendan los fundamentos que orientan la política y la gestión educativa y se integren a formas diversas de generación de conocimiento en los procesos de investigación; sin embargo, no se da el mismo énfasis a la publicación de los conocimientos. Tampoco se corresponde el interés supuestamente teórico con el interés por los asuntos que se relacionan con la práctica; los procesos de participación y democratización se observan como especialmente críticos. Este divorcio teoría-práctica es reiteradamente citado como uno de los obstáculos para el cambio educativo en América latina.

La formación en aspectos informáticos y los sistemas de información tienen poco peso en los programas analizados. La dificultad de acceder a información

confiable en los distintos niveles de la educación colombiana puede asociarse con la tradición de conceder baja importancia a la información. Este hecho merece ser tenido en cuenta, pues el siglo XXI se define como el siglo de la información y el conocimiento, y una cultura ajena a los mismos será una cultura que difícilmente pueda interrelacionarse con un mundo más amplio.

Aunque la investigación es la característica propia de las maestrías y los doctorados, la muestra no permite establecer diferencias significativas entre este tipo de formación y la que ofrece el pregrado o la especialización, pues casi todos hacen explícito que procuran una formación investigativa en sus estudiantes. Sin embargo, la producción intelectual reflejada en la formación para publicar y mostrada en publicaciones propias de los programas está prácticamente ausente.

Los programas analizados también reflejan una ausencia de propuestas que promuevan tanto la participación de las comunidades en la educación como la generación de espacios de trabajo cooperativo y el estímulo de "formas colegiadas de dirección" como las denominó C. Miñana (1999, p. 125).

La organización académica mirada desde las actividades ofrecidas (materias, módulos, cursos) presenta una tendencia semejante a la encontrada en los enfoques curriculares: un bloque de asignaturas de carácter general que aborda fenómenos globales como los procesos de modernidad y modernización o los sistemas de instrucción y enseñanza, o los sistemas de educación en la región; otro más orientado hacia la gestión en sus múltiples manifestaciones: ya sea de manera directa, conexas, o con temáticas afines, y una ausencia de tematización y puesta en escena de opciones democratizadoras del trabajo académico.

Una lectura paralela de los cuadros 4 y 5 permite ver que no existe siempre una correspondencia entre la información que los programas presentan en los documentos de fundamentación y los respectivos planes de estudio, en tanto no se concretan en un curso, seminario, taller, línea de investigación, etc., los planeamientos conceptuales.

3.4 Organización didáctica de la oferta

Los programas analizados en la muestra se desarrollan básicamente en las modalidades presencial (3) y semipresencial (6), un doctorado gira en torno al proyecto de tesis y los restantes (7) no reportan la modalidad. Ninguno indica que se lleva a cabo a través de la educación a distancia, aun cuando el país tuvo una política de gobierno que impulsó esta modalidad de manera oficial (1982-1986). Sea por la falta de credibilidad del enfoque entre

los académicos de las universidades más fuertes, porque fue un "boom" que aprovechó la universidad privada o por el bajo consumo de lectura de los colombianos, finalmente no se desarrolló ni la infraestructura ni el *know-how* que hubiera podido hacer más arraigada y extendida esta experiencia.

Entre las estrategias didácticas sobresalen cursos, seminarios, talleres, conferencias, proyectos, foros. No se observa un uso intensivo de las nuevas tecnologías, salvo en un programa que ha logrado que sus cursos se coloquen en formato de CD, con estrategias interactivas y apoyados por el correo electrónico, los chats o las teleconferencias. El programa de licenciatura (pregrado) es el único que involucra actividades de ayudantía y prácticas, pero no precisa ámbitos, instituciones y características de estas estrategias.

Como se observó en la organización académica, el débil lazo entre teoría y práctica puede verse reflejado en las estrategias didácticas, las cuales centran su atención en actividades intra-aula. Los nexos y trabajos en campos reales de la gestión y la política no son explícitamente expuestos.

A continuación se presenta una muestra de las concepciones que manifiestan algunos programas a partir de las formas de presentación de las estrategias didácticas:

"Cátedra autogestionaria: supone un análisis crítico de los problemas inherentes al área, compromiso e imaginación creadora para transformar la realidad, solucionar los problemas o contribuir a ella, con énfasis en la calidad de la expresión y la comunicación.

Taller: espacio donde se reflexiona, se elabora, se reelabora algo para ser utilizado, cuyas características son: a) es un aprender haciendo, b) es una metodología participativa, y c) permite integrar docencia, investigación y práctica. El proyecto de trabajo se desarrolla en común aunque haya actividades individuales.

Seminario: considerado como espacio donde se encuentran las características del currículum: integración, interdisciplinariedad e interacción y la forma de articular el proceso formativo con la investigación. El seminario como modalidad pedagógica admite que en él se interrelacionen las temáticas propias de cada área de formación con los aspectos particulares de la práctica profesional de los participantes y se gesten, en consecuencia, espacios de interacción -grupos pequeños, medianos y grandes- entre estudiantes, profesores y asesores de investigación." *Programa de maestría.*

"El tratamiento de los temas se hará con base en seminarios y trabajos grupales que propicien la reflexión de los maestros sobre su práctica pedagógica. Para lograrlo propondrán actividades de apoyo tales como talleres teórico-prácticos y debates acerca de los temas pertinentes a cada núcleo problemático. Las reflexiones y resultados serán elaborados a manera de protocolos del curso y se constituyen en el principal instrumento de evaluación. La lectura es una guía y herramienta para la reflexión, que debe ser contrastada continuamente con la experiencia práctica y el debate en los grupos de estudio." *Programa de especialización.*

"El programa desarrolla una propuesta de trabajo por proyectos. Esto significa concebir la maestría como un proyecto en construcción permanente y asumir un modelo curricular flexible en torno a las necesidades de la investigación, a la fundamentación teórica de la misma y a los resultados y discusiones de los equipos de investigación conformados por profesores y alumnos. Los problemas de investigación de las líneas se derivan del trabajo teórico, de los antecedentes de las líneas y de las necesidades de las instituciones educativas y de los candidatos. El trabajo por proyectos articula necesidades reales con saberes y metodologías de producción." *Programa de maestría.*

"La conferencia trabaja el ámbito de lo educativo y permite contextualizar a los estudiantes de la perspectiva de la planeación en educación atendiendo lo global (sector educativo), lo regional y local, lo institucional y lo micro desde la perspectiva del trabajo de aula. Los proyectos se enfocan específicamente desde la perspectiva de la planeación y desarrollo de proyectos de manera comunitaria para lo cual se trabajan estrategias participativas." *Programa de especialización.*

Como se puede inferir de estas referencias, el esfuerzo se centra en definir cada modalidad, pero no se operacionalizan las formas de trabajo y su relación con el desarrollo de competencias de gestión.

3.5 Medios y materiales

Sólo 5 de los 17 programas aportaron algún tipo de bibliografía. La bibliografía se analizó según descriptores para establecer si estaba relacionada directamente con los campos del estudio, o trataba de temas conexos o afines y se organizó por la fecha de edición reportada. En

ambos análisis se separó el material aportado por las Facultades de Educación y la aportada por otras Facultades. Los cuadros 6 y 7 permiten observar la distribución de la información.

Cuadro 6.

Referencias bibliográficas por descriptores y programas		
Descriptores	Programas ofrecidos por Facultades de Educación	Programas ofrecidos por otras Facultades
Directos		
Administración		1
Dirección		1
Gerencia		
Gestión	2	
Política	6	14
Supervisión		
Conexos		
Evaluación		15
Legislación		1
Planeación y planeamiento	6	4
Afines		
Democracia y desarrollo	2	
Desarrollo humano		2
Educación superior		4
Educación	16	11
Otros	12	20
Total referencias	44	73

La Facultades de Educación reportan la siguiente distribución de títulos: 16% involucran los descriptores directos (gestión, administración y política educativa); 14% referidos al área del planeamiento educativo, sin utilizar títulos que aborden las áreas de evaluación y legislación; 41% revisan primordialmente las temáticas relativas a la educación y en menor número las de democracia y desarrollo, ambas áreas clasificadas como afines a los problemas de formación de gestión, política y administración educativa. Los programas de otras Facultades reportan: un 22% como títulos referidos a descriptores directos y un 27% a descriptores conexos. Se puede apreciar una relativa diferencia, pues los programas ofrecidos por las Facultades de Educación alcanzan sólo a un 30% de títulos relacionados en forma directa y conexa, mientras los programas ofrecidos por otras Facultades alcanzan un 49%.

Cuadro 7.

Referencias bibliográficas por descriptores y programas		
Año	Programas ofrecidos por Facultades de Educación	Programas ofrecidos por otras Facultades
1970-1979	1	1
1980-1989	14	6
1990		3
1991	6	9
1992	4	7
1993		6
1994	5	2
1995	3	3
1996	3	6
1997	1	4
1998	3	5
1999		13

La bibliografía reportada presenta una mayor diferencia por fechas que por temáticas entre los programas ofrecidos por Facultades de Educación y los ofrecidos por otras Facultades. Mientras estos últimos reportan el 91% de bibliografía editada en la década de 1990, las Facultades de Educación sólo alcanzan a un 65%.

3.6 El personal académico

De las 17 instituciones que fueron seleccionadas en la muestra, 13 brindaron información sobre directores y docentes y, en general, se mantiene la tendencia detectada en la población; sin embargo se encontró que de los 153 reportados, el 18% tiene formación en los campos de gestión y política, aunque sólo el 15% reporta producción intelectual en estas áreas.

Un 42% de los docentes tiene formación en maestría, el 28% son doctores, un 14% son especialistas, y un 2,6% cuenta solamente con formación en pregrado. En los doctorados y en la licenciatura ningún profesor tiene formación en el área de la gestión y la política educativas, mientras el 20% de los profesores de las maestrías y el 26% de los profesores de las especializaciones manifiestan tener formación en el campo.

Cuadro 8.

Información del personal académico						
Personal por programas	Nivel de formación		Área de formación		Área de producción intelectual	
Doctorado: 16 docentes	Doctorado	16	Gestión/Política	0	Gestión/Política	0
	Maestría	0	Educación	12	Educación	3
	Especialización	0	Otros	4	Otros	2
	Pregrado	0	Sin información	0	Sin información	11
	Sin información	0				0
Maestría: 41 docentes	Doctorado	6	Gestión/Política	8	Gestión/Política	17
	Maestría	25	Educación	10	Educación	16
	Especialización	1	Otros	14	Otros	1
	Pregrado	1	Sin información	9	Sin información	7
	Sin información	8				
Especialización: 73 docentes	Doctorado	21	Gestión/Política	19	Gestión/Política	6
	Maestría	36	Educación	7	Educación	2
	Especialización	11	Otros	9	Otros	0
	Pregrado	2	Sin información	38	Sin información	65
	Sin información	3				
Licenciatura: 23 docentes	Doctorado	0	Gestión/Política	0	Gestión/Política	0
	Maestría	3	Educación	0	Educación	0
	Especialización	10	Otros	0	Otros	0
	Pregrado	2	Sin información	23	Sin información	23
	Sin información	8				
Total: 153 docentes	Doctorado	43	Gestión/Política	27	Gestión/Política	23
	Maestría	64	Educación	29	Educación	21
	Especialización	22	Otros	27	Otros	3
	Pregrado	5	Sin información	70	Sin información	106
	Sin información	19				

La producción intelectual presenta un fenómeno parecido: los profesores de la licenciatura y el doctorado no reportan producción en el campo, mientras el 41% de los profesores de las maestrías y 8% de los profesores de las especializaciones reportan producción intelectual en gestión y política educativa. En conjunto, el 18% de los profesores reportados tiene formación en gestión y política y el 15% presentan producción intelectual en el campo. A pesar de una previsible mayor cualificación en el nivel de doctorado, el interés por la producción intelectual sobre los tópicos de gestión, política y

administración de la educación se presenta con mayor regularidad entre los docentes vinculados a las maestrías y especializaciones.

3.7 Relación demanda-impacto

Se recibieron 9 cuestionarios diligenciados, todos de posgrado. Se contrastó la información reportada acerca de la procedencia de los estudiantes y de su inserción en los campos de acción una vez terminados los estudios y las relaciones de la oferta con los ámbitos y niveles de la gestión y la política, pues estas relaciones permiten ver la movilidad que generan los programas y sus nexos con el mundo que pretenden transformar. Aun teniendo en cuenta que los datos reportados son aproximados y están emitidos por los mismos oferentes, las cifras indican interesantes diferencias.

Cuadro 9.

Procedencia de los estudiantes según universidad (en %)										
		Católica de Manizales	De Antioquia	Sabana	De Los Andes	De San Buenaventura	Externado de Colombia	Javeriana	Javeriana	Maniana
		Especialización Planeamiento de la Educación	Maestría en Educación*	Especialización Gerenciamiento de la Educación*	Magíster en Dirección Universitaria	Especialización en Gestión de la Calidad	Maestría en Educación	Especialización Planeamiento de la Educación	Especialización Políticas Sociales	Especialización Gerenciamiento de la Educación
Profesores Básica / Media	Pb	60	100	33	-	-	15	40	-	33,9
	Pv	10	-	-	-	-	15	20	-	8,5
Directivos docentes	Pb	13	-	19	-	-	20	15	-	16,9
	Pv	3	-	-	-	90	-	5	-	4,2
Supervisores / Dir. Núcleo	Pb	10	-	0,5	-	-	30	10	-	12,7
Profesores / Funcionarios Universidad	Pb	4	-	28,5	48	-	10	10	-	2,5
	Pv	-	-	-	52	10	5	-	-	16,9
Funcionarios de organizaciones no escolares	Pb	-	-	19	-	-	-	-	65	2,5
	Pv	-	-	-	-	-	5	-	35	1,7

Referencias: Pb = sector público; Pv = sector privado.

El 63,5% de los admitidos se desempeñan en instituciones escolares, siendo el 42,4% maestros o profesores y el 21,1% directivos docentes. El 12,7% son

supervisores, para un total del 76,2% estudiantes procedentes de los niveles básicos del sistema educativo. El 68,7% procede del sector público y sólo el 31,3% del privado. Al observar los admitidos de la educación básica y media, se observa que el 63,5% procede del ámbito público y sólo el 12,7% del privado.

La información se obtuvo de 8 universidades privadas y sólo de una pública en la que el 100% de sus estudiantes procede del nivel básico y medio del ámbito estatal.

Los profesores del ámbito público constituyen el grueso de usuarios de posgrado y costean sus estudios en universidades privadas. Fenómeno interesante si se observa que el escalafón y el salario están directamente relacionados con los títulos. En los establecimientos privados, por el contrario, se rigen por las leyes de la oferta y la demanda.

Cuadro 10.

Impacto de la oferta: Número de los egresados por universidad y por programa ubicados en cargos de dirección										
	Católica de Manizales	De Antioquia	Sabana	De Los Andes	De San Buenaventura	Externado de Colombia	Javeriana	Javeriana	Mariana	
	Especialización Planeamiento de la Educación	Maestría en Educación	Especialización Gerenciamiento de la Educación*	Magister en Dirección Universitaria	Especialización en Gestión de la Calidad	Maestría en Educación	Especialización Planeamiento de la Educación*	Especialización Políticas Sociales	Especialización Gerenciamiento de la Educación	Totales
Número egresados	1.100	-	-	335	39	810	156	30	650	3.120
Preescolar y primaria	70	-	-	-	-	30	40	-	62	202
Secundaria/Media	100	-	-	-	-	36	45	-	130	311
Educación superior	10	-	-	-	37	19	5	-	31	102
Docencia universitaria	20	-	-	335	1	-	10	8	16	390
Supervisión/Direcc. Núcleo	50	-	-	-	-	-	15	-	47	112
Secretarías Educ. Mpales.	40	-	-	-	-	-	10	-	16	66
Secretarías Educ. Deptales./Distr.	40	-	-	-	-	39	5	-	-	84
Funcionarios MEN	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Organismos oficiales	-	-	-	-	-	8	-	6	-	14
Organismos privados	-	-	-	-	-	2	20	6	5	33
Organismos internacionales	-	-	-	-	-	-	-	3	-	3
Vinculados al sector	330	-	-	335	38	134	150	23	307	1.317
% vinculados	30%	-	-	100%	97%	17%	96%	77%	47%	42,2%

Sólo el 42,2% de los egresados se ubica en los cargos que el cuestionario planteaba como alternativas; sin embargo, si se sustrae el número de egresados ubicados en docencia universitaria, el porcentaje ubicado en cargos de dirección sólo llega al 29,7%. El 16,4% en la institución escolar y el 13,3% en otros niveles (supervisión, organismos locales, departamentales o distritales y universidades). Los programas analizados reportan que ninguno de sus egresados se ha ubicado en el Ministerio de Educación y ninguno de los programas dirigidos al sector educativo ubican egresados en organismos internacionales.

Un ejercicio de comparación entre los datos reportados por las instituciones acerca de la procedencia de los estudiantes y su inserción en el mundo de la dirección educativa (cuadros 9 y 10) permite observar que mientras se recibe un 20,7% de estudiantes que ya desempeñan cargos de dirección escolar, sólo el 16,4% lo hacen una vez que egresan del posgrado. El 14,3% de los estudiantes proceden de organismos diferentes al sistema educativo formal y apenas el 1,6% va luego a trabajar en estas instituciones. En los dos casos se observa una disminución entre la posición inicial del estudiante y su ubicación como egresado de los programas analizados. Sólo se observa un leve incremento en el segmento de supervisores/directores de núcleo/secretarías de educación, al cual pertenece el 7% de los estudiantes y se reporta un 8,4% de los egresados.

La inconsistencia en la información puede deberse a la falta de estudios de seguimiento en los diversos programas. Sin embargo, los datos pueden ser síntoma de un problema crítico: la falta de articulación entre la oferta de posgrados y las necesidades y políticas del sistema.

El cuestionario exploró también la articulación de la oferta con los ámbitos y niveles de la gestión y política. De los 9 cuestionarios recibidos, sólo 2 programas afirman realizar algún tipo de práctica o pasantía: uno en las Normales de su provincia y otro indica que "los alumnos realizan las prácticas en las instituciones donde laboran". Dos programas indican que prestan servicios de consultoría o asesoría a través de la Secretaría de Educación del Distrito Capital⁴ y uno de ellos coopera con un organismo nacional. Esta información permite afirmar que los nexos de los programas con los diversos niveles del sistema educativo son casi inexistentes.

Cinco programas informaron acerca de la producción intelectual de los profesores. Los dos programas que son ofrecidos por facultades distintas a Educación reportaron 12 títulos referidos a la educación superior y la política educativa y uno de ellos manifestó participar en una publicación periódica de

4. Bogotá tiene un activo programa de formación permanente de docentes y directivos, implementado a través de universidades u otros organismos como ONGs.

su facultad. Los programas ofrecidos por facultades de Educación reportaron 10 títulos, 2 de ellos relacionados de manera directa con los temas del estudio y 8 con temas afines. Esta información corrobora la que fue recibida a través de fuentes documentales: sólo el 15% de los profesores de estos programas reportaban producción intelectual en gestión y política educativa.

Se puede concluir que existe una brecha entre la oferta de educación superior y las necesidades de la educación colombiana en los campos de gestión y política educativa, pues aunque se cuente con algunos programas de posgrado, ni la producción intelectual, ni su acción en los diversos niveles del sistema, ni el impacto de sus egresados dejan ver que exista un fuerte vínculo universidad-mundo educativo.

4. Las necesidades de formación

El desconocimiento que existe acerca de la gestión hace que la oferta sea tan dispersa. Existen diferencias entre gerenciar, dirigir, administrar, gestionar: los enfoques y tradiciones de cada una son distintos y, muchas veces, contradictorios.

Un maestro que ha vivido por cuarenta años todos los niveles del sistema educativo colombiano, desde la escuela primaria hasta el Ministerio, dice que "en la educación no cabe el cuento del gerente", pues en la institución escolar se necesita un líder que sea capaz de dirigir la escuela, de proponer un horizonte educativo para construir con los maestros y la comunidad un proyecto que sirva de medio para educar a todos los que se involucren en él. Una persona que dirige una institución encargada del fomento de la educación básica considera, en cambio, que la gerencia es necesaria en la escuela. Depende de qué se entienda por gerenciar.

Los entrevistados coinciden en señalar que en Colombia faltó un proceso de formación que permitiera poner en práctica la normativa. El desconocimiento acerca de los procesos de descentralización, fortalecimiento de la autonomía y cambio en la perspectiva educativa hace que los diversos actores no exijan el cumplimiento de sus derechos ni se comprometan con sus deberes.

Los mayores obstáculos para impulsar las nuevas directrices se encuentran en la falta de comprensión de los escenarios actuales y de las nuevas maneras de entender y hacer la educación. La falta de horizonte lleva a utilizar las propuestas prácticas como simples instrumentos que, al ser puestos en acción, se

vuelven estériles por falta de contextualización. Esta situación se reconoce como generalizada en los diversos niveles del sistema, desde la institución escolar hasta el Ministerio, y afecta desde el preescolar hasta la universidad.

Se debe distinguir entre las características de los gestores y las características de la oferta de formación. La práctica de la gestión se da en un contexto que está cargado de influencias externas al sector educativo y asociadas con la manera de ejercer el poder: en el caso colombiano, apropiarse de lo público para fines privados con la consecuencia de hacer imposible urdir un tejido social que permita la construcción de una sociedad civil y, como correspondencia, el entorpecimiento de las tareas que corresponden al Estado.

En un escenario cargado de clientelismos y deudas políticas, el funcionario público no es más que un sujeto que cumple funciones, ajeno a su misión social y corto de visión, con un marcado interés por satisfacer sus propias necesidades y las de su grupo próximo. Tampoco se gana mucho si el servicio educativo se traslada a manos privadas, pues la educación como mercancía antepone la ganancia monetaria al servicio público, tal como lo confirman los estudios citados en el contexto del caso colombiano de este informe. El impacto sobre la calidad es grande por cuanto ésta se pierde y se da crédito a factores totalmente ajenos al sentido de lo educativo. El ejercicio de la gestión en un contexto caótico como el colombiano no sólo requiere conocimientos y competencias, sino que exige creatividad, profundo sentido ético y una dosis alta de coraje para sobrevivir y llevar a cabo empresas honestas.

El avance de la descentralización y la autonomía en las instituciones escolares se dificulta con amplios sectores de los directivos docentes, porque las personas tienen ya muchos años en el ejercicio de los cargos y han desarrollado "una personalidad burocrática" que sigue apostando al cumplimiento de la norma por la norma. Muchos presentan verdadera resistencia al cambio y, entre los más refractarios, se señala a los supervisores.

Entre el personal de las secretarías de educación municipales y departamentales están por un lado quienes son "de carrera": encarnan los vicios de la burocratización y consideran las normas como algo sagrado. Por otro, los funcionarios que cubren cuotas político-clientelistas y desconocen el asunto educativo y el servicio público o, aunque comprenden los retos y asumen compromisos, no tienen continuidad porque cambian con cada gobernante, haciendo casi imposible consolidar procesos de mediano y largo plazo.

Como ya lo anotaba Henao (1999), la debilidad en la formación hace que el conocimiento no sea necesario para la dirección de la educación. Así, el

acento debe ponerse en la formación y, como lo afirmó uno de los entrevistados, "son las entidades formadoras las que deben asumir la formación de los maestros en el campo de la política educativa, pues son ellas las que pueden hacer lectura crítica de la norma y de las políticas y, a su vez, pueden comprometerse a establecer relaciones más estrechas con las diversas instancias de política, no para aplaudir y cumplir, sino para apropiarse, tomar distancia e intervenir en las mismas formulaciones".

Desde la perspectiva de la gestión se acusan como carencias un horizonte conceptual que permita optar y un dominio sobre la práctica, la que no puede reducirse a la aplicación instrumental de técnicas. Se requiere la posibilidad de formarse en el ejercicio vivo para identificar la complejidad de cualquier instancia del sistema educativo, entendido como organización social y no como empresa de bienes materiales.

La formación que el país ofrece a los futuros directores de la educación es fragmentada, de poca calidad y mercantilizada: se ha centrado principalmente en responder a una demanda siempre insatisfecha de títulos para ascender en los sistemas de escalafón y no se compromete con proyectos de cambio en la práctica. Esta característica exige que se formule una propuesta que permita articular las ofertas con necesidades reales del sistema y de las instituciones y no exclusivamente con los intereses de los usuarios.

5. Apuntes para una propuesta

"¿Podemos conformarnos con esas modalidades de formación (¿o deformación?) que nos conforman al uniformarnos, convirtiéndonos en formas ya conformadas?
¿No deberemos más bien, formalizar nuestra disconformidad bajo la fórmula de la transformación?"

José Perrés

"Formar" (del latín *formare*) significa dar forma a una cosa. Pero también juntar y congregar personas y cosas, uniéndolas entre sí para que hagan aquellas un cuerpo y éstas un todo. El formar también puede ser interpretado como criar, educar o adiestrar; pero implica un poner en orden, un situar en formación.

Convocar a una formación de formadores puede interpretarse, desde la lógica de la capacitación, como formar o habilitar a quien no está formado o, por el contrario, hacer un llamado al saber en cada uno para interrogar lo que sería la propia función maestra. Luego el proceso de formación también

puede confundirse con transmisión e información. La formación pedagógica no puede ser reducida a transmisión o reproducción de información. Habría que estar avisado sobre un malentendido fundamental y es que todo alumno de una formación termina y quiere ser formador de otros.

Un formar auténtico, como el enseñar, no es transmitir contenidos sino disponer un conjunto de condiciones tales que permitan recrear un lazo social que necesita a su vez reinventarse, recrearse, romperse para ser recompuesto, como es todo encuentro con el otro, siempre diferente.

Todo proceso pedagógico es un drama, un conflicto entre maestro y alumno. Institucionalmente se dispone que hay uno que porta un saber diferencial respecto del otro, y es conflictivo en tanto el alumno -puesto en lugar subalterno- querrá apropiarse, en su deseo de saber, del saber del maestro. Si institucionalmente se refuerza formal y sistemáticamente sólo el lugar del saber del maestro, para garantizar las jerarquías a través de mecanismos de poder, la formación se convertirá en academicismo y escolarización.

En realidad en el acto pedagógico maestro y alumno aprenden el uno del otro, pero lo que no puede enseñar el maestro es su saber de maestro, que no es un objeto, sino una práctica que actualiza su subjetividad y su relación con el aprender más propiamente que su alumno. Su deseo de enseñar es irrevocablemente un deseo de aprender, de permanecer abierto. Si se descentra de ese lugar frente a su deseo y frente al saber, ya no es maestro, es una impostura.

Lo político no es la política. Pero formular la política sólo es posible desde lo que preocupa de lo político, que ya se piensa como problema. La política no sería una continuidad entre épocas ni entre autores, sino que respondería a las urgencias y problemáticas social e históricamente situadas. Optar políticamente es entonces producir cortes.

Pensar sólo es posible desde lo político, es un develar, traer a la luz lo que no es presentable, por eso es un representar que no atrapa lo real, pero que sin embargo lo intenta y en el intento el hombre se piensa como signo de otra cosa. La formación en política como invitación a la reflexión debe estructurarse para invitar a la duda de lo ya sabido. En este sentido el enseñar sería un indicar lo que está por pensarse, por inventarse.

La formación de los formadores puede ser planteada desde la perspectiva de una política global, que hace coincidir medios con fines, necesidades del sistema con necesidades homogéneas para todos los sujetos y poblaciones. Sin embargo, como no hay necesidades humanas univer-

sales, en la medida en que las sociedades y sus instituciones satisfacen o no ciertas demandas que ellas mismas crean y recrean, no serán las mismas necesidades políticas las que animan a quienes concurren a participar de una formación.

Pensamos políticamente en cuanto el hombre es ser social, pero el lazo social no puede ser objeto de estudio, luego lo que es susceptible de pensarse son las ideas con las que lo político se piensa. Suponer al otro como político es avalar la posibilidad de interlocución como derecho que para él también es fundamental. Lo político no son entonces las acciones, sino una decisión por el otro como humano, como interlocutor.

"En principio, el nosotros humano resulta de la interlocución y no la precede. En este nosotros la figura del otro permanece distintamente presente en cada uno, en tanto que el otro es un interlocutor posible. El uno y el otro pueden llegar a un acuerdo, después de argumentación y debate, y estabilizar entonces su comunidad por medio de un contrato. Es el principio de la polietia griega o de la república moderna. El ciudadano es el individuo humano a quien el derecho de dirigirse a los otros es reconocido por ellos." (F. Lyotard, 1994)

¿Es enseñable la política y la política sobre educación? De la respuesta a esta cuestión deriva la perspectiva de la formación de los formadores.

La política no puede ser pensada ajena a una tradición que ha venido reflexionando sobre las vicisitudes de lo político. Luego hay unos contenidos que son transmisibles, enseñables. Pero lo intransmisible de la política es la respuesta que da cada uno a las exigencias que le hace su sociedad particular. No es posible transmitir ni contagiar al otro de mis elecciones como sujeto político, a no ser que se piense la política como adoctrinamiento. Luego la política está aparejada de fondo con una perspectiva ética -no moral en el sentido de lo bueno o malo vigente en mi sociedad- que implica un auténtico reconocimiento del Otro en cuanto tal (y no como "otro yo").

Lograr una articulación de la política educativa como política social no es proponer nobles ideales en un discurso para ser recitado, sino disponer unas condiciones de formación que conformen un espacio de interpelación sobre lo autorreferencial, con rigor, marcos teóricos más amplios y herramientas. Se debe formar en la competencia para conciliar una personalidad democrática con el carácter directivo, para que el sujeto se logre interpelar sobre procesos que desde dentro tienen que ser democráticos tales como escucha y reconocimiento del otro o el aprendizaje por la diferencia y la diversidad.

Para que esta formación sea posible se requiere que la experiencia formativa sea igualmente abierta, que el formador de formadores reconozca a los otros como sujetos con historia y con mensajes que merecen ser escuchados y, como tales, pueden interpelar al maestro. En este sentido, ¿qué es lo que puede articular lo pedagógico con lo político sin subordinarse a lo administrativo? Seguramente muchas experiencias pedagógicas pueden ofrecer un potencial de gran valor, siempre y cuando logren alcanzar el clima de encuentros intensivos, "pedagogías intensivas" que inviten a debatir con dureza con el par haciendo posible que la experiencia misma del debate reflexivo pueda ser reproducido como nueva gestación en sus instituciones y países.

Que la gestión o la política sean intrasmisibles no significa que no sean posibles dentro de una formación, siempre y cuando la formación no sea un uniformar u hormar al otro en moldes preestablecidos. Si lo que se propone es pensar el caso latinoamericano, eso sólo será posible si se impulsa la caracterización de los casos particulares, en un encuentro que los descentra de la unilateralidad de sus problemas, saberes, intereses, instituciones y posibles vías de solución. Se actualiza lo latinoamericano encarnado en cada uno de los concitados a la formación.

No es posible pensar el problema de la formación de los formadores sin preguntarse por las determinaciones institucionales que involucran no sólo el deseo de saber sino las lógicas de las ambiciones de prestigio y poder personales, el enfrentamiento entre subgrupos, la reproducción institucional, etc., que están en la base del proceso formativo de todo maestro. Luego lo político arranca desde lo institucional pero involucra también lo subjetivo.

En términos prácticos, la oferta debe encarar el sentido de la formación, el contenido que la misma privilegiará, los cuadros que serán formados, las estrategias académicas y didácticas que se emplearán, los medios, recursos y materiales, los criterios y formas de evaluación y el saber que se producirá en torno al proceso mismo con ánimo de ser conocido, apropiado y transformado por experiencias que tengan algún horizonte semejante.

Desde la perspectiva de los expertos colombianos y recogiendo algunas reflexiones sobre la formación de formadores, se considera que un marco conceptual como el que se ha esbozado en estas líneas permite proponer un horizonte que articule la teoría con la práctica en aras de formular un proyecto y acompañar la formación de unos adultos que puedan liderar la formación de grupos humanos en los campos de la gestión y la política educativa en América latina.

En primer lugar, los cuadros que se formen a través del programa del IIFE deben caracterizarse por su **capacidad de pensamiento complejo** que les permita comprender la cuestión educativa en sus países, provincias, muni-

cipios o instituciones en contextos más amplios y en condiciones problemáticas, de manera tal que tengan elementos de juicio y bases para hacer opciones y tomar decisiones. Se propone que los grupos se conformen con personas que tengan alguna capacidad de ser "anfibia culturales" para comprender discursos que no son de su campo básico de formación, buscando al mismo tiempo que en su interacción generen una tensión entre la perspectiva micro, de carácter más pedagógico, y la macro, de carácter más gestión-política.

Asimismo, debe generarse una tensión entre las personas que "están en el barro" -que tienen una experiencia empírica contextualizada, es decir que son lectores del contexto desde la lógica empírica- y los académicos "duros", que hacen una lectura teórica. Esta doble tensión fertiliza un diálogo cruzado que hace posible la construcción de perspectivas complejas y propician la acción.

En segundo lugar, los formadores de formadores deben encarnar **rasgos de personalidad democrática** que les permitan ser artífices de la participación. Se requiere que ellos lideren un movimiento orientado a cambiar el carácter excluyente que caracteriza a muchas de nuestras sociedades. Un cambio en la formación de los gestores implica urdir fuertes lazos sociales entre formadores y formados, poniendo en marcha procesos de una genuina participación democrática que impulse la construcción de una sociedad civil y propicie transformaciones en el Estado. Las dinámicas de formación y los contenidos deben estar estrechamente relacionados con este fortalecimiento de las personalidades democráticas que, a su vez, impulsen experiencias democratizantes de acción educativa.

Por el carácter constructivo de la experiencia y su efecto educador, la primera fase del programa debe proponerse explícitamente como un proceso formativo con los miembros de la red inicial, cuyos participantes, además de ser expertos en sus campos, den muestras fehacientes de su capacidad de aprender y cambiar, de mantener relaciones académicas intensas, de aceptar puntos de vista diferentes, de establecer relaciones genuinas de cooperación con personas de distintas tradiciones culturales, enfoques conceptuales y formación disciplinar o profesional también diversa, y provenientes de niveles distintos del sistema educativo.

Con relación a los contenidos de los programas, se propone una articulación del trabajo en torno a tres ejes temáticos: los conceptuales-estratégicos, los ético-prácticos y los organizacionales-operativos urdidos a través de **procesos de formulación y documentación de problemas complejos** que tocan con la gestión y la política en los diversos niveles y dimensiones del sistema educativo.

La estructura académica del programa debe formarse a través de un proceso de identificación, documentación, formulación y búsqueda de solución a problemas de política y/o gestión cada vez más complejos. Cada nivel se estructurará en torno a un núcleo de problemas que serán cuidadosamente seleccionados para que cada nivel constituya un nuevo reto que implique niveles más profundos de conocimiento, manejo de mayores y más diversas fuentes y volúmenes de información, empleo de técnicas más complejas, participación de actores más numerosos y variados, solución de conflictos más difíciles, mayores restricciones para la toma de decisiones y un mayor alcance de las soluciones que se propongan.

En este sentido, la diversidad interna de los grupos de trabajo constituye un criterio básico de organización y el uso de los sistemas remotos de comunicación e intercambio que potencien el acceso a la información y la retroalimentación serán de gran ayuda para los procesos pedagógicos.

El grupo inicial debe concebirse como una incubadora, generadora de nuevos saberes tanto teóricos como prácticos que puedan ser estudiados, apropiados, recontextualizados y reconstruidos en los diferentes niveles y en los más variados escenarios. Pueden seleccionarse algunos núcleos intelectuales existentes que permitan jalonar la producción intelectual de materiales y textos orientados a propiciar el debate sobre las políticas educativas y los procesos de gestión. El programa puede iniciarse con la publicación de una serie de documentos que pongan en circulación los resultados de algunas investigaciones o de escritos sólidamente elaborados con el propósito de estimular la participación de una élite intelectual.

La identificación de autores prestantes y de programas que sirvan de nicho para la incubadora tiene una doble ganancia. Por una parte, se estimula la producción intelectual que alienta la interlocución; por otra, se fortalecen núcleos de trabajo que pueden luego apoyar procesos específicos en otros países del área. El legado de mayor impacto que puede dejar el programa de "formación de formadores" será alimentar procesos rigurosos de generación de pensamiento nuevo y propio sobre los caminos que deben orientar la gestión y la política educativa en los países de América latina.

La evaluación deberá centrarse tanto en los procesos como en los resultados. El seguimiento de las dinámicas de estudio, investigación, participación y producción intelectual, acompañado de una valoración rigurosa y transparente y de una exigencia de mostrar avances en la competencia para formular un problema, documentarlo y construir alternativas de solución considerando su complejidad deben ser criterios que orienten la investigación.

Este proceso pedagógico acompañado de una clara política de producción intelectual y de publicación de los avances será garantía de funcionamiento del programa. No basta con mostrar resultado de formación en la adquisición del conocimiento y en la puesta en práctica de los principios, técnicas o formas de actuar. El saber construido colectivamente debe ser patrimonio de todos, incluidos los beneficiarios últimos.

Bibliografía citada

Carnoy, M. y C. de Moura Castro, 1997, "¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América latina?", en: *Propuesta Educativa*, n° 17, Buenos Aires, Miño y Dávila/FLACSO.

Cubillos, C., 1998, *Saldo rojo. La educación superior en crisis*, Bogotá, Planeta.

Helg, A., 1987, *La educación en Colombia 1918-1957*, Bogotá, CEREC.

———, 1989, "La educación en Colombia 1958-1980", en: *Nueva Historia de Colombia*, Bogotá, Planeta.

Henao, M., 1999, *Políticas públicas y Universidad*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI).

Jaramillo-Urbe, J., 1989, "La educación durante los gobiernos liberales. 1930-1946", en: *Nueva Historia de Colombia*, Bogotá, Planeta.

Lytard, F., 1994, "Los derechos del otro", conferencia pronunciada en el Auditorio León de Greiff de la Universidad Nacional de Colombia.

Miñana, C. y otros, 1999, *En un vaivén sin hamaca. La cotidianidad del directivo docente*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Programa RED.

Moreno, C., 1996, "Transferencias y autonomía municipal. El desencuentro de las políticas de descentralización", en: *Revista Foro*, 29: 66-78.

Rodríguez, A., 1996, "La descentralización en América latina: los pro y los contra", en: *Revista Foro*, 29: 47-60.

Silva, R., 1989, "La Educación en Colombia 1880-1930", en: *Nueva Historia de Colombia*, Bogotá, Planeta.

Documentos nacionales consultados

Consejo Nacional de Acreditación, 1998, "Criterios y procedimientos para la acreditación previa de los programas académicos de pregrado y especialización en educación", Santa Fe de Bogotá, Ministerio de Educación Nacional, Colombia.

Constitución política de Colombia, 1991, Santa Fe de Bogotá, Emfasar.

"Estatuto Docente", 1979, Decreto-Ley 2277, Colombia.

Ley 30, 1993, en: *Consigna*, 436: 33-56.

Ley General de Educación, 1994, *Diario Oficial* 41214, Colombia.

Ministerio de Educación Nacional, 1998, "Hacia un sistema nacional de formación de educadores", Santa Fe de Bogotá, Colombia.

Plan Decenal de Educación, 1996, Ministerio de Educación Nacional, Colombia.

VI. El estado de la enseñanza de la formación en gestión y política educativa en Honduras

Leonor Meza-Spitta

Contenido

1. La situación de la enseñanza de la gestión y la política educativa en Honduras	182
1.1. La Ley Orgánica de Educación y la política educativa del Estado en las décadas de 1960 y 1970	184
1.2. Aspectos de la educación en Honduras desde 1980 hasta la actualidad	189
2. La formación de formadores en gestión y política educativa en Honduras	193
2.1. Oferta académica para la formación de recursos humanos	193
2.2. Oferta académica para la formación en pedagogía y ciencias de la educación	194
2.3. Oferta académica para la formación en gestión y política educativa	195
2.4. Programas innovadores	197
2.5. Tendencias	198
3. Aportes para la programación de actividades innovadoras de formación de formadores en gestión y política educativa	199
Bibliografía citada	202

1. La situación de la enseñanza de la gestión y la política educativa en Honduras

En la década de 1950, los países latinoamericanos, al igual que otros países del mundo, se vieron obligados a realizar ajustes en sus sistemas educativos nacionales. Estaban influenciados por las tendencias de la era de la reconstrucción económica de la posguerra, el surgimiento de una nueva concepción de "Estado modernizador" que impulsaría el desarrollo nacional y los reacomodos que habían sufrido la organización y la administración de los servicios de asistencia técnica y ayuda financiera -especialmente los programas del Plan Marshall para Europa y los de la Alianza para el Progreso de los Estados Unidos para América latina-.

En los países latinoamericanos se organiza y conceptualiza la gestión de los sistemas educativos bajo el enfoque de la "economía de la educación", o teoría del capital humano, basada en la formación de recursos humanos para el desarrollo. Impulsados por organismos internacionales de crédito y de asistencia técnica y ayuda financiera de los países desarrollados, se suceden una serie de acontecimientos educativos como las reuniones sobre:

- Planeamiento Integral de la Educación (Washington, 1958) entre los ministros de Educación de la región latinoamericana, patrocinada por la UNESCO y la OEA.
- La educación como factor de desarrollo económico y como instrumento de progreso técnico (Chile, 1962), patrocinada por la UNESCO, la CEPAL y la OEA.

Honduras avanza hacia la modernización del Estado y hacia la construcción de un modelo de desarrollo centrado en la producción agrícola básica y de plantación y comercialización bananera, con tendencias hacia la diversificación de la producción agroindustrial y hacia la industrialización.

Esta tendencia requería la formación de recursos humanos calificados. Investigaciones educativas de la UNESCO mostraban en 1955 la necesidad de crear una institución que tomara el liderazgo pedagógico en la formación de formadores. Fue así como se creó la Escuela Superior del Profesorado, mediante el decreto ley N° 24, del 15 de diciembre de 1956. Sus objetivos eran:

- Formar profesionales para dirigir la enseñanza de la educación media, sobre todo la de educación técnica.
- Formar directores, técnicos y administradores de la educación primaria y media.
- Perfeccionar y actualizar al personal docente en servicio.

- Profesionalizar a los docentes sin título de la educación primaria y media.

En cumplimiento de esos objetivos, la Escuela Superior del Profesorado fundó el Programa para la Formación de Especialistas en:

- Dirección de escuelas primarias.
- Supervisión de escuelas primarias.
- Profesionalización de maestros de primaria y media en servicio.

El plan de estudios para formar especialistas en dirección de escuelas se mantuvo desde la fundación de la Escuela hasta 1986 con el bloque de materias que se detalla en el cuadro 1.

Cuadro 1.

Plan de estudios para formar especialistas en dirección de escuelas hasta 1986			
Código	Asignatura	Créditos	Requisito
EDA-310	Relaciones Humanas	3	
EDF-101	Psicología General	3	
EDF-102	Filosofía General	3	
EDA-350	Administración Escolar	3	EDF-201
EDF-205	Didáctica General	3	EDF-101
EDF-201	Psicología Educativa	3	EDF-101
EDF-202	Filosofía Educativa	3	EDF-202
MAT-101	Matemática I	3	
CNB-110	Fundamentos de Ciencias	3	
DEP-201	Estadística	3	MAT-101
ETI-101	Educación Técnica I	4	
DEP-350	Didáctica Especial I	3	EDF-205
CSH-101	Historia de Honduras	3	
LRT-101	Español	3	
DEP-253	Psicología de la Infancia	3	EDF-102
CSS-101	Sociología I	3	
DEP-371	Supervisión	3	EDA-350
DEP-321	Ética Profesional	3	EDF-102
DEP-200	Evaluación	3	EDF-201
DEP-355	Desarrollo de Currículum	3	EDF-205
ETH-351	Didáctica Especial II	3	EDF-202
EDF-202	Educación Técnica II	3	EDF-350
EDF-204	Taller de Técnicas de Investigación	3	EIT-101
EDF-100	Educación Física	3	EDF-205
DEP-250	Técnicas de Promoción Social	6	DEP-201
EDF-430	Seminario Técnicas de Investigación	3	
DEP-400	Práctica Pedagógica		
DEP-401	Seminario de Dirección de Escuelas		

Nótese que en un plan de estudios para la formación de administradores de centros educativos con 28 materias, sólo tres (Administración Escolar, Supervisión y Seminario de Dirección de Escuelas) se relacionan directamente con las funciones de un director o directora escolar. Estas funciones tienen que ver, por un lado, con la administración y supervisión de recursos humanos, la administración y control de recursos financieros, la administración de equipo y mobiliario, de recursos didácticos y pedagógicos, de leyes y reglamentos, la organización de un sistema de información escolar. Pero, por otro lado, el director escolar tiene funciones sustantivas y esenciales relativas a la gestión del currículum institucional y a la gestión escolar con participación comunitaria.

Como consecuencia de una formación sesgada, los directores escolares de hoy visualizan como concepto y como práctica de gestión escolar aquellas actividades relacionadas con la división del trabajo, o sea, con la organización de los actores educativos en torno de tareas de orden, disciplina, aseo, merienda escolar, distribución de espacios físicos. La administración escolar cumple una función puramente instrumental y no se cuenta con una visión integradora alrededor de un proyecto educativo institucional que tenga como eje la gestión curricular-pedagógica.

1.1. La Ley Orgánica de Educación y la política educativa del Estado en las décadas de 1960 y 1970

Con la aprobación de la Ley Orgánica de Educación (1966) se realizan en la década de 1960 dos grandes acciones: la organización de la educación en el nivel local y el mejoramiento de los servicios educativos rurales.

● Organización y administración de la educación en el nivel local

Con el objetivo de acercar la supervisión escolar a los centros educativos, se crearon:

- Las supervisiones departamentales en los 18 departamentos del país.
- Las supervisiones auxiliares en el nivel nacional.

Según datos del Supervisor Nacional, en 1995 había 268 supervisores auxiliares, quienes tenían que atender 8.114 escuelas y 28.868 profesores - cada supervisor se vinculaba con un promedio de 30 escuelas, 108 profesores y 3.761 alumnos-. De acuerdo con el Reglamento General de la Educación Primaria, estos supervisores auxiliares deben realizar acciones de supervisión técnico-pedagógica a los docentes y directores de escuela.

Con el fin de que los supervisores departamentales y los supervisores auxiliares cumplieran mejor sus funciones, la Escuela del Profesorado Francisco Morazán fundó el Programa académico para formar especialistas en supervisión educativa. El plan de estudios se detalla en el cuadro 2.

Cuadro 2.

Plan de estudios del Profesorado Francisco Morazán		
Código	Asignatura	Requisito
Formación General		
CNB-101	Biología General	
CSH-101	Historia de Honduras	
EDF-101	Psicología General	
EDF-105	Filosofía	
LTR-101	Español I	
MAT-101	Matemática I	
MAT-102	Matemática II	MAT-101
CSS-101	Sociología	
Formación Pedagógica		
EDA-350	Administración Escolar	
EDF-201	Estadística	MAT-102
EDF-202	Evaluación	EDF-201
EDF-205	Filosofía de la Educación	EDF-105
EDF-210	Didáctica General	
EDF-250	Psicología Educativa	EDF-101
EDF-310	Técnicas de Investigación	EDF-201
EDF-360	Seminario de Educación	
	Práctica docente	
Formación Especial		
EDF-211	Dinámica de Grupos	
EDF-252	Psicología de la Infancia	EDF-101
EDF-260	Desarrollo de Currículum	EDF-210
EDA-310	Relaciones Humanas	
EDF-321	Ética Profesional	
EDA-372	Supervisión Escolar	EDA-350
EDP-360	Didáctica de las Ciencias Matemáticas	EDF-260
EDF-361	Didáctica de las Ciencias Naturales	EDF-260
EDF-362	Didáctica de las Ciencias Sociales	EDF-260
EDP-363	Didáctica de Idiomas	EDF-260
EDP-400	Seminario sobre Libros de Texto	
EDO-350	Fundamentos de Orientación	
EDA-381	Planeamiento y Programación	

Se supone que el supervisor educativo debe actuar como un asesor técnico-pedagógico y curricular para los maestros de cada centro educativo, con un papel preponderante en relación a los cambios e innovaciones que se puedan producir tanto en la gestión administrativa de la escuela, como en la gestión curricular para buscar el mejoramiento en la calidad de los aprendizajes. El bloque de materias citado en el cuadro 2 indica que el fuerte de la formación del supervisor ha sido la didáctica y la formación humana, preparándolo para asumir funciones de asesoría didáctica en las escuelas. Sin embargo, recientes investigaciones empíricas dan cuenta de que los supervisores escolares realizan tareas de fiscalización y control administrativo, en lugar de dedicarse a descubrir y corregir deficiencias de los procesos educativos relacionados con el qué, cómo y para qué se enseña, y qué y cómo se evalúan los procesos de aprendizaje.

Esta situación muestra la necesidad de un nuevo tipo de formación, profesionalización y perfeccionamiento para los líderes educativos de los niveles distrital y comunal.

● **Mejoramiento de los servicios educativos rurales**

Se crean los **núcleos educativos**, que consisten en grupos de escuelas vinculadas entre sí a partir de su ubicación geográfica para brindarles con mayor eficiencia apoyo técnico, metodológico y de supervisión desde el nivel central.

La política educativa implementada en Honduras en la década de 1970 se ubica dentro de una concepción holística: se propuso una reforma del sistema educativo nacional en el contexto de un conjunto de reformas institucionales - en el sector agrario, forestal, comercial, administrativo, jurídico y político-. Se trataba de una reforma educativa democratizante y modernizante, que tenía como eje fundamental la influencia recíproca entre la transformación agraria y la transformación de la educación. La reforma agraria era, en esa coyuntura, la medida más importante del cambio estructural, pues tendía a elevar el nivel de vida de miles de hondureños marginados del proceso moderno de la producción y de los beneficios sociales, injustamente distribuidos en el medio rural. Según el Plan Nacional de Desarrollo (págs. 13-27), el analfabetismo alcanzaba por entonces al 47,5% de la población y la pobreza al 79,7%.

Fue una reforma educativa democrática, porque pretendió:

1. Hacer de la escuela una comunidad democrática, sobre la base del reconocimiento de que el alumno es el sujeto central de la educación.

2. Lograr una amplia participación social cooperativa en la gestión, conducción y transparencia del sistema educativo, desde el nivel central hasta el centro educativo. (Reforma Educativa Hondureña, págs. 23-28.)

Lamentablemente, las buenas intenciones del gobierno reformista (1972-1975) no se concretaron. En 1973, apenas un año después de iniciadas las reformas en los diversos ámbitos, el entonces ministro de Educación Pública, Dr. José Napoleón Alcerro Oliva, señalaba: "Muchos están clamando por el cambio social... pero cuando éste se acerca algunos le temen" (Reforma Educativa Hondureña, pág. 19). Para 1974, las posiciones antirreformistas eran más fuertes que los impulsos renovadores, logrando revertir el proceso de cambio global a través de un golpe militar silencioso e incruento.

Este fracaso estuvo ligado a la falta de una alianza franca y transparente entre las élites reformistas y los sectores militar, empresarial y civil, tradicionalmente marginados en la toma de decisiones. Se observaba una gran desconfianza hacia la dinámica que entrañaba la activación popular en la que se apoyaba el gobierno popular-reformista. Su estrategia incluía la movilización de los sectores sociales urbanos y rurales marginados, pero al mismo tiempo pretendía controlarlos verticalmente; se reclamaba apoyo del pueblo, pero se desconfiaba de los liderazgos populares, sobre todo de los liderazgos locales emergentes.

En definitiva, en Honduras termina imperando el modelo de administración centralista y verticalista, modelo que se practica en el conjunto de políticas estatales, incluyendo la política educativa.

● **Acontecimientos educativos importantes de la década de 1970**

- En el interior de la Escuela Superior del Profesorado se gesta un movimiento para transformarla en Universidad Pedagógica, lo que finalmente ocurrió en 1989.

La Escuela Superior fue la encargada, por muchas décadas, de formar los profesionales en las carreras de supervisión educativa y dirección escolar y los recursos humanos que necesitaba la Secretaría de Educación en el nivel primario y medio. Actualmente lidera la formación de especialistas puestos al servicio del sistema educativo nacional.

- Se experimenta con la modalidad de las Escuelas Rurales Piloto. Éstas surgen en el contexto de la desconcentración administrativa, con el fin de lograr una mayor efectividad en la supervisión educativa y el apoyo técnico-pedagógico a las escuelas.

- En 1976, la Universidad Pedagógica amplía su oferta educativa e incluye la formación de **administradores de la educación**. El Plan de Estudios inicial contemplaba las asignaturas que aparecen en el cuadro 3.

Cuadro 3.

Plan de estudios inicial para administradores de la educación en la universidad pedagógica					
Formación Cultural		Formación Pedagógica		Formación Especial	
Asignatura	Créditos	Asignatura	Créditos	Asignatura	Créditos
Español I	3	Psicología Educativa	3	Desarrollo Comunal	3
Psicología General	3	Filosofía Educativa (ed)	3	Dinámica de Grupos	3
Filosofía General (ed)	3	Evaluación	3	Recursos Audiovisuales	3
Matemática I	3	Investigación I	3	Psicología Infantil y Adolescente	3
Procesos Científicos	4	Investigación II	3	Desarrollo del Currículum (ae)	3
Introducción a la Economía	3	Didáctica General	3	Desarrollo y Educación	3
Ciencias Políticas I	3	Administración Escolar (ae)	3	Filosofía I (ed)	3
Sociología I	3	Práctica Pedagógica	3	Filosofía II (ed)	3
Introducción a la Antropología	3	Seminario de Educación	6	Teoría del Conocimiento (ed)	3
Historia de Honduras	6			Axiología (ed)	3
Español II				Planes y Programas de Educación Primaria	3
Matemáticas II				Relaciones Humanas	3
Estadística I				Ética Profesional	3
				Sociología de la Educación	3
				Técnicas de Comunicación	3
				Filosofía Social (ed)	3
				Psicología Social	3
				Administración de Servicios Escolares (ae)	3
				Organización Escolar (ae)	3
				Supervisión Escolar (ae)	3
				Legislación Escolar (ae)	3
				Lineamiento y Programación (ae)	3
				Corrientes Filosóficas Modernas (ed)	3
				Corrientes Filosóficas Contemporáneas (ed)	3
				Educación Contemporánea	3
				Financiamiento de la Educación	3
				Administración y Supervisión de Programas Educativos (ae)	3
				Dirección de Institutos (ae)	3
				Problemas Docentes	3
				Tesis	3
				Psicología Educativa II	3

Referencias: (ed): Asignaturas relacionadas con filosofía de la educación.
(ae): Asignaturas relacionadas directamente con la administración escolar.

Si bien es cierto que toda formación humana debe tener en la base una concepción dialéctica sobre el mundo, la naturaleza y la misma sociedad, así como la promoción y el fomento de un conjunto de valores humanos -conocimientos que sólo la filosofía puede proporcionar-, este plan de estudios para administradores de la educación presenta una carga fuertemente filosófica en detrimento de las materias propias de la formación en administración escolar: sólo ocho asignaturas están relacionadas con la formación específica de la gestión escolar, el resto de materias es un abanico para formación general.

Como consecuencia de esto no existe una formación especializada en gestión o administración escolar, por lo menos en la oferta académica de la década de 1970.

1.2. Aspectos de la educación en Honduras desde 1980 hasta la actualidad

En la década de 1980, Honduras, al igual que los demás países centroamericanos, experimenta una de sus peores crisis económicas. En esta situación se conjugan factores de carácter interno, externo, coyuntural y estructural. La más clara manifestación de la crisis hondureña se expresa en la caída de la producción y, en consecuencia, de la exportación.

Para 1988, el 68,5% de los hogares hondureños vivía bajo la línea de pobreza e indigencia; el 84,3% de los niños en edad escolar accedía a la educación primaria, mientras que sólo el 13% de los niños en edad preescolar accedía a ese nivel, y el 32% de los jóvenes se encontraba en el nivel secundario (Encuesta de Hogares, 1988).

La década se caracteriza en materia educativa por haber puesto el énfasis en la cobertura y atención de los colegios polivalentes de la educación secundaria.

Entre 1984 y 1987, se procuró reformar los planes y programas de estudio de la Escuela Superior del Profesorado, pero el intento fracasó debido a la oposición de amplios sectores de docentes y estudiantes. Sin embargo, el debate iniciado en los años setenta culminó la transformación de la Escuela Superior en Universidad Pedagógica Nacional, formalizada legalmente en 1989.

En la década de 1990, Honduras inicia un proceso de modernización de la educación basado en las siguientes políticas:

- Desconcentración administrativa-pedagógica.
- Participación comunitaria en los procesos de gestión educativa.
- Mejoramiento de la calidad de los aprendizajes.

- Mejoramiento de la infraestructura escolar.

La desconcentración apuntaba a introducir las siguientes reformas:

- Definición de la nueva misión de la Secretaría de Educación.
- Reducción del personal en el nivel central.
- Creación de 18 Direcciones Departamentales de Educación, que sustituyen las viejas Supervisiones Departamentales.
- Reasignación de las funciones de los técnicos.
- Creación de un sistema de planificación educativa.
- Organización de una unidad para evaluar la gestión institucional.
- Establecimiento de un sistema de información gerencial.
- Establecimiento de un nuevo proceso de administración educativa.
- Organización de un sistema de capacitación.
- Definición de los lineamientos generales del currículum.

Las funciones de las Direcciones Departamentales de Educación eran:

- Atender todos los niveles del sistema educativo de manera desconcentrada.
- Incrementar el personal técnico.
- Establecer el sistema de planificación y evaluación de gestión.
- Establecer el sistema de información a nivel departamental y el modelo de administración educativa.
- Definir las estrategias de capacitación.
- Realizar las adecuaciones en el currículum.
- Administrar servicios educativos.

Por su parte, la creación de las Direcciones Distritales de Educación permitiría:

- Atender todos los niveles educativos.
- Ampliar el personal técnico.
- Establecer el sistema de planificación y evaluación de gestión distrital.
- Establecer el sistema de información a nivel distrital.

- Administrar y orientar la adecuación curricular.
- Ejecutar estrategias y acciones de capacitación.
- Distribuir servicios educativos.

En octubre de 1998, el paso del huracán Mitch por Honduras puso de manifiesto algunos problemas graves en el país. Entre ellos, la necesidad de realizar profundas transformaciones en el sistema educativo nacional, para lo cual el Despacho Ministerial organizó la Comisión Técnico-Política de la Transformación Educativa, que trabaja intensamente desde 1999 en dos grandes líneas:

1. Realizar una consulta a nivel nacional acerca del modelo educativo que quieren los hondureños.
2. Impulsar las funciones que se dejaron inconclusas como consecuencia del huracán Mitch y que se desprenden del Decreto 0034-96.

● **Políticas educativas impulsadas hacia el 2000**

- La Secretaría de Educación prepara los escenarios para la transformación del sistema educativo, cuyo eje fundamental es la revisión y actualización del currículum en todos sus niveles y modalidades.
- Se transfiere a las Direcciones Departamentales de Educación la facultad de seleccionar y nombrar los docentes de su región. También se trabaja en la transferencia del manejo presupuestario en cada región y en completar la estructura de las Direcciones Departamentales con la creación de una unidad técnico-pedagógica en cada departamento.
- Se ejecuta un Programa de Formación Continua que abarca unos 3.000 maestros.
- Se colocan unos 7.000.000 de textos de las cuatro materias básicas en todas las escuelas del país.
- Se crean unas 1.500 escuelas con el nuevo modelo de gestión educativa rural.

Es importante señalar que el proceso de consulta nacional, departamental, distrital y comunal acerca del nuevo modelo educativo que debe construirse y desarrollarse en Honduras está bajo la conducción del Foro Nacional de Convergencia (FONAC), en coordinación con la Secretaría de Educación. El FONAC está integrado por distintos sectores sociales, gremiales, políticos y empresariales del país.

Los estudios acerca de la situación educativa en Honduras pusieron de manifiesto 10 puntos que constituyen otros tantos retos para la transformación educativa en el país:

1. Revisión, articulación y actualización del currículum en todos los niveles y modalidades del sistema educativo nacional.
2. Evaluación de la estructura organizacional de la Secretaría de Educación y su modelo de gestión educativa en todos los niveles (central, departamental, distrital y unidad educativa).
3. Formación inicial de docentes.
4. Capacitación y actualización de personal docente y no docente (Sistema Nacional de Capacitación).
5. Evaluación de la calidad educativa a nivel nacional (Sistema Nacional de la Calidad Educativa).
6. Supervisión educativa.
7. Educación no formal
8. Participación comunitaria en la gestión educativa.
9. Cambios en la organización tradicional de la escuela por la construcción innovadora de proyectos educativos institucionales locales y sus correspondientes proyectos curriculares de centro.
10. Financiamiento de la educación.

En resumen, Honduras atraviesa una etapa de interesantes cambios. Las presiones externas y las condiciones económicas, sociales, culturales y productivas internas están generando en el interior del país condiciones objetivas y subjetivas propicias para impulsar dichos cambios. En estas circunstancias, el conocimiento y la información se vuelven indispensables para facilitar la crítica, la reflexión, la generación de nuevas ideas, conceptos y modelos de gestión institucional. Las instituciones formadoras de formadores están aprovechando esta tendencia para renovarse y reorganizarse.

Sin embargo, hay una gran cantidad de actores educativos tomando decisiones en los distintos niveles del sistema, sin tener las competencias para tal fin. En la alta gerencia del Ministerio de Educación existe un porcentaje bajísimo de personas formadas en gestión educativa o administración de la educación. En los cuadros intermedios (jefes de departamento o unidades), entre los directores departamentales y distritales es insuficiente el número de personas for-

madras en gestión educativa. Ésta es una razón suficiente para fortalecer los programas de capacitación y perfeccionamiento del personal en servicio, así como los programas de formación inicial de administradores de la educación.

2. La formación de formadores en gestión y política educativa en Honduras

2.1 Oferta académica para la formación de recursos humanos

Las 13 instituciones de educación superior que se encargan actualmente de formar los recursos humanos en Honduras son:

- Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), creada el 19 de setiembre de 1847.
- Universidad José Cecilio del Valle (UJCV), creada el 8 de mayo de 1978.
- Universidad de San Pedro Sula (USPS), creada el 21 de agosto de 1978.
- Universidad Tecnológica Centroamericana (UNITEC), creada el 17 de setiembre de 1986.
- Seminario Mayor Nuestra Señora de Suyapa (SMNSS), creado el 26 de mayo de 1988.
- Escuela Agrícola Panamericana (EAP), creada el 8 de junio de 1988.
- Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán (UPN), creada el 14 de diciembre de 1989.
- Universidad Tecnológica de Honduras (UTH), creada el 6 de noviembre de 1992.
- Universidad Católica de Honduras (UNICAH), creada el 4 de diciembre de 1992.
- Escuela Nacional de Agricultura (ENA), creada el 5 de mayo de 1994.
- Escuela Nacional de Ciencias Forestales (ESNACIFOR), creada el 8 de diciembre de 1994.
- Instituto Superior de Educación Policial (ISEP), creado el 3 de julio de 1996.
- Centro de Diseño, Arquitectura y Construcción (CEDAC), creado el 19 de julio de 1996.

2.2 Oferta académica para la formación en pedagogía y ciencias de la educación

Solamente la UNAH y la UPN se encargan de la formación de personal en pedagogía y ciencias de la educación.

La UNAH ofrece:

- Licenciatura en Pedagogía, con cuatro orientaciones:
 - Orientación en Administración y Planeamiento de la Educación
 - Orientación Educativa
 - Educación de Adultos
 - Educación Especial
- Grado Asociado en la Enseñanza del Español para la Escuela Primaria

La UPN ofrece:

- Profesorado de Educación Media en Educación Preescolar
- Profesorado de Educación Media en Matemáticas
- Profesorado de Educación Media en Educación Comercial
- Profesorado de Educación Media en Ciencias Sociales
- Profesorado de Educación Media en Ciencias Naturales
- Profesorado de Educación Media en Español
- Profesorado de Educación Media en Enseñanza del Inglés
- Profesorado de Educación Media en Orientación Educativa
- Profesorado de Educación Media en Tecnología Industrial
- Profesorado de Educación Media en Educación Física
- Profesorado de Educación Media en Educación Especial
- Profesorado de Educación Media en Arte
- Profesorado de Educación Media en Educación Técnica para el Hogar
- Licenciatura en Administración Educativa
- Profesorado de Educación Media en Supervisión Educativa
- Maestría en Currículum (creada en 1997)

2.3 Oferta académica para la formación en gestión y política educativa

La formación en gestión y política educativa está presente sólo en el nivel de grado, a través de la modalidad de carrera: Orientación en Administración y Planeamiento de la Educación (Licenciatura en Pedagogía, UNAH), Licenciatura en Administración Educativa y Profesorado de Educación Media en Supervisión Educativa (UPN). Las dos universidades que ofrecen ese tipo de estudio pertenecen al ámbito público.

Cuadro 4.

Licenciatura en Pedagogía con orientación en administración y planeamiento de la educación, Universidad Nacional Autónoma de Honduras			
Forma Materias de formación general y formación pedagógica Cultural		Materias de formación específica o de orientación con énfasis en administración educativa	
1.	Filosofía General	24.	Administración Educativa II
2.	Sociología General	25.	Planificación Educativa I
3.	Español	26.	Orientación Educativa I
4.	Historia de Honduras	27.	Tecnología Educativa I
5.	Introducción a la Estadística Social	28.	Educación Comparada
6.	Pedagogía General	29.	Administración de Recursos Humanos en Educación
7.	Didáctica General	30.	Economía de la Educación
8.	Metodología de la Investigación I	31.	Planificación Educativa II
9.	Filosofía de la Educación	32.	Sicología Organizacional I
10.	Psicología General	33.	Tecnología Educativa II
11.	Sociología de la Educación	34.	Presupuesto en Educación
12.	Metodología de la Investigación Educativa II	35.	Administración Educativa III
13.	Ética Profesional	36.	Taller de Práctica Uniprofesional Supervisada I
14.	Política Educativa	37.	Macroeducación
15.	Teorías y Sistemas Educativos I	38.	Planificación Educativa III
16.	Supervisión Educativa	39.	Recursos Financieros en Educación
17.	Psicología del Desarrollo	40.	Diseño y Administración del Currículum
18.	Legislación Educativa	41.	Administración de Proyectos Educativos
19.	Evaluación Educativa	42.	Informática aplicada a la Educación
20.	Bases Biológicas de la Educación	43.	Taller de Práctica Uniprofesional Supervisada II
21.	Administración Educativa I	44.	Administración de espacios Físicos en Educación
22.	Teorías y Sistemas Educativos II	45.	Andragogía
23.	Psicología de la Educación II	46.	Taller de Práctica Uniprofesional Supervisada III
		47.	Práctica Profesional Supervisada

Metodología de la enseñanza: clases magistrales con ayudas visuales y participación del estudiante en el proceso formativo a través de trabajo en grupo.

Cuadro 5.

Licenciatura en Administración Educativa, Universidad Pedagógica Nacional			
Materias de formación general		Materias de formación pedagógica	
1.	Español	10.	Psicología General
2.	Sociología	11.	Estadística Aplicada
3.	Historia de Honduras	12.	Filosofía Educativa
4.	Filosofía General	13.	Pedagogía General
5.	Fundamentos de Ciencias	14.	Didáctica General
6.	Salud y Nutrición	15.	Evaluación Educativa
7.	Educación Física y Deportes	16.	Administración Educativa
8.	Apreciación Artística	17.	Desarrollo Curricular
9.	Historia del Arte	18.	Teoría y Métodos de Investigación
		19.	Didáctica Especial
		20.	Seminario de Educación
		21.	Práctica Docentes
		22.	Sociología de la Educación
		23.	Legislación Educativa
		24.	Ética Profesional
		25.	Andragogía
		26.	Orientación Educativa
		27.	Sicología Social
		28.	Supervisión Educativa I
		29.	Planeamiento Educativo I
		30.	Teoría, Métodos y Promoción Social
		31.	Comunicación Educativa
		32.	Introducción a la Educación Especial
		33.	Supervisión Educativa II
		34.	Planeamiento Educativo II
		35.	Fundamentos de la Educación no Formal
		36.	Evaluación Educativa
		37.	Administración de los Recursos en Educación
		38.	Metodología de la Educación a Distancia
		39.	Inglés Técnico
		40.	Comportamiento Organizacional
		41.	Financiamiento de la Educación
		42.	Principios de Contabilidad
		43.	Administración de Instituciones Educativas
		44.	Asesoría para Padres
		45.	Seminario de Administración Educativa

Se observa que la formación en gestión y política educativa no está ligada a un plan estratégico de formación inicial de administradores de la educación o de capacitación y perfeccionamiento de gestores educativos en servicio. A principios del año 2000 se comenzó a hablar de estrategias globales de actualización de personal en servicio y de un programa de

Formación Inicial de Docentes en el contexto del proceso de reforma educativa. La idea es transformar las Escuelas Normales, donde se forman los profesores, en Centros Universitarios Asociados de la Universidad Pedagógica Nacional. Paralelamente se han hecho propuestas de formación en gestión educativa para los tres niveles desconcentrados a fin de responder a las exigencias de un nuevo liderazgo en los niveles descentralizados y desconcentrados.

2.4 Propuestas innovadoras

En 1999, la UPN presentó ante la Secretaría de Educación las siguientes propuestas:

- Formación de técnicos universitarios en gestión de centros educativos, dirigida a directores escolares.
- Licenciaturas en gestión de centros educativos, dirigidas a directores distritales.
- Maestría en Gestión de la Educación, dirigida a directores departamentales de educación.

Se pueden considerar propuestas innovadoras porque sugieren una clara diferencia respecto de los perfiles, contenidos y concepción curricular de los diplomados actuales, tanto de la misma UPN como de la UNAH.

● Características

1. Las gestiones institucional, curricular y administrativa son consideradas dimensiones particulares de un modelo integrado de gestión educativa.
2. Más énfasis en la gestión pedagógica que en la gestión puramente administrativa.
3. Metodológicamente se propone el abordaje de problemas de gestión desde disciplinas combinadas, es decir, interdisciplinaria y multidisciplinariamente.
4. El perfil educativo es flexible y no cerrado.
5. La fundamentación curricular es abierta, viable y significativa, porque supera las posturas fundamentalistas y relativistas con relación a la gestión de las instituciones educativas; permite el ejercicio efectivo de la libertad y la responsabilidad cultural de los educandos.

6. Se definen claramente las competencias y calificaciones de los egresados fundamentadas en el saber, saber ser y saber hacer.

Existe capacidad física para la implementación de las nuevas propuestas de formación en gestión y política educativa, en tanto la Universidad Pedagógica Nacional posee instalaciones y centros de experimentación pedagógica y administrativa suficientes. Sin embargo, no tiene capacidad profesional; cuenta con sólo cuatro especialistas en gestión educativa, lo que resulta insuficiente para tan amplia y rigurosa propuesta.

2.5 Tendencias

Se han detectado las siguientes tendencias en la oferta hondureña de la enseñanza de la gestión y la política educativa: formación de recurso profesional para el nivel desconcentrado y formación de profesionales en gestión educativa para dirigir procesos pedagógicos y curriculares de calidad.

● **Formación de recurso profesional para el nivel desconcentrado**

Desde que se emitió el Decreto Ley de la Desconcentración Educativa (0034/96) y se crearon las distintas estructuras desconcentradas (Direcciones Departamentales y Distritales) no ha existido una capacitación sostenida de sus funcionarios.

Las competencias de los directores departamentales y los directores distritales, transferidas por el nivel central, están relacionadas con:

- La planificación y evaluación de la gestión.
- La definición de la misión y la visión de la educación departamental y distrital.
- El establecimiento de sistemas de información.
- La elaboración de estrategias de capacitación.
- La administración y adecuación del currículum.

A raíz de las demandas de capacitación planteadas por los niveles desconcentrados para desempeñar mejor sus funciones y tareas, y de las exigencias del Estatuto del Docente, aprobado a mediados de 1998, la Secretaría de Educación y las dos Universidades Públicas responsables de formar los recursos que requiere el sistema educativo nacional se han visto obligadas a buscar alternativas de formación, capacitación y actualización.

- **Formación de profesionales en gestión educativa para dirigir procesos pedagógicos y curriculares de calidad**

La política educativa hondureña actual está centrada en la búsqueda de alternativas para el mejoramiento de la calidad de la educación. Algunas de las medidas que se están implementando son:

- Dotación de material didáctico a todos los centros educativos del país (textos, mapas, guías, fascículos, cuadernos de tareas, etc.).
- Transformación de las Escuelas Normales de Educación Media en Centros Universitarios Asociados a la Universidad Pedagógica para la formación inicial de docentes a nivel de Licenciatura.
- Implementación de un Programa de Formación Continua (PFC) para profesores en servicio.
- Realización de pruebas de aprendizaje de calidad en las materias de Español y Matemática en el nivel de la Educación Básica.
- Implementación de un Proyecto de Educación Comunitaria en unas 1.500 escuelas, donde son las Asociaciones de Padres de Familia las que gestionan sus centros educativos junto a cada maestro. Este proyecto pretende lograr la reducción de los índices de repitencia, deserción y ausentismo escolar.

3. Aportes para la programación de actividades innovadoras de formación de formadores en gestión y política educativa

1. La división del trabajo en la sociedad capitalista llevó a la creación de una escala jerárquica y al desarrollo de una élite que decide quién, cómo, para qué y para quiénes se toman las decisiones. Hoy en día, aun dentro del mismo sistema capitalista, se han abierto espacios para la toma de decisiones participativas. En este contexto, el administrador educativo debe considerar y comprender las diversas interpretaciones y juicios subjetivos de quienes participan en el proceso de la toma de decisiones.
2. Los niveles desconcentrados y descentralizados exigen una participación real en la toma de decisiones, que hasta ahora se concentraba en la punta de una pirámide jerárquica.

3. La toma de decisiones en el campo educativo es un tema ético-moral y no consiste en la simple determinación de la mejor forma de cumplir con un encargo social. Se trata de establecer objetivos y propósitos educacionales claros, relacionados con la equidad social y económica.
4. La gestión educativa no es sólo tener capacidad para tomar decisiones en cuestiones administrativas. Se trata de saber tomar decisiones en los procesos de transformación pedagógica y curricular, de modernización y de reforma educativa a nivel nacional, regional y local.
5. La gestión educativa actual exige la implementación y utilización de sistemas de información gerencial que generen indicadores educativos válidos y confiables para la toma de decisiones acertadas.
6. La nueva gestión educativa exige manejar, dominar y aplicar un concepto multidimensional de la educación, a fin de diseñar e implementar políticas educativas de Estado de carácter integral. La política educativa no puede estar al margen de una agenda social de Estado que pretenda superar las desigualdades sociales y las inequidades económicas.
7. La nueva gestión educativa reclama dominio y conocimiento sobre la viabilidad de políticas educativas, capacidad para realizar proyecciones acertadas y diseño de estrategias para resolver ordenadamente cada uno de los problemas del sistema educativo nacional.
8. El compromiso social y político del gestor educativo, que garantice el paso de las intenciones a las acciones concretas, es uno de los elementos cruciales para hacer efectiva la gestión de la educación.
9. Dado que la mayoría de las decisiones van dirigidas a fortalecer la escuela (el centro educativo), el gestor educativo debe saber que se trata de una organización dentro de un medio cultural-histórico en la que debe establecerse una relación entre la necesidad objetiva de la escolarización de los alumnos y la realidad social y económica de la comunidad.
10. La nueva gestión educativa para los países pobres exige que el gestor educativo domine los elementos estratégicos que hacen posible la reducción de la pobreza.

- **Instrumentos viables para la formación**

- Formación presencial.
- Internet, para estudio, análisis y factibilidad de aplicación de propuestas teóricas.
- Teleconferencias, concertadas en días y horas convenientes para las partes (Honduras ya tiene esta modalidad con España en otras áreas).
- Tutorías rotativas in situ.

Bibliografía citada

"Encuesta de Hogares (1988)", en SECPLAN/OIT/FNUAP, 1994, *Pobreza, potencialidad y focalización municipal*, págs. 7-19.

Reforma Educativa Hondureña (Informe 1972-1976), Ediciones Educación y Desarrollo, Secretaría de Educación Pública, Tegucigalpa.

VII. El estado de la enseñanza de la formación en gestión y política educativa en México

Citlali Aguilar Hernández y Sylvia Schmelkes del Valle

Contenido

1. Federalización y gestión	204
1.1. Notas sobre la federalización centralizadora	206
1.2. Hacia la federalización descentralizadora	209
1.3. Reforma educativa, gestión escolar y prácticas cotidianas	212
1.4. Federalización, gestión y formación	213
2. Principales tendencias de la oferta académica en gestión, política educativa y temas afines, en licenciatura, posgrado y programas de diplomado	214
2.1. El universo de análisis	214
2.2. Principales tendencias en licenciatura	221
2.3. Principales tendencias en posgrado	234
3. Principales programas innovadores y sus características más importantes	246
3.1. Programas de licenciatura	247
3.2. Programas de posgrado	253
4. Conclusiones generales	260
5. Sugerencias para desarrollar estrategias alternativas en la formación para la gestión y la política educativa	268
Bibliografía citada	272

1. Federalización y gestión

Durante la década de 1990, el sistema educativo mexicano emprendió una profunda reforma, todavía en curso y cuyo impacto aún está por evaluarse. El **proceso de federalización** materializa la reforma en la educación básica y normal (educación preescolar, primaria, secundaria y la educación normal), mientras que un **proceso de modernización** atraviesa la educación superior (educación media superior o bachillerato, licenciatura y posgrado).

Aun cuando todo el sistema educativo se halla sujeto al proceso de reforma, la educación básica y normal es el subsistema fundamental del presente estudio. La actual reforma a la educación básica y normal, a diferencia de las antecedentes, centradas en aspectos curriculares, "exige movilizar los criterios del gobierno educativo para incluir a la organización y a la administración de nivel básico como elementos actuantes en la producción de la enseñanza, [incorporar] el hasta ahora olvidado aspecto institucional de las escuelas, y atender a la competencia profesional de los docentes para llegar a las prácticas de enseñanza" (Ezepeleta, 1999, p. 127).

La reforma de los años noventa introduce el enfoque de la gestión educativa mediante sus principales documentos normativos: Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) (1992), Ley General de Educación (1993), Programa de Desarrollo Educativo (1995-2000).

En 1992 se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica entre el secretario de Educación Pública, la secretaria general del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y los gobernadores de los 31 estados de la República. El Acuerdo se propuso extender la cobertura y elevar la calidad de la educación, para lo cual planteó tres estrategias: reorganización del sistema educativo mediante la federalización¹ y el impulso a una nueva participación social; reformulación de contenidos y materiales educativos, y revaloración social de la función magisterial.

1. En el Acuerdo no se mencionan los términos "federalización" ni "descentralización"; sin embargo, los estudiosos de la política educativa en México concuerdan en que, de las disposiciones del Acuerdo del sistema educativo mexicano se desprende un proceso de descentralización. Señala Arnaut que los signatarios del Acuerdo usaron profusamente en sus discursos y en los medios de difusión el concepto de "federalización" para resumir el proceso mediante el cual se buscaba construir un "nuevo federalismo educativo". Según el mismo autor, "la descentralización -ahora denominada "federalización educativa"- consiste en la transferencia del personal, las escuelas y los recursos de esos servicios educativos, del gobierno federal a los gobiernos de los estados; sin embargo, al mismo tiempo el gobierno federal conserva y refuerza sus facultades normativas sobre el conjunto del sistema educativo nacional". Este autor señala la ambigüedad que en México encierra el concepto de "federalización", pues los fundadores del sistema educativo mexicano lo utilizaron refiriendo la acción de gobierno central para crear muy diversos tipos y niveles de escuelas en los estados de la República. Más de un siglo después, se le llama federalización a un proceso de signo contrario (Arnaud, 1999, p. 63). *Continúa en la página siguiente.*

Tres días después de la firma del Acuerdo el gobierno federal transfirió a los estados el patrimonio, la responsabilidad de administrar el servicio educativo, las plazas de los maestros, los puestos de los empleados administrativos y se comprometió a canalizar recursos financieros crecientes a la educación nacional (Ornelas, 1999). No obstante la movilización de responsabilidades y recursos del centro hacia los gobiernos de los estados, los propios artífices de la reforma no la denominan **descentralización**, sino **federalización**. Pues la reforma político-administrativa del sistema educativo se funda en la intención de fortalecer la participación de los gobiernos estatales en la planificación y operación de los servicios, y mantiene la convicción de fortalecer las facultades de la autoridad federal, en aras de garantizar una educación nacional².

La intención de consolidar un auténtico federalismo educativo y la promoción de la participación social en la educación (Aguilar, 1999), son los aspectos del Acuerdo que dan pauta a la introducción de un nuevo modelo para el gobierno de la educación (Ramírez y Caporal, 1999). Es en la Ley General de Educación, sin embargo, donde se introduce francamente la perspectiva de una nueva gestión educativa. Ezpeleta afirma al respecto: "Sin dejar de reconocer que la calidad de la educación alcanza su máxima expresión en el trabajo en el aula, se entiende ahora [en la Ley General de Educación] que todas las estructuras y las dinámicas institucionales que sostienen ese trabajo están activamente involucradas en la posible elevación de su calidad" (Ezpeleta, 1999, p. 127).

Por su parte, el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 (PDE) marca que la federalización debe tener como referente la búsqueda de estructuras de gestión adecuadas, tanto en el interior de los planteles como en su relación con las autoridades educativas y con la comunidad, con un adecuado equilibrio de autonomía, participación de la comunidad, apoyo institucional y regulación normativa³. Asimismo el PDE señala el "proyecto escolar" como la estrategia mediante la cual los maestros pueden lograr una nueva

Por otra parte, Braslavsky plantea que la descentralización puede asociarse a una voluntad de apertura para atender la diversidad de necesidades sociales, junto con la apertura a la gestión y a la participación de la gente en la satisfacción de tales necesidades. Del mismo modo, descentralización se asocia a la optimización del gasto educativo mediante la participación de los interesados en las decisiones correspondientes. En: Braslavsky, C., 1999, "Fundamentación del proyecto Formación de formadores en gestión y política educativa", Buenos Aires, IIPE, p. 1. Asimismo, Ornelas (1999, págs. 286-287) plantea las siguientes acepciones al concepto de descentralización: "como un proceso de devolución de algo que fue arrebatado por el Estado a los particulares o municipalidades, provincias u otro tipo de unidad administrativa menor al Estado central. [...] delegación de funciones de un órgano central a unidades regionales más pequeñas, pero sin confiar facultades de decisión más allá de ciertos límites [...] la noción de descentralización que se aplica en estos días en México es la de transferencia."

2. Esteban Moctezuma Barragán, citado por Ornelas, 1999, p. 292.

gestión en los planteles (Ramírez y Caporal, 1999). Con este instrumento se pretende lograr que las escuelas den los lineamientos más adecuados para su funcionamiento, esto es, que al tiempo que identifiquen los problemas relativos al aprovechamiento escolar e identifiquen las necesidades específicas de infraestructura y materiales educativos, se propongan estrategias de solución donde se articulen los marcos curriculares para el trabajo pedagógico, los lineamientos normativos de la vida escolar, así como la acción de directores, supervisores y grupos técnicos .

El impulso al nuevo enfoque otorgado por los documentos normativos de la reforma es fundamental, empero, por sí mismo no garantiza su implantación. Inevitablemente la reforma queda sujeta a los avatares impuestos por el universo complejo de la operación cotidiana del sistema educativo.

Ezpeleta sostiene que la federalización en el sector educativo imbrica dos procesos: una reforma político-administrativa de reorganización del Estado, común a todos los sectores de gobierno; acompañada y fusionada con una reforma de la educación básica de magnitud y profundidad inéditas, cuya puesta en práctica demanda un replanteamiento de los objetivos, organización, funciones y sobre todo de las prácticas del sector educativo (Ezpeleta, 1999, p. 126).

Diferenciar los procesos implicados en la federalización contribuye a analizar la complejidad de su operación, la cual se relaciona con la estructuración, los actores y las prácticas sedimentadas durante la historia del Sistema Educativo (SE). La existencia de un sistema federal y un sistema estatal de educación básica y normal es una característica crucial del SE para el proceso de federalización; la otra es la particular relación que la administración y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) han tejido durante décadas.

1.1 Notas sobre la federalización centralizadora

La Constitución de 1917 consagró la intervención del poder público en el ámbito educativo. El artículo 73 facultaba al Congreso para establecer escuelas profesionales y otras instituciones de cultura superior; pero estos poderes no fueron otorgados de manera exclusiva a la federación (Loyo, 1999, p. 49).

En 1921 se reformó el artículo 73 para crear la Secretaría de Educación Pública que tendría jurisdicción nacional. José Vasconcelos, primer secretario de Educación Pública, sustentado en las facultades de la nueva Secretaría, emprendió la tarea de federalizar la enseñanza. Es decir, la Secretaría auxiliaría

3. Programa de Desarrollo Educativo, México, Secretaría de Educación Pública, 1995-2000, p. 43.

a las entidades federativas fundando escuelas en donde no llegaba la acción local o en sitios con alarmante índice de analfabetismo (Loyo, 1999).

La intervención central hacia la educación primaria en las entidades federativas, emprendida por Vasconcelos, alcanzó su auge entre los años veinte y los treinta. En los mandatos subsecuentes a los del primer secretario, esta intervención adquirió tintes distintos a los de la política auxiliar iniciada por él. Llegó a alcanzar carácter de centralización absoluta (Loyo, ob. cit.) durante la década de 1930, conformando un vasto proceso de centralización y de expansión centralizada (Arnaut, 1999, p. 64). Resultado de este proceso fue la coexistencia, en algunos estados de la República, de un subsistema federal y de uno estatal de educación básica y normal, aunque en otros estados la acción central alcanzó a captar todo el sistema, anulando la jurisdicción estatal. Entre los efectos negativos de la excesiva centralización, se produjeron: la duplicidad de funciones; la competencia innecesaria en los servicios, el abandono de la educación por parte de varias entidades, por ejemplo: en el Distrito Federal se invertía, hacia finales de la década de 1950, apenas el 2% en educación. En el ámbito pedagógico, los maestros se quejaban de que la mayoría de los directores de Educación eran foráneos, con el consiguiente desconocimiento de la problemática local; asimismo, los programas de enseñanza pasaban por alto el conocimiento de la geografía, la historia y la economía local.

Casi paralelamente a la centralización administrativa y pedagógica promovida por la Secretaría de Educación Pública (SEP) fue construyéndose el sindicalismo magisterial mexicano, también con un fuerte tinte centralizador, en aras de monopolizar el control hacia el magisterio. Ese control llegó a alcanzar tanto las condiciones de trabajo, como su carrera profesional, administrativa y política. La conformación del SNTE da cuenta de una intrincada imbricación con la administración del sector educativo y con el poder político nacional. A lo largo de su trayecto, desde sus orígenes, quedó desplazado del centro el propósito fundamental de la institución educativa, al priorizar el predominio burocrático y el interés corporativo (Arnaut, 1999; Ezpeleta, 1999, p. 133); asimismo, quedó desvirtuado el sentido del sindicato.

Antes del sindicato oficial, existían multitud de pequeños sindicatos, así como de incipientes agrupaciones magisteriales de corte pedagógico. La formación del SNTE se desarrolló contra este tipo de agrupaciones. Además, la política educativa tendía a menospreciar las actividades propiamente pedagógicas y escolares, en aras de tareas juzgadas más relevantes que la enseñanza misma. Tareas como las de la integración nacional daban énfasis al papel del maestro como promotor del desarrollo de las comunidades rurales y de la configuración del sistema político nacional y centralizado (Arnaut, 1999, p. 66). El

desplazamiento de las pequeñas organizaciones previas al SNTE, espacio de diversas fuerzas políticas, entre ellas el Partido Comunista y organizaciones afines, produjo la disminución gradual de las disidencias y permitió a la SEP aplicar sus políticas en todo el país.

Otra particularidad en la conformación del SNTE es una legislación administrativa y laboral, y un marco estatutario que lo erigía como un sindicato único donde se integraba a una porción importante de los directivos: directores de escuela, supervisores de zona y jefes de sector, al igual que a los empleados técnicos, administrativos y manuales del sector en todo el país, dependientes de la SEP.

El Comité Ejecutivo Nacional del SNTE fue acumulando una fuerza inusitada, pues además de captar las cuotas de cientos de miles de trabajadores, controlaba y negociaba de manera centralizada los aspectos laborales neurálgicos: salarios, prestaciones, contratación, asignación de plazas, escalafón, permisos, licencias y cambios de adscripción de maestras y maestros. Además, la lealtad del sindicato al Partido Revolucionario Institucional (PRI) confería al SNTE la capacidad de otorgar puestos políticos⁴.

"Para asegurar la lealtad al PRI, se otorgaron posiciones políticas tanto en los congresos locales como en el federal, en los ayuntamientos y los gobiernos de los estados, pero sobre todo, el PRI permitió que algunos maestros prosiguieran su carrera como funcionarios de la SEP. De ese modo hubo subsecretarías, direcciones generales y direcciones que quedaron a cargo de funcionarios que habían empezado su carrera como militantes del SNTE [...] Algunas de esas dependencias quedaron como 'posiciones' del magisterio" (Ornelas, 1999, p. 297).

El control sobre el escalafón de los maestros, a la par que la cuota de cargos en la estructura política, fue propicio para que el SNTE pudiera ofrecer a sus militantes comprometidos una promisorio carrera política, cuyo punto inicial era acceder al cargo de director de escuela, posteriormente el de supervisor de zona escolar, después al de jefe de sector y así sucesivamente (Sandoval, 1985). La historia de conformación del sindicato magisterial, así como la de la relación entre la SEP y el SNTE, situó a los directores, supervisores y jefes de sector como actores claves en la gestión de la educación básica y normal.

4. Arnaut (1999) plantea que el SNTE ha sido una de las organizaciones más poderosas del PRI. Representa más de la mitad de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, uno de los pilares de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, y a su vez uno de los tres sectores del PRI. Además, los maestros cumplen funciones políticas de muy diversa naturaleza: la que les corresponde como maestros, en la difusión de los valores cívicos fundamentales de los mexicanos, y funciones políticas mucho más concretas, al actuar como funcionarios electorales y promotores del voto a favor de los candidatos del PRI. En sucesivas ocasiones los maestros son llamados a cumplir estas funciones en una serie de elecciones.

1.2 Hacia la federalización descentralizadora

Después del impulso que la propia Secretaría de Educación Pública otorgó a la formación del SNTE, a su crecimiento y a su centralización durante casi tres décadas, en 1958 dio visos de cambiar su percepción hacia el sindicato. Según Arnaut (ob. cit.), la SEP había perdido el control de los maestros, a favor de la creciente influencia sindical:

"En 1921, Vasconcelos pugnó por federalizar la enseñanza. En 1943 imaginé candorosamente que la firme unidad sindical de los profesores contribuiría a mejorar la federalización ideada por Vasconcelos. Pero en 1958 me daba cuenta de que, desde el punto de vista administrativo, la federalización no era recomendable en los términos concebidos por el autor de *El monismo estético*. Por otra parte, la unificación sindical no parecía favorecer de manera muy positiva a la calidad del trabajo docente de los maestros. Habíamos perdido contacto con la realidad de millares de escuelas. [...] Nuestros informantes directos eran inspectores que, como socios activos del sindicato, encubrían a tiempo las faltas y las ausencias de los maestros, pues no ignoraban que les sería, a la larga, más provechosa que la estimación de sus superiores."

En 1958 se inicia una serie de proyectos de reestructuración de la Secretaría de Educación Pública, a partir del cambio de postura de los altos funcionarios en relación con su estructura y con sus relaciones con el sindicato, expresada por Torres Bodet. Tales proyectos son (Arnaut, 1999, págs. 71-72):

Aparición	Aspectos contemplados	Realizaciones
1958 y 1969-1970	Desconcentración de la SEP Transformación de directores y supervisores en empleados de confianza	Ninguna
1970-1976	Desconcentración de servicios muy limitada	Creación de ocho unidades de servicios educativos a descentralizar. Las unidades estaban encargadas de ofrecer a maestros y directivos de cada región una serie de servicios administrativos relacionados con asuntos laborales. Sin embargo se dejaron fuera las funciones relativas a la Dirección General de Educación Primaria en los estados. Esto mantuvo intacta la línea de autoridad de mayor relevancia por su cobertura; los supervisores y directores permanecieron como máximas autoridades educativas federales en los estados, sin modificar su relación tradicional con los órganos centrales de la SEP.
1976-1982	Desconcentración radical	Establecimiento de delegaciones de la SEP en los estados, cuyos titulares dependían directamente del secretario de la misma. Sus facultades eran amplias, a cargo de múltiples oficinas educativas federales en cada estado.
1982-1988	Descentralización radical	Transferencia de los servicios educativos y relaciones laborales de los maestros de educación básica y normal del gobierno federal en los estados. Su realización fue parcial.
1988-1994	Federalización de la educación básica y normal	

Las realizaciones concretadas por las acciones reestructurantes de la SEP entre 1976 y 1982 imprimieron cambios que alteraron, en algunos estados para más y en otros para menos, la jerarquía y el poder de los directores, supervisores y jefes de sector, así como del sindicato en su conjunto.

Durante este período se inicia la disputa entre la SEP y el SNTE por el control de los maestros y de los mandos medios de la Secretaría (Arnaut, 1999, p. 73). La disputa empezó cuando, además del agotamiento de la etapa de expansión centralizada, la SEP expresó su preocupación por mejorar la calidad de la enseñanza en la política educativa. A lo largo de este enfrentamiento, en algunos estados de la República la SEP logró mayores avances, aunque en otros la Delegación de la SEP quedó en manos del personal del sindicato (*idem*).

No obstante los avances desiguales de la desconcentración durante 1976-1982, resultaron afectados varios aspectos de la relación entre la SEP, el SNTE y el personal de la Secretaría (Arnaut, 1999, págs. 77-78). La desconcentración:

1. Superpuso una nueva instancia a las autoridades educativas escalafonadas, y por lo tanto sindicalizadas, es decir, directores, supervisores y jefes de sector del servicio federal en los estados. Esta instancia comprendía sucesivamente: delegados generales, directores de Servicios Educativos a Descentralizar, directores de Servicios Coordinados de Educación.
2. Interrumpió y redefinió la relación entre las autoridades educativas escalafonadas en los estados y las autoridades centrales y tradicionales en los estratos intermedios y altos de la SEP, como son las direcciones generales (especialmente las de educación primaria en los estados) y la Oficialía Mayor.
3. Integró a nuevos actores en los órganos colegiados de la SEP en los estados, como son los gobiernos y las autoridades educativas locales y los representantes de la Secretaría en los estados que operaban al margen de las direcciones de Educación Federal (educación media y educación para adultos).
4. Acercó al personal foráneo de la Secretaría a los órganos de decisión de diversos asuntos sustantivos que, con la desconcentración, pudieron ser resueltos por los titulares de los órganos de nueva creación, como son las delegaciones.

5. Lo mismo ocurrió con las autoridades educativas escalafonadas (supervisores y directores de educación primaria), que comenzaron a resolver en las delegaciones varios asuntos que eran atendidos por las autoridades superiores centrales, especialmente por la Oficialía Mayor y las direcciones generales de la SEP.
6. Los más altos puestos a los que aspiraban los maestros federales en los estados ya no eran sólo los escalafonarios de inspector y director -que dependían principalmente de la Comisión Nacional Mixta de Escalafón, donde dominaba la dirección nacional del SNTE-; la desconcentración creó una serie de cargos de confianza no escalafonarios en las delegaciones -comenzando por los titulares de las mismas-, cuyos nombramientos dependían del Secretario de Educación, los delegados y los gobernadores, así como de la influencia de las direcciones seccionales del sindicato en los estados."

La política de federalización puesta en marcha en 1992 se propuso de manera definitiva la reestructuración de la SEP y de su relación con el SNTE. La firma de los gobernadores de los estados y de la Secretaría General del SNTE sellaban ese compromiso.

Las raíces del poder sindical explican el interés por el crecimiento del aparato de la SEP, o casi lo mismo, por la oposición a su descentralización. Fue posible negociar dicha oposición y la firma del Acuerdo después de la derrota del entonces grupo hegemónico en el sindicato (Fuentes, 1983, citado por Ornelas, 1999). La firma del Acuerdo no obvió la negociación ineludible en cada entidad federativa para garantizar la participación sindical en el establecimiento de las políticas locales y de la legislación educativa local.

La federalización educativa en cada estado abrió una amplia agenda en medio de un complejo proceso de negociación y de resistencia. Entre los puntos de la agenda sobresalen la homologación laboral y profesional y la integración de los subsistemas de educación básica y normal en cada estado.

Ezpeleta (ob. cit.) señala dos planos identificables en la operación cotidiana de la federalización en los estados:

1. En el primer plano se destaca la cabeza del sector educativo, la que negocia, en cada estado, aspectos financieros y administrativos, márgenes de decisión con el gobierno central y aspectos similares dentro de la estructura del gobierno estatal. Se encarga también de las relaciones políticas locales, particularmente de las que involucran a los actores sindicales.

2. En el segundo plano se encuentran los cuerpos técnico-pedagógicos, quienes se ocupan, por un lado, del vínculo con la autoridad política local, apoyando la reorganización de la administración del sistema educativo. Por otro lado, los cuerpos técnicos dirigen su acción hacia las escuelas. "La relación con ellas afecta al estrato de la supervisión, factor clave en la dinámica escolar [...] En este plano, el trabajo de los cuerpos técnicos parece definirse exclusivamente de acuerdo con la racionalidad técnico-pedagógica, minimizando o desatendiendo el componente de cultura político-sindical que permea la vida de las escuelas y que es indisoluble de la cultura profesional y de las prácticas institucionales sobre las cuales intenta incidir la reforma [educativa]."

1.3 Reforma educativa, gestión escolar y prácticas cotidianas

La gestión, según Ezpeleta, se entiende como vínculo, como función articuladora de sentidos entre las instancias que van desde las más altas jerarquías educativas hasta el plantel escolar, llegando al interior de cada una de ellas. Dada la estructuración del sistema educativo mexicano, resulta de primer orden la función de los directivos ligados inmediatamente a la escuela (directores, supervisores y jefes de sector), especialmente si se trata de implementar una política educativa cuyo centro es la gestión del establecimiento escolar en su conjunto. De ahí la importancia de estos actores educativos en la reforma educativa, que está imbricada con el proceso de federalización.

El acento sindical y corporativo en la tarea de tales actores, desde el origen del sindicato, creó intrincadas gamas de situaciones a afrontar en cada estado de la República. Entre ellas, se destaca particularmente lo que Ezpeleta denomina "el componente cultural, político-sindical que permea la vida de las escuelas y que es indisoluble de la cultura profesional y de las prácticas institucionales". Abundan los directores y supervisores que manejan los asuntos laborales del personal (asistencias, permisos, cambios de adscripción) o los problemas operativos de la educación en su ámbito de jurisdicción, ya sea la escuela o la zona escolar (número de niños inscriptos y reportados en las estadísticas, número de maestros necesarios para atender una escuela) privilegiando el criterio de red corporativa y de conveniencia política.

En un estudio sobre escuelas rurales, Ezpeleta (2000, págs. 106-107) aporta abundantes muestras del criterio con el que muchos supervisores manejan asuntos relacionados con la operación diaria de las escuelas. El siguiente es un ejemplo respecto a las justificaciones legítimas de inasistencia al trabajo.

Dice un maestro entrevistado: 'Vamos a reuniones sindicales cuando llegan citatorios a nivel de zona y cuando es regional.' La asistencia a reuniones sindicales en días de clases también se justifica. En una escuela completa, durante nuestra semana de visita la situación fue la siguiente: los maestros no asistieron el día miércoles porque tuvieron una asamblea sindical (supimos también que no todos llegaron a la asamblea); el jueves dieron clases, el viernes los niños realizaron el aseo de la escuela durante las dos primeras horas y luego todos los maestros suspendieron las clases porque algunos de ellos, que dependen del sistema federal, salían a cobrar. El lunes todos faltarían nuevamente porque los que dependen del sistema estatal -y trabajan en la misma escuela- cobrarían.

Como se mencionó, la actividad sindical además de justificar inasistencias sirve también para acrecentar el puntaje profesional. 'Una marcha vale diez puntos a la capital del estado y veinte puntos a la ciudad de México. Diez puntos por asistir a reuniones'. En el otro no supimos si existe una cuantificación equivalente, pero sí como se dijo que la 'participación' en eventos se controla con lista para alimentar el 'concepto sindical', en el trámite de resolver las solicitudes de cambio de destino. El sindicato organiza asimismo eventos para cuya preparación o realización se autorizan las ausencias."

Este elocuente ejemplo proporciona una muestra, en la escala cotidiana, de las prácticas de gestión vigentes en el transcurso de la hegemonía sindical en las escuelas. Como señala Ezpeleta, estas prácticas, incorporadas en las representaciones sociales del magisterio, debilitaron su sentido profesional (Ezpeleta, 1999, p. 132). La federalización ha tocado la jerarquía de los directores, supervisores y jefaturas de zona, incluso ha tocado, en algunos casos -como en el del estado de Aguascalientes- el contenido explícito de su trabajo. Sin embargo, se encuentra intocada aún la naturaleza político-sindical de estos cargos; cuestión de fondo para transformar de manera real la función de los cargos dentro de las escuelas y así dar paso, efectivamente, al nuevo modelo de gestión impulsado por la actual reforma educativa.

1.4 Federalización, gestión y formación

Entre las consecuencias de la federalización se puede contar el estímulo a la formación o a la consolidación de cuadros especializados en diversos campos pedagógicos y didácticos, entre ellos el de la administración, la planificación y la gestión escolar. Asimismo, el impulso al desarrollo de la investigación, el diseño curricular y la producción de materiales didácticos.

No obstante la vigencia de estas prácticas, la reforma en curso aglutinó a sectores de maestros que de manera personal sostuvieron un compro-

miso con su práctica docente, así como con procesos de formación y de superación académica. No es raro encontrar entre ellos algunos directores y supervisores que, no obstante su acceso al cargo por la vía sindical, guardan un interés genuino por la educación. Este tipo de personal ha acudido por iniciativa propia a la convocatoria abierta por las acciones técnico-pedagógicas suscitadas por la reforma. Otros, en cambio, se han visto presionados por el impulso de las mismas, por ejemplo, por los cursos nacionales para directores organizados por la Subsecretaría de Educación Básica y Normal.

La necesidad de conocimiento ante los cambios acusados y las nuevas funciones emergentes del cargo constituyen otra vía que condujo a sectores de personal directivo hacia programas de formación. En este contexto surge la oferta académica en gestión, que tal y como se observará en el apartado sobre el tema, se concentra en las instituciones formadoras del magisterio de educación básica y normal.

En el apartado sobre la oferta académica se agrupan estas instituciones bajo la denominación "ámbito normativo".

2. Principales tendencias de la oferta académica en gestión, política educativa y temas afines, en licenciatura, posgrado y programas de diplomado

2.1 El universo de análisis

El universo de análisis se compone de 111 programas de licenciatura, de posgrado y algunos diplomados. Los programas se ubican en tres ámbitos: el normativo⁵, el de las universidades e instituciones públicas de educación superior y el de las universidades e instituciones de educación superior privadas. Cada uno de estos ámbitos atiende a poblaciones específicas, que se insertan en nichos también específicos. Por ello, la distinción de la oferta académica en los ámbitos localizados constituye un criterio relevante para el análisis de la misma.

5. La designación de normativo busca subrayar el impacto y la cobertura nacionales de los planes y programas emitidos por las instituciones que componen este ámbito: la Secretaría de Educación Pública y la Universidad Pedagógica Nacional. El alcance de los planes y programas de estas instituciones tiene que ver con la estipulación constitucional de la formación y actualización del magisterio de educación básica, como funciones de Estado. Los programas emitidos por estas instituciones son impartidos por un vasto número de establecimientos bajo la jurisdicción normativa de las primeras.

Cuadro 1.

Universo de análisis según tipo de ámbito, número y tipo de programas, y del número de instituciones que los imparten					
Ámbito normativo		Ámbito público		Ámbito privado	
Programas	Instituciones	Programas	Instituciones	Programas	Instituciones
Licenciatura: 4	590	Licenciatura: 12	9	Licenciatura: 14	12
Posgrado: 30	27	Posgrado: 28	16	Posgrado: 15	9
Diplomado: 8	7				
Total: 42	624	Total: 40	25	Total: 29	21

Cuadro 2.

Número de programas con oferta académica del área de estudio, según ámbito y distribución geográfica				
Región	Ámbito normativo	Ámbito público	Ámbito privado	Total
Norte + Centro norte	11	4	2	17
Noroeste + Centro oeste + Oeste	1	4	3	8
Noreste + Centro este + Este	3	1	3	7
Centro + capital	11	10	6	27
Sureste	3	1	1	5
Todo el país Escuelas Normales*	515			
Todo el país Unidades UPN*	75			
Total	619	20	15	64

Referencia: * Se cuenta por número de establecimientos y no por programa porque así resulta conveniente en términos de distribución geográfica.

2.1.1 El ámbito normativo

El ámbito normativo se configuró con los programas de licenciatura de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y con los programas de posgrado generados en las Secretarías de Educación de los estados de la República, a partir de los lineamientos normativos de la SEP. También comprende este ámbito la Licenciatura en Educación, plan 1994 (LE-94) de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) y los programas de posgrado generados por las unidades que esta institución tiene en todo el país.

La SEP y la UPN forman al magisterio de educación básica de todo el país. El impacto del ámbito normativo radica en este hecho y en su distribución geográfica en el ámbito nacional. Son las únicas instituciones de nivel superior que realmente tienen cobertura en todo el país. La SEP tiene jurisdicción normativa sobre 515 Escuelas Normales en las que se imparten sus tres programas de licenciatura; mientras que la UPN cuenta con 75 unidades, donde se imparte la LE-94 y los posgrados, regidos bajo sus lineamientos. Sólo en el nivel de licenciatura se atiende, en este ámbito, a 235.300 alumnos, entre futuros maestros, maestros en servicio, directivos y cuerpos técnicos.

La SEP se encarga de la formación inicial y la actualización; y a partir de la segunda mitad de la década de 1990, incursiona también en el posgrado. La UPN se encarga de la nivelación a licenciatura del profesorado en servicio, del posgrado y, de manera muy acotada, de ciertos ámbitos de actualización, mediante programas de diplomado.

Cuadro 3.

Distribución geográfica de las instituciones del ámbito normativo comprendidas en el universo de análisis	
Instituciones	Distribución geográfica
Secretaría de Educación Pública y Secretarías de Educación Estatales	
515 escuelas normales públicas y privadas	Todo el país
Escuela Normal Superior de Baja California Sur	Norte
Escuela Normal Superior de Coahuila	Norte
Escuela Normal de Sinaloa	Norte
Escuela Normal de Sonora	Norte
Benemérita y Centenaria Escuela Normal de Durango	Norte
Centro de Altos Estudios Pedagógicos y Educativos, San Luis Potosí	Centro norte
Instituto Superior de Ciencias de la Educación del estado de México	Centro
Escuela Normal Superior del estado de México	Centro
Escuela Normal Superior de Guanajuato	Centro
Instituto de Ciencias y Estudios Superiores de Hidalgo	Centro
Instituto Mexicano de Pedagogía, Jalisco	Centro oeste
Instituto Michoacano de Ciencias de la Educación, Michoacán	Oeste
Instituto de Posgrados en Educación, Chiapas	Sureste
Universidad Pedagógica Veracruzana	Zona del Golfo (al este)
Universidad Pedagógica Nacional (UPN) ⁶	
75 unidades donde se imparte la LE-94	Todo el país
UPN Cd. Victoria, Tamaulipas	Norte
UPN Hermosillo, Sonora	Norte

6. En el Cuadro 2 se particularizan algunas unidades UPN porque imparten programas de posgrado o de diplomado, además de la LE-94.

UPN Culiacán, Sinaloa	Norte
UPN Los Mochis, Culiacán	Norte
UPN Ajusco	Centro (capital)
UPN Distrito Federal Poniente	Centro (capital)
UPN Distrito Federal Norte	Centro (capital)
UPN Azcapotzalco, Distrito Federal	Centro (capital)
UPN Pachuca, Hidalgo	Centro
UPN León, Guanajuato	Centro
UPN Celaya, Guanajuato	Centro
UPN Aguascalientes, Aguascalientes	Centro norte
UPN Guadalajara, Jalisco	Centro oeste
UPN Tlaquepaque, Jalisco	Centro oeste
UPN Mérida, Yucatán	Sureste
UPN Villahermosa, Tabasco	Sureste

2.1.2 El ámbito de las universidades e instituciones públicas de educación superior

Este ámbito comprende 20 universidades⁷ e instituciones públicas de educación superior -distintas a las Escuelas Normales que también tienen estatus de educación superior- con programas de licenciatura y posgrado. La Universidad Pedagógica Nacional Ajusco se incluye aquí debido a que también imparte programas académicos de carácter no normativo. Las instituciones de este ámbito atienden a una población que, o bien ha realizado toda su trayectoria escolar en el sistema público, o bien tiene afinidad con la universidad pública, o bien no cuenta con los medios económicos para sostener su formación profesional en una institución privada. La distribución geográfica de estas instituciones se concentra: en el centro del país, un 50%; en el norte, casi un 25% (cuatro instituciones); y en el centro oeste, otro 25%. En las regiones este y sureste hay una institución en cada una. En el sur no se localizó ninguna.

Tanto las licenciaturas como los posgrados identificados en estas instituciones ofrecen una formación genérica en pedagogía, en ciencias de la educación, o en educación. Más adelante se indicarán las características de la oferta académica en gestión escolar, política educativa y afines, tanto en los programas genéricos, como en los específicos. En general, no hay información precisa sobre la inserción laboral de las egresadas y los egresados. Por observación empírica se sabe que los profesionales egresados de estas instituciones se incorporan a diversos niveles del sistema educa-

7. Dentro de este ámbito se localizaron otras tres universidades: las de Baja California, Coahuila y Chiapas. No se incluyen en el universo de análisis, puesto que no fue posible conseguir información acerca de ellas.

tivo público, no necesariamente en puestos de gestión, aunque pueden llegar a ellos como efecto de una carrera generalmente política. Es frecuente que los egresados de posgrados registrados en el padrón de excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) se inserten en importantes puestos de gestión. La ocupación de puestos de dirección o de gestión se decide prioritariamente por criterios de pertenencia o coincidencia política. El criterio académico influye complementariamente como garante de una determinada perspectiva respecto a lo educativo e incide en términos de competencia técnica. Pero no es un criterio decisivo la formación específica ni en gestión, y en muchos casos, ni siquiera en el campo educativo.

Cuadro 4.

Distribución geográfica de las instituciones del ámbito normativo comprendidas en el universo de análisis	
Instituciones	Distribución geográfica
Instituto Politécnico Nacional	Centro*
Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional	Centro*
Universidad Pedagógica Nacional Ajusco	Centro*
Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Filosofía y Letras	Centro*
Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco	Centro*
Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón	Centro*
Universidad Autónoma de Querétaro	Centro
Universidad Autónoma de Tlaxcala	Centro
Universidad Autónoma de Morelos	Centro
Universidad de Guanajuato	Centro
Universidad Autónoma de Aguascalientes	Centro norte
Universidad de Guadalajara	Centro oeste
Universidad Autónoma de Sinaloa	Noroeste
Instituto Tecnológico de Sonora	Norte
Universidad Autónoma de Nuevo León	Norte
Universidad Autónoma de Tamaulipas	Norte
Universidad de Colima	Oeste
Universidad Autónoma de Nayarit	Oeste
Universidad Veracruzana	Este (zona del Golfo)
Universidad Autónoma de Yucatán	Sureste

Referencia: *Instituciones que se encuentran en la capital del país.

2.1.3 El ámbito de las universidades e instituciones privadas de educación superior

El ámbito se compone de 14 instituciones relevadas. Después de una primera selección⁸ se constituyó una muestra de 22 instituciones, en la que se encuentran dos tipos de instituciones: aquellas que por su trayectoria, antigüedad e infraestructura gozan de un prestigio consolidado en el ámbito nacional o en las grandes ciudades; aquellas instituciones privadas cuyo reconocimiento y posible impacto se mantiene en el ámbito local. Se integraron en este ámbito instituciones situadas en regiones poco atendidas por instituciones públicas o por privadas de envergadura. Se trata de instituciones de carácter estrictamente local, probablemente del tipo academia; su inclusión responde a una escasez de oferta educativa. Es el caso de la Universidad Valle del Grijalva, en Chiapas, y de la Universidad Tecnológica del Sureste, en Campeche. Sin embargo, no fue posible obtener información acerca de ellas⁹.

Dentro del primer tipo de instituciones están los cinco planteles de la Universidad Iberoamericana (Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, Golfo centro, Laguna, Noroeste y Santa Fe), cada uno de los cuales tiene la capacidad para implementar sus propios programas académicos. Por ello, no obstante compartir el mismo nombre, constituyen instituciones con personalidad propia. Todas las universidades privadas relevadas guardan las características mencionadas, excepto la Universidad del Golfo. Se incluyó este tipo de institución porque ejemplifica una estrategia propia de las escuelas privadas, con la que logran presencia estatal: la proliferación de sedes con una población escolar minúscula.

Las universidades del ámbito privado tienen la finalidad de formar dirigentes (De Leonardo, 1983) en diversos niveles de organización en las instituciones educativas privadas, o bien en puestos análogos en instituciones del sector empresarial.

En general, atienden una población con al menos una de las siguientes características: trayectoria escolar en el sistema privado; afinidad con la educación superior privada a partir de la consideración de que garantiza una mejor calidad, dada la crisis de las universidades públicas; afinidad con

8. Se localizaron 51 instituciones privadas con licenciaturas o posgrados en Pedagogía, en Educación, en Ciencias de la Educación o bien, programas específicos sobre administración en el campo de la educación. Sin embargo, se descartaron un buen número de ellas por tratarse de instituciones tipo academia, es decir, instituciones pequeñas, de escasa trascendencia formativa.

9. Éstas son: Universidad Hebreaica, Universidad Salesiana, Universidad del Valle de México, (todas del Distrito Federal); Universidad Padre Kino (Hermosillo, Sonora), Universidad de Occidente (Los Mochis y Culiacán, Sinaloa), Universidad Mesoamericana (San Luis Potosí), Universidad Tecnológica del Sureste (Campeche) y Centro de Estudios Superiores del Sureste (Mérida, Yucatán).

los objetivos de la empresa privada (De Leonardo, 1983); vínculo social o familiar con el ámbito empresarial (medio o grande).

En la década de 1970¹⁰ inició un paulatino auge la educación superior privada, que hoy alcanza proporciones inusitadas. En los últimos diez años empezó a darse una afluencia considerable de estudiantes que buscan hacer estudios profesionales en universidades privadas con la pretensión de tener garantizado un empleo a su egreso. Algunos empleadores, especialmente en el sector privado, dan preferencia, o bien contratan exclusivamente, a egresados¹¹ de este tipo de instituciones.

Cuadro 5.

Distribución geográfica de las instituciones del ámbito privado comprendidas en el universo de análisis	
Instituciones	Distribución geográfica
Universidad Anáhuac	Centro*
Universidad La Salle	Centro*
Universidad Intercontinental	Centro*
Universidad Iberoamericana, plantel Santa Fe	Centro*
Universidad Iberoamericana, plantel Laguna	Norte
Universidad Iberoamericana, plantel noroeste	Norte oeste
Universidad de Monterrey	Norte
Universidad Autónoma del Noreste, campus Monclova, Coahuila	Norte este
Universidad Autónoma de Guadalajara	Centro oeste
Universidad Iberoamericana, plantel Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente	Centro oeste
Universidad de Las Américas, Puebla	Centro
Universidad Popular Autónoma, Puebla	Centro
Universidad Iberoamericana, plantel Golfo centro	Este (zona del Golfo)
Universidad del Golfo, con campus en Oaxaca; y en Veracruz, Córdoba, Martínez de la Torre, Minatitlán, Orizaba, Poza Rica, San Andrés Tuxtla, Tierra Blanca, Tuxpan, Coatzacoalcos.	Este (zona del Golfo) y sureste

Referencias: *Instituciones que se encuentran en la capital del país.

10. El inicio del crecimiento de la educación superior privada se asocia íntimamente con el movimiento estudiantil de 1968 y la secuela de radicalismo dentro de las universidades. En los últimos diez años tiende a asociarse a mayor calidad. También a raíz del movimiento estudiantil de 1999 se ha generado una gran afluencia de estudiantes a las universidades privadas.

11. Esta situación cunde particularmente en carreras como Economía, carreras administrativas e ingenierías.

2.2 Principales tendencias en licenciatura

2.2.1 En el ámbito normativo

Sólo en este ámbito se encuentra la oferta en gestión escolar en tanto concepción sistémica de lo educativo. En las tres licenciaturas de la SEP se incluye la gestión escolar no sólo como una asignatura del plan de estudios: existe un grupo de cuatro materias afines¹², cuyo conjunto ofrece una perspectiva de explicación y operación del proceso educativo en la escuela. Ésta es la tendencia fundamental del ámbito. Las materias integran un núcleo formativo que, aun cuando no se explicita como tal en la estructura curricular, en la conformación del plan de estudios constituye una temática definida y constante en las tres licenciaturas.

A los cursos comunes de este núcleo formativo se añaden materias en cada una de las licenciaturas. Las materias agregadas especifican la formación en la temática. Así pues, en la Licenciatura en Educación Preescolar se añaden los cursos de Entorno Familiar y Social I y II, en la Licenciatura en Educación Primaria se suma el curso Escuela y Contexto Social, y en la Licenciatura en Educación Secundaria, la materia adicional es Observación del Proceso Escolar.

La peculiaridad temática en el núcleo mencionado consiste en combinar varios cursos: un curso relativo a la política educativa, un curso que enfoca las finalidades y la institucionalidad de la educación básica, un curso cuyo tema es la relación de la escuela con el entorno social, y finalmente un curso específico sobre gestión escolar. Dado el decidido enfoque de cada una de estas licenciaturas hacia la enseñanza, la combinatoria en dicho núcleo formativo indica la intención de fomentar la conceptualización de la enseñanza en su vínculo con la escuela, con el entorno institucional sistémico y el entorno social, como parte de la formación docente inicial.

La perspectiva de la gestión, inserta desde la formación inicial, forma parte de las acciones de la reforma a la educación normal. Asimismo, se ha plasmado tal concepción en proyectos como las licenciaturas de la SEP y en los cursos de actualización a directores.

12. Bases Filosóficas, Legales y Organizativas del Sistema Educativo Mexicano, Problemas y Políticas de la Educación Básica, Escuela y Contexto Social, y Gestión Escolar.

La Licenciatura en Educación, plan 1994, presenta una clara oferta académica en gestión escolar.

La Licenciatura en Educación, plan 1994, de la Universidad Pedagógica Nacional, tiene carácter normativo para sus 75 unidades distribuidas en cada uno de los estados de la República. Está dirigida a maestros, directores, supervisores y cuerpos técnicos en servicio. Ofrece una línea de especialización en gestión dirigida a quienes desempeñan cargos directivos y tareas técnicas en las escuelas, zonas y sectores escolares, o aun a quienes cumplen cargos técnicos en las Direcciones de Educación.

La franca oferta en gestión escolar en la UPN es consecuencia de su vínculo orgánico con la educación básica. En México la formación, actualización, nivelación y superación académica de las profesoras y los profesores de educación básica es constitucionalmente una función de Estado. La UPN, al igual que las Escuelas Normales, son instituciones de Estado, por eso deben afrontar la pertinencia y relevancia de sus programas académicos respecto de las necesidades del sector de educación básica. Por la difusión teórica en el ámbito de la educación básica de la producción de conocimiento sobre la gestión y por la participación en esta institución de egresados de la maestría del Departamento de Investigaciones Educativas (DIE), la UPN se cuenta entre las instituciones con oferta académica en gestión educativa, en el nivel de la licenciatura.

Cuadro 6.

Asignaturas del área de estudio en las licenciaturas del ámbito normativo	
Licenciatura de la Secretaría de Educación Pública	Asignaturas
Licenciatura en Educación Primaria	<ul style="list-style-type: none"> - Bases Filosóficas, Legales y Organizativas del Sistema Educativo Mexicano - Problemas y Políticas de la Educación Básica - Escuela y Contexto Escolar - Principios y Contenidos de la Educación Primaria - Gestión Escolar
Licenciatura en Educación Preescolar	<ul style="list-style-type: none"> - Bases Filosóficas, Legales y Organizativas del Sistema Educativo Mexicano - Problemas y Políticas de la Educación Básica - Escuela y Contexto Social - Entorno Familiar y Social I y II - Gestión Escolar
Licenciatura en Educación Secundaria	<ul style="list-style-type: none"> - Bases Filosóficas, Legales y Organizativas del Sistema Educativo Mexicano - Problemas y Políticas de la Educación Básica - Escuela y Contexto Social - Observación del Proceso Escolar - Gestión Escolar
Licenciatura de la Universidad Pedagógica Nacional	
Licenciatura en Educación Primaria, plan 1994	<ul style="list-style-type: none"> Área común - Institución Escolar - Escuela, Comunidad y Cultura Local Área específica, línea de gestión escolar - La Gestión como Quehacer Escolar - La Calidad y la Gestión Escolar - Enfoques Administrativos, aplicados a la Gestión Escolar - Política Educativa y los Marcos Normativos de la Educación - Bases para la Planeación Escolar - La Gestión y las Relaciones en el Colectivo Escolar - Estadística Básica para la Gestión Escolar - La Organización del Trabajo Académico - Computación Básica - Evaluación y Seguimiento de la Escuela - El Entorno Sociocultural y la Participación Social - Planeación Estratégica

Aunque los diplomados no se contemplan en el área de este estudio, se hará una mención de su lugar dentro del ámbito normativo. La UPN ofrece, dentro de su oferta académica habitual, diplomados en gestión escolar. Son programas que se hacen cargo de una necesidad educativa importante y que captan a una población sui generis. Se trata de directores y supervisores de educación básica formados cuando la educación normal no tenía rango de licenciatura. Por motivos generacionales, esta población ya no está dispuesta a hacer la licenciatura, razón por la cual no puede acceder a programas de posgrado. Sin embargo, ya sea por decisión personal o por impulso institucional, presenta necesidades de actualización en su campo de desempeño.

Cuadro 7.

Diplomados en gestión escolar o con esa perspectiva, impartidos por la UPN	
Unidad UPN	Diplomado en
UPN Mexicali, Baja California	Gestión Escolar Liderazgo y Desarrollo Comunitario
UPN Celaya, Guanajuato	Planificación Curricular en la Educación Básica
UPN Ciudad Victoria, Tamaulipas	Administración Escolar y Práctica Educativa
UPN Distrito Federal, poniente	Gestión Escolar
UPN Distrito Federal, norte	Planeación Estratégica y Gestión Escolar
UPN Guadalajara, Jalisco	Gestión Escolar
UPN Mérida, Yucatán	Gestión Escolar

La UPN imparte tres tipos de diplomados: los diplomados dedicados a la gestión escolar, que se dictan en cinco unidades UPN; los que conjugan la administración escolar con aspectos ligados al aula, tales como la práctica educativa, o la planificación curricular; y finalmente los diplomados enfocados al liderazgo y desarrollo comunitario.

La necesidad a la que responden los diplomados en gestión escolar y en administración escolar es tan contundente en toda la educación básica que también la Secretaría de Educación Pública ofrece cursos nacionales de actualización para directores, los cuales están organizados para atender a 60 o 65 mil directores.

2.2.2 En el ámbito de las universidades e instituciones públicas de educación superior

El universo de este ámbito se compone de 13 programas impartidos en 10 instituciones. Predominan las licenciaturas genéricas, es decir, las licenciaturas en Pedagogía y en Ciencias de la Educación. Del total de instituciones con programas de licenciaturas que cuentan con la oferta académica de nuestro interés sólo se localizaron dos programas específicos, el 15% del total. La UPN Ajusco

cuenta con uno de ellos, en Administración Educativa, y la Universidad Autónoma de Tamaulipas presenta otro, Administración y Planeación Educativa.

Cuadro 8.

Programas de Licenciaturas con oferta académica del área de estudio, en las instituciones del ámbito público		
Institución	Programa de licenciatura en	Asignaturas del área de estudio
Universidad Pedagógica Nacional	Administración Educativa Sociología Educativa Pedagogía Educación Indígena	El programa completo Política Educativa, Sistema Educativo Nacional Seminario de problemas de la educación en México. Planeación y Evaluación Educativas Sociedad y Procesos Educativos en América latina Organización y Gestión de Instituciones Educativas Planeación Educativa en el Medio Indígena Administración de Instituciones Educativas en el Medio Indígena Perspectivas Políticas Educativas en el Medio Indígena
Universidad Nacional Autónoma de México	Pedagogía	
Instituto Tecnológico de Sonora	Ciencias de la Educación	Gestión de Programas Educativos Administración de Entidades Educativas como Empresas de Servicio Taller de habilidades administrativas Seminario de la problemática educativa I y II Formación Empresarial I, II y III
Universidad de Colima	Pedagogía	Legislación y Organización del Sistema Educativo Administración Educativa Planeación Educativa I y II
Universidad Autónoma de Morelos	Ciencias de la Educación	Planeación Educativa Análisis del Modelo Educativo Mexicano Administración de Recursos Humanos

Institución	Programa de licenciatura en	Asignaturas del área de estudio
Universidad Autónoma de Nayarit	Ciencias de la Educación	Problemas Económicos, Sociales y Políticos de México I y II Problemas de la Educación en México Contemporáneo Prospectiva de la Política Educativa Modelos Educativos Contemporáneos Administración Escolar del Nivel Medio Superior y Superior La Universidad y su Entorno Calidad y Productividad aplicada a la Educación
Universidad Autónoma de Nuevo León	Pedagogía	Problemas Contemporáneos I, II y III Problemas Educativos Contemporáneos Planeación Educativa Administración Educativa Principios Básicos de la Adm. Análisis Crítico del Sistema Educativo Administración Educativa
Universidad Autónoma de Tamaulipas	Administración y Planeación Educativa	Principios Básicos de la Administración
Universidad de Tlaxcala	Ciencias de la Educación	Análisis Crítico del Sistema Educativo Administración Educativa Principios Contables y Financieros Legislación Educativa Planeación Educativa y Estratégica I y II Teorías y Desarrollo Organizacional Administración de RR. HH. Supervisión Educativa Evaluación Institucional Calidad Total en Educación
Universidad Veracruzana	Pedagogía	Introducción a la Adm. I y II Planeación Educativa Planeación de Serv. Educativos Administración de Personal Práctica de la Administración Educativa I y II

La primera tendencia muestra que todas las licenciaturas relevadas presentan oferta académica en administración y planificación. Las diferencias entre los programas radica en el número y tipo de cursos ofrecidos en el área de estudio. Según el tipo y número de cursos se delinean perfiles de especialización distintos, no obstante estar ubicados dentro de programas genéricos.

La segunda tendencia consiste en el número mínimo de cursos de esta área incluidos en los programas de licenciatura, y la combinatoria con la que se presentan. El mínimo de cursos es de tres; alternando uno de administración, otro de planeación y un tercero referido a política educativa. Tal combinatoria representa la formación básica en administración y planeación educativa. El vínculo de estas materias con la política educativa se debe al origen o al destino de los usuarios de los programas: el sistema educativo público. Los programas que presentan esta oferta mínima son los de la Universidad Autónoma de Morelos y las licenciaturas en Pedagogía y en Educación Indígena de la UPN Ajusco.

La tercera tendencia la imprimen conjuntos de materias (8, 10 o 12 cursos) focalizados en especialización administrativa. Tendencia vinculada muy probablemente con las habilidades demandadas por el mercado laboral. Se encontraron tres tendencias de especialización, sin dejar de considerar que la distribución de las materias objeto de nuestro análisis puede redundar en un efecto de dispersión en el conjunto del plan de estudios:

1. Orientación a la administración. Esta especialización la ofrecen la Universidad de Colima, la Universidad de Tlaxcala y la Universidad Veracruzana. Sin embargo, la Universidad de Tlaxcala se destaca por un mayor énfasis en aspectos concretos de la gestión educativa. Ofrece, además de los "básicos", los siguientes cursos: Legislación Educativa, Supervisión Educativa, Evaluación Institucional, Calidad Total en Educación, Teorías y Desarrollo Organizacional, Administración de Recursos Humanos, Principios Contables y Financieros.
2. Orientación hacia la política educativa. Ésta se da en la Universidad de Nayarit, al igual que en la Universidad Autónoma de Nuevo León y en la Licenciatura en Sociología Educativa de la UPN Ajusco.
3. Inclinación empresarial, tendencia sólo representada por el Instituto Tecnológico de Sonora.

La cuarta tendencia radica en la ausencia de gestión educativa como materia explícita. Sólo tres programas incluyen una materia alusiva a la gestión. Dos de ellos son las licenciaturas en Pedagogía y en Sociología Educativa de la UPN Ajusco, que ofrecen Organización y Gestión de Instituciones Educativas. El tercero es la licenciatura en Ciencias de la Educación del Instituto Tecnológico de Sonora, que ofrece una materia denominada Gestión de Programas Educativos. Otro ausente es el tema de la evaluación. Ambas ausencias resultan explicables considerando la desvinculación -o al menos el vínculo débil- de los egresados de este tipo de programas con la "línea de fuego" de la educación básica: la escuela y la zona escolar.

2.2.3 En el ámbito de las universidades e instituciones privadas de educación superior

El universo de este ámbito se compone de 14 programas impartidos en 12 instituciones. La totalidad de los programas corresponde a licenciaturas genéricas: cinco licenciaturas en Pedagogía, cinco en Ciencias de la Educación, tres en Educación y una en Educación Primaria. Entre algunas instituciones privadas se presenta el fenómeno de adopción o incorporación a algún programa oficial. Es el caso de la licenciatura en Educación Primaria de la Universidad La Salle, que tiene el mismo programa que la Secretaría de Educación Pública; así como el de la Universidad del Golfo que tiene el de la Universidad Veracruzana. Este fenómeno probablemente se hubiese confirmado como tendencia, si hubiéramos relevado en la muestra mayor cantidad de instituciones como la Universidad del Golfo, es decir, instituciones tipo academia.

Cuadro 9.

Programas de Licenciatura con oferta académica del área de estudio, en las instituciones del ámbito privado		
Institución	Programa de Licenciatura en	Asignaturas del área de estudio
Universidad Iberoamericana, plantel Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO)	Pedagogía	Materias obligatorias (área básica y menor) Políticas y Estrategias Educativas Desarrollo y Evaluación de Proyectos Alternativos Liderazgo Docente y Grupo Gestión Educativa Materias optativas (área de formación integral) Desarrollo de la Comunidad

Institución	Programa de Licenciatura en	Asignaturas del área de estudio
	Ciencias de la Educación	<p>Materias obligatorias (áreas básica y mayor)</p> <p>Administración Educativa Legislación Educativa Políticas y Estrategias Educativas Planificación de la Educación Evaluación de la Educación I y II Diseño de Proyectos Educativos Administración. de la Calidad Educativa Problemas de la Educación en México y América latina</p> <p>Materias a elegir (área menor, subsistema de Administración Educativa)</p> <p>Liderazgo en Instituciones Educativas Administración Financiera en Instituciones Educativas Los Recursos Humanos en Instituciones Educativas Manejo de Conflictos en Instituciones Educativas Análisis Institucional en Educación</p>
Universidad Anáhuac	Pedagogía	<p>Bloque fundamental</p> <p>Introducción a la Administración Educativa Intervención en Proyectos Educativos</p> <p>Bloque profesional</p> <p>Administración Educativa Liderazgo y Trabajo en Equipo Comunicación y Prospectiva de la Educación Capacitación y Desarrollo de Personal Intervención en Proyectos Educativos II Aplicación y Evaluación de Proyectos de Intervención Educativa</p> <p>Bloque electivo</p> <p>Modelos de Evaluación Institucional</p>

Institución	Programa de Licenciatura en	Asignaturas del área de estudio
		Comunicación en las Organizaciones Mercadotecnia de Servicios Educativos y de Capacitación
Universidad de Las Américas, Puebla	Ciencias de la Educación	Diagnóstico Escolar Proyecto Integrador: Escuela Fundamentos de Administración Liderazgo y Manejo de Grupos Cambio Organizacional Administración, y Desarrollo de Instituciones Educativas Proyecto Integrador: Comunidad Supervisión Educativa Planeación Estratégica Educación y Desarrollo Social Individual, Social y Gubernamental Internacionalización de la Educación
Universidad Autónoma de Guadalajara	Educación	Materias obligatorias Planeación Educativa Administración Educativa Supervisión Educativa Liderazgo en Educación Materias optativas Sistema Educativo Mexicano Desarrollo Organizacional Finanzas en Educación Calidad Total de la Educación Organización y Dirección de Instituciones Educativas Área de administración educativa
Universidad Iberoamericana, plantel Laguna	Educación	Introducción a la Teoría de la Administración Problemas Educativa en América latina dentro del Marco Internacional Administración Educativa Planeación Educativa Legislación y Política de la Educación en México
Universidad Iberoamericana, plantel Golfo centro	Educación	Materias obligatorias Análisis de la Realidad Nacional

Institución	Programa de Licenciatura en	Asignaturas del área de estudio
		<p>Materia común de las tres áreas de intervención (orientación familiar; comunicación y tecnología educativa; capacitación)</p> <p>Gestión Educativa</p>
Universidad de Monterrey	Ciencias de la Educación	<p>Área profesional, cursos comunes</p> <p>Administración Educativa Análisis de la Educación en México</p> <p>Área profesional, cursos electivos de la especialidad</p> <p>Planeación Educativa Desarrollo Comunitario</p>
Universidad Autónoma del Noreste	Ciencias de la Educación	<p>Área básica</p> <p>Sociología Educativa</p> <p>Área de diseño curricular y legislación</p> <p>Legislación Educativa en México Legislación Educ. Institucional Teorías y Análisis Curricular Diseño Curricular</p> <p>Área educación</p> <p>Supervisión Educativa</p>
		<p>Intervención en el Aula Escuela, Comunidad y Cultura Política Educativa Calidad y Excelencia en la Educación</p> <p>Área administración</p> <p>Administración Educativa Prácticas Profesionales Administración de la Investigación Científica Dirección y Liderazgo</p>
Universidad Popular Autónoma de Puebla	Pedagogía	<p>Introducción a la Administración Empresa Administración Escolar I y II Relaciones Humanas y Dinámica de Grupos Educación y Empresa I y II Sistema Político Mexicano</p>

Entre las licenciaturas genéricas de las instituciones privadas se confirman algunas tendencias. La primera tendencia representa la trilogía básica conformada por un curso de administración, uno de planeación y otro de política educativa, es decir, de un núcleo de formación básica en el área. Se presenta esta fórmula en algunos programas, como en la licenciatura en Ciencias de la Educación de la Universidad La Salle, en la Universidad de Monterrey, en la Universidad Intercontinental, en la Universidad Iberoamericana, plantel Laguna y en la Universidad del Golfo.

La segunda tendencia radica en una amplia y diversificada posibilidad de especialización, vía una composición curricular flexible. Por ejemplo, el plan de estudios del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) cuenta con un área básica, seguida de un área mayor, un área menor, un área de formación integral y una más de opción terminal. El estudiante debe cubrir un número establecido de créditos de cada área. El área menor se compone de subsistemas (por ejemplo, el subsistema administración educativa; el de educación popular; el de educación especial; el de educación superior; el de capacitación; el de diseño y evaluación educativa; el de tecnología educativa). El área de formación integral contempla sólo dos materias obligatorias; el resto de los créditos se cubre optando por alguno de los cuatro temas cardinales, compuestos a su vez, por un largo listado de materias a elegir. Sucede lo mismo con el área de opción terminal. Sólo el área básica es totalmente obligatoria. Entre las restantes, algunas combinan un número de créditos obligatorio mínimo con créditos a cubrir con algunos de los cursos de una amplia oferta organizada. El ITESO presenta el caso de mayor complejidad curricular. También presentan una flexibilidad notable el programa de la Universidad Anáhuac, la Iberoamericana plantel Golfo centro, la Universidad de Monterrey y la licenciatura en Ciencias de la Educación de la Universidad La Salle.

La explicación anterior ofrece un contexto necesario para ubicar la gran cantidad de cursos sobre administración educativa, planeación educativa, política educativa, gestión y una gran variedad de materias afines. Se identifican varios grupos de materias con temáticas afines:

1. Temáticas relacionadas con **liderazgo** y manejo de grupo o de recursos humanos: liderazgo docente y grupo, liderazgo en instituciones educativas, los recursos humanos en instituciones educativas, liderazgo y trabajo en equipo, capacitación y desarrollo de personal, liderazgo y manejo de grupos, administración de personal, relaciones humanas y dinámica de grupos, liderazgo en educación.

2. Temáticas relacionadas con **gestión**: gestión educativa, gestión escolar, análisis institucional en educación, diagnóstico escolar, proyecto integrador: escuela, cambio organizacional, proyecto integrador: comunidad, organización y dirección de instituciones, desarrollo organizacional, supervisión educativa, organización y dirección de instituciones educativas, desarrollo comunitario.
3. Temáticas relacionadas con **calidad**: administración de la calidad educativa, calidad total de la educación.
4. Temáticas relacionadas con **intervención**: intervención en proyectos educativos, diseño de proyectos educativos, manejo de conflictos en instituciones educativas, comunicación en las organizaciones, teoría y técnica de la intervención en instituciones.
5. Temáticas relacionadas con **evaluación**: evaluación de la educación, aplicación y evaluación de proyectos de intervención educativa, modelos de evaluación institucional, diseño y evaluación de proyectos educativos.
6. Temáticas relacionadas con la **empresa**: empresa y educación.

La tercera tendencia se establece dada la amplia y diversificada oferta académica de las licenciaturas privadas. La gama de especializaciones posibles a partir de los cursos ofrecidos también habla de una gama de habilidades y competencias específicas posibles de desarrollar por estos programas, dentro del campo de la administración y la planeación educativa.

La cuarta tendencia se refiere a la relativa ausencia de cursos sobre política y legislación educativas dentro del ámbito privado. Sólo los programas del ITESO, de la Universidad La Salle y de la Universidad Autónoma de Guadalajara cuentan con este tipo de cursos. La ausencia se debe a la desvinculación de los egresados de este ámbito con la educación pública. La presencia de materias como Política y Legislación Educativa en la Universidad La Salle se debe a que desarrolla el programa de licenciatura en Educación Primaria de la SEP. En este sentido, la Universidad La Salle funciona como una Escuela Normal privada.

2.3 Principales tendencias en posgrado

2.3.1 En el ámbito normativo

Se relevaron 16 programas de posgrado regidos por los lineamientos generales de la SEP y sancionados por las Secretarías de Educación de los estados de la República.

Cuadro 10.

Programas de Posgrado con oferta académica del área de estudio, en las instituciones del ámbito normativo	
Instituciones	Programas
Escuela Normal Superior de Baja California Sur	Maestría en Ciencias de la Educación, con terminal, entre otras, en Administración Educativa
Escuela Normal Superior de Coahuila	Maestría en Planeación y Administración Educativa
Instituto de Posgrados en Educación, Chiapas	Maestría en Planeación y Administración Educativa
Benemérita y Centenaria Escuela Normal de Durango	Maestría en Planeación y Desarrollo Educativo
Escuela Normal de Sinaloa	Maestría en Administración Educativa
Escuela Normal de Sonora	Maestría en Planeación y Administración
Centro de Altos Estudios Pedagógicos y Educativos, San Luis Potosí	Maestría en Educación, con especialidad en Administración Educativa
Instituto Superior de Ciencias de la Educación del estado de México	Maestría en Ciencias de la Educación. En ella se encuentra un eje de especialización profesional con los siguientes seminarios optativos, pero seriados: Administración y Planeación Educativa. Gestión Escolar
Escuela Normal Superior del estado de México	Maestría en Administración de la Educación
Escuela Normal Superior de Guanajuato	Especialización en Gestión de la Educación Básica Maestría en Administración Educativa
Instituto de Ciencias y Estudios Superiores de Hidalgo	Maestría en Educación con especialidad en Organización y Administración de la Educación Superior
Instituto Mexicano de Pedagogía, Jalisco	Maestría en Educación con especialidad en Administración de la Educación Maestría en Educación, con especialidad en Administración de la Educación Superior
Instituto Michoacano de Ciencias de la Educación, Michoacán	Maestría en Ciencias de la Educación, con terminal (entre otras) en Administración Educativa
Universidad Pedagógica Veracruzana	Maestría en Educación Básica (cursos) Política de la Educación Básica Gestión y Administración en la Educación Básica El Proyecto Escolar Planeación y Evaluación de la Educación Básica
Universidad Pedagógica Nacional (UPN)	
UPN Hermosillo, Sonora	Maestría en Desarrollo, vía medios. Línea de Gestión Pedagógica
UPN Culiacán, Sinaloa	Especialización en Administración Educativa
UPN Los Mochis, Culiacán	Especialización en Administración Educativa
UPN Ajusco	Maestría en Desarrollo Educativo: Línea Administración y Gestión de la Educación Línea Gestión Pedagógica Línea Política Educativa y Formación Docente

Programas de Posgrado con oferta académica del área de estudio, en las instituciones del ámbito público		
Institución	Programa de Maestría en	Líneas o campos de investigación o cursos
Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional	Ciencias con especialidad en investigación educativa* Doctorado en Ciencias con especialidad en investigaciones educativas*	Diversas líneas de investigación cuya perspectiva integra a la institución al objeto de estudio. Diversas líneas de investigación cuya perspectiva integra a la institución como objeto de estudio.
Escuela Superior de Comercio y Administración del Instituto Politécnico Nacional	Administración y Desarrollo de la Educación	

En el ámbito normativo de la Secretaría de Educación Pública, un número considerable de posgrados se especializan en la administración educativa. Sus usuarios son profesores de educación básica en servicio con posibilidades o aspiraciones de ocupar puestos directivos, cuerpos técnicos en busca de superación académica o bien directivos. Su lugar de inserción es la estructura del sistema de educación básica.

15 de estos programas corresponden a maestría y 1 a especialización. Del total de los programas, 7 plantean como objeto de estudio la administración o la planeación educativas. La especialización es el único programa orientado directamente hacia la gestión de la educación básica.

6 de los programas de maestría restantes, aunque son genéricos (Maestría en Educación, Maestría en Ciencias de la Educación), ofrecen algún tramo formativo especializado en administración de la educación. Por último, la Maestría en Educación Básica de la Universidad Pedagógica Veracruzana es la única que sólo ofrece algunas materias obligatorias referidas al área de estudio. La tendencia es la observada en los programas de licenciatura de las instituciones públicas: se ofrece una formación básica en política educativa, administración y planeación educativas. En este caso sí se incorpora la gestión y el proyecto escolar como objetos de estudio explícitos.

En cuanto a la Universidad Pedagógica Nacional, se localizaron 14 programas de posgrado enfocados al área de estudio. La UPN cuenta con un total de 34 programas de especializaciones y maestrías, los que ofrece en aproximadamente 41 de sus unidades. Así pues, los programas dedicados a materias de nuestra área de estudio representan el 41% de la oferta académica de esta institución. La tendencia dentro de los posgrados

relevados para este estudio en la UPN es el predominio de la gestión educativa.

Entre los programas relevados hay 6 especializaciones, 7 maestrías y 1 doctorado. Sólo las especializaciones se enfocan directamente hacia el área: 3 hacia la administración educativa y 3 hacia la gestión. Los programas de maestría y el de doctorado abordan genéricamente la educación o el desarrollo educativo, pero todos ofrecen al menos un campo o línea de especialización en el área de estudio¹³. La oferta en planeación educativa del doctorado de la UPN está a cargo de la Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, pues se trata de un doctorado interinstitucional. La UPN fue pionera en la oferta para la formación en gestión a nivel de licenciatura, sin embargo, no ha consolidado un cuerpo de investigación en este campo que le permita ofrecer una línea de investigación a nivel de posgrado. En este sentido, la UPN al igual que la mayoría de las universidades no incluye gestión dentro de su oferta académica. Esta ausencia puede explicarse a partir de la observación empírica de que los profesionales especializados en gestión tienden a concentrar su actividad en la práctica; es decir que no abunda su presencia en la academia.

2.3.2 En el ámbito de las universidades e instituciones públicas de educación superior

En este ámbito se localizaron 27 programas dentro del área de estudio: 1 especialidad, 18 maestrías y 8 doctorados.

Entre ellos se encuentran 6 programas enfocados directamente al área; se trata de una especialidad en administración educativa y cinco maestrías orientadas hacia la administración, el desarrollo y la planeación educativas.

Los usuarios de los posgrados de este ámbito son los egresados de licenciaturas que buscan superarse académicamente por diversas razones. Entre ellos suelen encontrarse profesores y directores de educación básica que paralelamente a su desempeño docente han realizado una licenciatura en el sistema universitario autónomo, o bien, profesores egresados de la licenciatura brindada por la Escuela Normal. Este tipo de usuario buscará alcanzar un puesto directivo en la estructura del sistema de educación básica, probablemente vía relaciones sindicales o institucionales. Otro destino posible para los egresados del posgrado, en este ámbito, es la inves-

13. Línea administración y gestión de la educación, línea gestión pedagógica, línea política educativa y formación docente, línea planeación educativa, línea gestión pedagógica, línea gestión y administración de la dirección escolar, campo planeación educativa, campo administración y planeación educativa.

tigación, la academia en el sistema de educación superior o en el sistema de formación de profesores.

La afluencia de directivos o de profesores en servicio con aspiraciones a un cargo directivo en la estructura del sistema educativo público ha sido usual en la Maestría en Administración y Desarrollo de la Educación (MADE) de la Escuela Superior de Comercio y Administración, del Instituto Politécnico Nacional. Tal tradición en este programa puede explicarse, al menos en parte, por haber sido el primer programa de posgrado en su tipo. Es decir, fue el primer programa de posgrado no encaminado hacia la administración en general, dentro de la cual la educación no tenía un lugar propio. Se trata de un posgrado cuya inquietud ha versado en ocuparse de la especificidad de la administración educativa. En su forma actual tiene diez años de antigüedad, pero es el resultado de un añejo proceso de construcción y transformación, desde que la Escuela Superior de Comercio y Administración diseñó su primera maestría aproximadamente en 1974. Actualmente la MADE atiende a su octava generación; hace alrededor de un año que esta maestría se ofrece mediante campus virtual en cuatro sedes.

Los programas restantes son maestrías o doctorados genéricos en Educación, en Pedagogía, en Educación Superior, en Ciencias, o en Investigación Educativa, con oferta educativa dentro del área de estudio.

Cuadro 10.

Instituciones	Programas
	Maestría en Desarrollo Educativo vía medios: Análisis Sociopolítico de la Educación en México Doctorado en Educación Línea Planeación Educativa
UPN Distrito Federal, Poniente	Maestría en Educación, campo Planeación Educativa
UPN Distrito Federal, Norte	Maestría en Educación, campo Planeación Educativa
UPN Azcapotzalco, Distrito Federal	Maestría en Educación, campo Administración y Planeación Educativa
UPN Pachuca, Hidalgo	Especialización en Gestión Escolar
UPN León, Guanajuato	Especialización en Gestión Educativa
UPN Aguascalientes, Aguascalientes	Especialización en Formación Docente para la Gestión Escolar
UPN Tlaquepaque, Jalisco	Maestría en Desarrollo, vía medios. Línea de Gestión y Administración de la Dirección Escolar.
UPN Villahermosa, Tabasco	Especialización en Administración Educativa, a nivel básico

Institución	Programa de Maestría en	Líneas o campos de investigación o cursos
Escuela Superior de Comercio y Administración del Instituto Politécnico Nacional	Administración y Desarrollo de la Educación	
Instituto Tecnológico de Sonora	Educación	<p>Cursos</p> <p>Problemas Educativos Nacionales</p> <p>Planeación Estratégica Educativa</p> <p>Modelos Administrativos y Curriculares I y II</p> <p>Dirección de Grupos</p>
Universidad Autónoma de Aguascalientes	<p>Educación*</p> <p>Educación Básica</p> <p>Doctorado Interinstitucional en Educación*</p>	<p>Cursos</p> <p>Políticas educativas nacionales e internacionales</p> <p>La educación en México</p> <p>Cursos tronco común</p> <p>Sistema educativo de México y Aguascalientes</p> <p>Planes y programas de Educación Básica en México</p> <p>Opción para directores y supervisores</p> <p>Organización de escuelas de educación básica</p> <p>Desigualdad educativa y políticas compensatorias</p> <p>Taller de diagnóstico y proyecto escolar</p> <p>Elaboración de programas educativos</p> <p>Evaluación de instituciones y sistemas educativos</p> <p>Taller de funcionamiento del equipo docente</p> <p>Directores y escuelas de calidad</p> <p>Escuelas, padres y comunidad</p> <p>Taller de funcionamiento del equipo de supervisión</p> <p>Líneas</p> <p>Políticas y sistemas de educación superior</p> <p>Calidad y equidad en Educación Básica</p> <p>Estudios sobre el magisterio de educación básica</p>

Institución	Programa de Maestría en	Líneas o campos de investigación o cursos
Universidad de Colima	Ciencias, área Investigación Educativa	Cursos Análisis de la Educación en México I y II Administración de la Educación Planeación educativa
Universidad de Guadalajara	Investigación en Ciencias de la Educación* Planeación de la Educación Superior* Doctorado en Educación*	
Universidad de Guanajuato	Especialidad en Administración Educativa Investigación Educativa	Líneas Proceso educativo, sus dimensiones y su expresión en la práctica educativa. Estudios sobre la historia de la educación, el discurso educativo y su expresión en la política. Investigación sobre las instituciones educativas y específicamente la universidad.
Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco	Desarrollo y Planeación de la Educación* Doctorado en Educación y Ciencias Sociales afines Doctorado en Ciencias Sociales	Áreas de concentración El sistema educativo y sus instituciones, en particular el nivel superior y posbásico. Líneas de investigación dentro del área Las políticas educativas y la calidad y pertinencia de la evaluación: fuentes y mecanismos de financiamiento, coordinación, administración y gobierno. Los actores sociales, las políticas económicas y los grupos de interés. Políticas y prácticas educativas

Institución	Programa de Maestría en	Líneas o campos de investigación o cursos
Universidad Autónoma de Morelos	Educación	<p>Campos de conocimiento y líneas de investigación:</p> <p>Sistemas de información y planeación de la educación internacional</p> <p>Educación superior en América latina, procesos de transformación de los sistemas universitarios regionales</p> <p>Prospectiva de la educación de los diversos escenarios mundiales</p> <p>Procesos de integración de bloques económicos</p>
Universidad Autónoma de Nuevo León	Enseñanza Superior	
Universidad Nacional Autónoma de México y Escuela Nacional de Estudios Profesionales - Aragón	<p>Maestría en Pedagogía, campo Gestión Académica y Políticas Educativas</p> <p>Doctorado en Pedagogía, campo Gestión Académica y Políticas Educativas*</p>	
Universidad Autónoma de Querétaro	Ciencias de la Educación	<p>Cursos</p> <p>Política y Organización del Sistema Educativo Mexicano</p> <p>Sociología de la Educación I y II</p>
Universidad Autónoma de Sinaloa	<p>Maestría Ciencias de la Educación*</p> <p>Doctorado en Educación</p>	Línea de investigación en política educativa
Universidad Autónoma de Tamaulipas	<p>Educación, opción Administración Formación y Capacitación de Recursos Humanos</p> <p>Doctorado en Educación, Diagnóstico, Medida y Evaluación de la Intervención Educativa</p>	<p>Cursos de la opción</p> <p>Proceso de Administración en la Educación</p> <p>Desarrollo de RR. HH.</p> <p>Planes de Capacitación y Desarrollo</p> <p>Calidad y Reingeniería en la Administración</p> <p>Evaluación de la Capacitación</p> <p>Desarrollo Organizacional</p> <p>Cursos</p> <p>Modalidades y Planificación de la Intervención Educativa</p> <p>Evaluación de Centros Educativos</p>

Institución	Programa de Maestría en	Líneas o campos de investigación o cursos
		Materiales Escritos para Publicación I y II
Universidad Autónoma de Tlaxcala	Maestría en Administración Educativa y Orientación Educativa* Maestría en Educación Superior*	Cursos Seminario de Educación Superior Desarrollo y Perspectivas de la Educación Superior
Universidad Autónoma de Yucatán	Educación Superior*	

Referencia: * Programa registrado en el Padrón de Excelencia del CONACYT.

Se observan dos tendencias en este ámbito. La primera consiste en que la oferta académica se presenta bajo la modalidad de líneas o campos de investigación, lo cual habla de un énfasis en la formación en investigación.

La segunda tendencia es el predominio de las políticas educativas (48%) en la temática de las líneas o campos de investigación. Sin embargo, aparecen cinco programas (18%) con oferta de investigación educativa en gestión: el Departamento de Investigaciones Educativas, la maestría y el doctorado de la Universidad Nacional Autónoma de México y dos programas de la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Ésta última ofrece una línea de investigación centrada en la calidad y equidad en la educación básica, donde la gestión puede considerarse incluida. La Maestría en Educación Básica que contempla una línea de especialización en gestión. Este programa resulta de particular interés porque su creación es producto de una vinculación fructífera entre la universidad y las instancias activas en el proceso de federalización de la educación básica en Aguascalientes.

El 33% de los programas plantean especialización en administración. Entre ellos hay cuatro programas de maestría que no se identifican con la estructuración curricular por líneas de investigación. En el Instituto Tecnológico de Sonora y en la Universidad de Colima la oferta académica se ofrece en la modalidad de materias obligatorias; en las que, además, se confirma la tendencia ya señalada de combinar política educativa, con planeación y administración. La Universidad de Tamaulipas ofrece un programa que tampoco se estructura en líneas de investigación, sino en una opción

terminal, al tiempo que su doctorado, orientado hacia la intervención, ofrece materias obligatorias dentro del área de estudio.

Por último, es preciso señalar una característica de este ámbito. Los programas registrados en el padrón de excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología resultan de suma importancia para el campo de la gestión. Estos programas no ofrecen en todos los casos oferta académica dentro del área de estudio; sin embargo, sus egresados se insertan, generalmente, en cargos que impactan en las decisiones, la política educativa y la investigación educativa acerca de la escuela, en particular en la educación básica.

2.3.3 En el ámbito de las universidades e instituciones privadas de educación superior

Se localizaron 15 programas con oferta académica dentro del área de estudio. De ellos, 11 corresponden al nivel de maestría y 4 al de doctorado.

Cuadro 11.

Programas de Posgrado con oferta académica del área de estudio, en las instituciones del ámbito privado		
Institución	Programa de Maestría en	Cursos
Universidad Anáhuac	Educación, opción Administración, Formación y Capacitación de Recursos Humanos Doctorado en Educación, Diagnóstico, Medida y Evaluación de la Intervención Educativa	Modalidades y Planificación de la Intervención Educativa Evaluación Educativa Evaluación de Centros Educativos Evaluación Curricular
Universidad de Las Américas, Puebla	Calidad de la Educación*	Materias obligatorias Paradigmas de la Calidad de la Educación Calidad de la Educación no Formal Calidad de la Educación Formal Administración y Liderazgo

Institución	Programa de Maestría en	Líneas o campos de investigación o cursos
		Área de investigación Futurística y Planeación Educativa
Universidad Iberoamericana, plantel Golfo centro	Docencia Universitaria Maestría en Investigación Educativa Maestría en Desarrollo de la Educación Básica Doctorado en Educación	Problemas y Perspectivas de la Educación Superior Historia y Políticas Educativas Problemas de la Educación en México Planeación y Evaluación de Proyectos y Programas Educativos Áreas de investigación Políticas Educativas Planeación y Evaluación de Proyectos y Programas de Instituciones Educativas Administración Educativa Dirección y Organización Escolar Líneas de investigación Educación y sociedad Administración y evaluación educativas
Universidad La Salle	Administración Educativa	
Universidad de Monterrey	Educación	Especialización en formación de recursos humanos Los nuevos escenarios económicos, sociales y culturales en América latina Metodología de la investigación educativa y procesos de toma de decisiones Procesos de administración, planeación y gestión de proyectos educativos Diseño de programas educativos de calidad Métodos y técnicas de evaluación institucional y del aprendizaje

Referencia: * Programa registrado en el Padrón de Excelencia del CONACyT.

La tendencia principal en este ámbito consiste en la inclinación de los programas hacia el campo de la administración o afines. Dicha inclinación se presenta bajo la modalidad de opción explícita de especialización o bien configurada a partir de un currículum flexible, es decir, mediante la

posibilidad de cubrir créditos eligiendo materias del campo. Sólo un programa es específico en administración educativa: el de la maestría de la Universidad La Salle.

Si bien las temáticas muestran mayor inclusividad y grado de generalidad, se confirma la tendencia trazada en los programas de licenciatura en cuanto a la inclinación gerencial: se orientan hacia aspectos del manejo de recursos humanos, de liderazgo en la intervención, en la evaluación y en la calidad. El tema de la gestión sólo aparece en un curso en la Universidad de Monterrey.

Otra tendencia en este ámbito es la escasa presencia de programas orientados hacia la investigación: sólo la Universidad Iberoamericana, plantel Noroeste, y la Universidad Iberoamericana, plantel Golfo centro, ofrecen opciones de este tipo.

3. Principales programas innovadores y sus características más importantes

La selección de programas académicos para revisar su organización académica y didáctica obedeció a un criterio doble. Por un lado, se buscó que entre los programas elegidos hubiera representación de los tres ámbitos detectados en las principales tendencias de la oferta académica en estudio. Por otro, se buscó que dichos programas presentaran experiencias de innovación. Bajo esta lógica se seleccionaron los siguientes programas:

Programa	Institución	Ámbito
Licenciatura en Educación primaria	Secretaría de Educación Pública	Normativo
Licenciatura en Educación, plan 1994	Universidad Pedagógica Nacional	Normativo
Especialización en Gestión Escolar	Universidad Pedagógica Nacional	Normativo
Maestría en Administración Educativa	Instituto Politécnico Nacional	Público
Doctorado Interinstitucional en Educación	Universidad Autónoma de Aguascalientes	Público
Licenciatura en Educación	Universidad La Salle	Privado

3.1 Programas de licenciatura

La **Licenciatura en Educación Primaria** fue creada en el marco del Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales (PTFAEN), producto de los cambios prefigurados en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. La relevancia de este programa radica en que con base en él se brinda la formación inicial de futuros profesores y profesoras de educación preescolar, educación primaria, así como la de educación secundaria.

El PTFAEN comprende cuatro líneas de acción¹⁴. Sólo nos ocuparemos del proyecto curricular referido a primaria -análogo a los de las otras dos licenciaturas de la SEP-.

El plan para transformar la educación normal y la reforma curricular en particular son innovadores no sólo a la luz del conjunto de problemas del plan anterior, formulado en 1984, sino también en relación con problemas de fondo, incrustados en los programas de formación de profesores desde la década de 1980. Tales problemas son¹⁵:

1. Academicismo y teoricismo excesivos, presentes en el número de materias, así como en el tipo y cantidad de sus contenidos.
2. Sacralización del conocimiento generado por la investigación educativa, así como del entrenamiento para ella; lo cual condujo a un uso indiscriminado de los materiales producidos desde la investigación.
3. Fomento en la formación inicial, de las habilidades para la investigación educativa, las que desplazaron a los conocimientos, habilidades y actitudes necesarias para la docencia con infantes y con adolescentes.
4. El poco peso que en los hechos se le dio a la práctica. Una de las consecuencias nocivas ha sido el distanciamiento del futuro docente respecto a lo que sería su práctica profesional.

Estos problemas, aunados a los de una planta docente no familiarizada con el plan de 1984, y sin un sistema de formación continua adecuada al mismo, configuraron una formación inicial con debilidades académicas de peso. Para afrontar tales problemas, el diseño de la licenciatura en el marco de PTFAEN:

14. Éstas son: la transformación curricular, la actualización y el perfeccionamiento de la planta docente de las Normales, la elaboración de normas y orientaciones para la gestión institucional y para la regulación del trabajo docente; el mejoramiento de la planta física de las Normales.

15. Tomados de: SEP Licenciatura en Educación Primaria. Plan de estudios 1997, Programa para la Transformación y el Fortalecimiento de las Escuelas Normales, 1997, págs. 18-19.

- Presenta una selección y organización de contenidos decididamente orientada hacia una formación para la enseñanza y para el trabajo en la escuela. Plantea una relación cuidadosa con el conocimiento producido por la investigación y con la teoría educativa. Sobre todo se esfuerza por echar mano de un tipo de conocimiento actuante, es decir, un conocimiento "que permite reflexionar sobre la práctica, pero es para la acción"¹⁶.
- Ofrece a los formadores de docentes cuadernillos en los que se detallan los programas de cada semestre, por materia, desarrollando de manera explícita los vínculos entre una materia y otra. Se incluyen explicaciones cuidadosas acerca de los contenidos y las orientaciones metodológicas de cada curso. Los cuadernillos aportan "la definición de criterios y orientaciones sobre las actividades de enseñanza y de aprendizaje, orientados a establecer condiciones adecuadas para el cumplimiento de los objetivos del currículum"¹⁷.
- Ha producido y distribuido materiales de enseñanza y de estudio destinados a apoyar el desarrollo de los nuevos programas, en virtud de las limitaciones de material bibliográfico disponible en México, ya sea por ausencias temáticas, escasa diversidad, falta de actualidad o por exceso de costo.

El peso otorgado a la práctica es una de las características sobresalientes del plan de estudios de la licenciatura. Respecto del sentido de la licenciatura, dice el director general de investigación, y responsable del diseño curricular de las licenciaturas de la SEP, Rodolfo Ramírez: "Los muchachos de la primera generación [con la cual está operando el nuevo plan de estudios] han estado conociendo mucho la escuela [...] [es decir, a] saberse comunicar con los niños, aprender a interpretar su estado de ánimo, sus gestos, saber adaptar el lenguaje para ellos". En este contexto curricular la oferta académica sobre política educativa y gestión escolar se inscribe dentro de un propósito formativo general interesado en que los futuros maestros, a su egreso sepan "que su trabajo se realiza en una escuela, que lo que suceda en ella influye en su trabajo y que su trabajo puede influir en la escuela [...] que tengan una idea muy clara acerca de cómo influye la escuela en los resultados educativos, que muchas veces los resultados dependen de cómo funciona la escuela [...] que tengan idea de los aspectos normativos, de cómo funciona el Consejo Técnico. Lo que hacemos es tratar de darles elementos para que tengan tres ideas muy claras: cómo participar en el trabajo colegiado, que comprendan que es una necesidad y que

16. Entrevista con el ministro Rodolfo Ramírez Raymundo, 11 de febrero de 2000.

17. Licenciatura en Educación Primaria, Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académico de las Escuelas Normales, México, SEP, 1999, p. 23.

estén alertas en algunas cosas, enqué se puede hacer; para que contribuyan en la evaluación de la escuela, que comprendan que eso es fundamental; y para que establezcan una nueva relación entre escuela y familia."¹⁸

Rodolfo Ramírez convalidó la hipótesis que se le expuso acerca de la existencia, más allá de la asignatura con este nombre, de un núcleo formativo informal orientado a la gestión escolar en la Licenciatura en Educación Primaria¹⁹. Señaló interés en que los estudiantes de la Normal se formen una idea clara de la misión de la escuela. A los cursos citados, que se conjugan en este sentido, él agregó el referido a Principios y Contenidos de la Educación Primaria.

En cuanto a la implementación didáctica, la reforma de la educación normal ha fortalecido los programas de cada materia con un trabajo minucioso y amplio respecto a las actividades de enseñanza. Se trata de explicaciones cuidadosas sobre lo fundamental en la enseñanza: mantener y alcanzar los propósitos de cada curso en cuanto a conocimientos, habilidades y actitudes. El diseño didáctico de los cursos traduce con destreza y acierto los planteamientos constructivistas en actividades de enseñanza puntuales, concretas y secuenciadas. Las actividades diseñadas no sólo trabajan información, sino también se proponen el desarrollo de habilidades valiosas para el trabajo intelectual. Sin embargo, su concreción dependerá de las condiciones de realización en el aula. En este sentido aún no se cuenta con evaluaciones que permitan ponderar la eficacia de la implementación de la licenciatura.

También con la bibliografía se hizo un trabajo cuidadoso. Se seleccionaron, elaboraron y distribuyeron materiales escritos cuyo conocimiento contribuye a la acción. Como dice Rodolfo Ramírez, se buscó nutrir los cursos con conocimiento actuante. Él mismo señala haber enfrentado severos problemas para encontrar material adecuado, de divulgación, serio, para estudiantes normalistas o para profesores. Ante ese problema, se tuvo que recurrir a bibliografía inglesa o norteamericana²⁰, con las dificultades que conllevan las traducciones y la que representa el hecho de que el impacto formativo de los materiales depende de la referencia a la realidad nacional. Los materiales nacionales se encontraron mayormente en cuanto al tema de la gestión.

18. Entrevista a Rodolfo Ramírez Raymundo, 11 de febrero de 2000.

19. Núcleo formado por las materias Bases Filosóficas, Legales y Organizativas del Sistema Educativo Mexicano (4 horas semanales), Problemas y Políticas de la Educación Básica (6 horas semanales) y Escuela y Contexto Social (6 horas semanales). Estos cursos se ubican en el primer semestre. El de Gestión Escolar se ubica en el sexto semestre (4 horas semanales).

20. Sin subestimar los aportes conceptuales internacionales, se refiere a aquellos materiales que tienen función de suscitar el primer impacto en el estudiante respecto a un tema determinado.

La **Licenciatura en Educación, plan 1994 (LE-94)** de la UPN, es una licenciatura de nivelación. Su elección como programa innovador obedece a que fue el primero, y sigue siendo el único programa de licenciatura con una línea de especialización en gestión escolar. En cuanto a la inserción de la perspectiva de la gestión escolar en la formación de maestros, esta licenciatura es homóloga de las licenciaturas de la SEP, en relación con los maestros en servicio.

Mediante esta licenciatura, la UPN atiende aproximadamente 52.000 profesores en servicio en el país. Con ella propone: "transformar la práctica docente de los profesores en servicio mediante la articulación de los elementos teórico-metodológicos, con la reflexión continua de su quehacer cotidiano, proyectando este proceso de construcción hacia la innovación educativa y concretándola en su ámbito particular de acción [...]"²¹ La licenciatura se imparte en ocho semestres; está dirigida a profesores de educación preescolar y primaria con funciones de docencia, dirección, supervisión o técnico-pedagógicas. Pese a tratarse de una licenciatura genérica, su diseño ofrece tres posibilidades de especialización, entre ellas, la de gestión escolar. La estructura del plan de estudios incluye desde cursos comunes hasta cursos específicos. Entre los cursos comunes incluye dos cursos de gestión.

El plan de estudios se divide en dos áreas:

- El **área común**, a cursar por todos los profesores-alumnos, pretende imprimir carácter nacional a la formación. Está integrada por un eje metodológico y tres líneas de formación: psicopedagógica, ámbitos de la práctica docente y socioeducativa.
- Las **áreas específicas** están referidas al tipo de práctica educativa que los usuarios desarrollarán en su centro de trabajo: preescolar, primaria y gestión. La licenciatura se ofrece en tres modalidades: a distancia, semiescolarizada e intensiva.

La línea gestión escolar, correspondiente a una de las áreas específicas, se compone de 12 materias que se trabajan desde el tercer semestre, con 4 horas semanales cada una. Los contenidos de las materias tematizan aspectos relevantes de la función directiva; por ejemplo, los siguientes cursos: La Organización del Trabajo Académico; La Gestión y las Relaciones en el Colectivo Escolar. Otras remiten a contenidos disciplinarios aplicables a la tarea de dirigir una escuela: Enfoques Administrativos Aplicados a la Gestión Escolar; Computación Básica; Estadística Básica para la Gestión Escolar. Otras refieren nuevas intersecciones temáticas usuales en el campo de la for-

21. UPN, Licenciatura en Educación Plan 94, p. 1.

mación docente, lo cual remite a reconceptualizaciones en el hecho educativo; es el caso de cursos como: Política Educativa y los Marcos Normativos de la Educación; El Entorno Sociocultural y la Participación Social, que evoca a la conocida relación escuela-comunidad.

Esta licenciatura confiere un lugar importante a la experiencia de los usuarios del servicio educativo. Esta intención la recuperan metodológicamente los programas de todos los cursos. Sin embargo, se hace con recomendaciones muy generales -de acuerdo con el carácter normativo de estos programas- por lo cual el aprendizaje a partir de la recuperación efectiva de la experiencia de los profesores depende totalmente de la experiencia y destreza del formador. Sólo los programas de estadística y de computación²² ofrecen actividades y secuencias didácticas concretas. Las siguientes son las recomendaciones didácticas del curso Enfoques de la Administración Aplicados a la Gestión Escolar:

1. Tener como referente, en todo momento, la experiencia vivida por el profesor-alumno en relación con la gestión escolar.
2. Partir de situaciones problemáticas que den relevancia a los contenidos propuestos, generadas por planteos de corte teórico o por situaciones de la práctica gestiva.
3. Promover la apropiación de los elementos metodológicos involucrados en el curso a través de su aplicación y uso y no sólo de su estudio.
4. Promover la apropiación de los elementos teóricos propuestos mediante la lectura analítica y crítica y la socialización de los conocimientos logrados por el profesor-alumno.
5. Priorizar la producción de conocimiento sobre su reproducción.

El desarrollo de habilidades no aparece como una intención expresa. Los cursos plantean, de manera tácita, ejercitar habilidades analíticas y reflexivas respecto a la bibliografía o al nexos de conceptos con experiencias en el servicio educativo.

Otra característica del programa es la elaboración de materiales tanto para los formadores, como para los usuarios. El plan de estudios comprende 32 cursos, de los cuales 12 corresponden al área específica. Considerando que son tres las áreas específicas, el diseño abarca un total de 56 cursos. El programa editorial de la LE-94 ha generado 121 títulos para impartir los cursos. Se trata de una antología básica, para algunos cursos una complementaria, donde se incluye una guía para el estudiante; adicionalmente se han

editado guías para el asesor. Las antologías compendian la bibliografía propuesta en los programas.

La **Licenciatura en Ciencias de la Educación** de la Universidad La Salle ofrece un doble interés para este estudio. En primer lugar porque, perteneciendo a una institución privada, es un programa con oferta académica explícita en gestión educativa. En segundo lugar, por el proceso colegiado mediante el cual está adquiriendo existencia esta temática en la Escuela de Ciencias de la Educación de esta universidad.

La Universidad La Salle es una institución de inspiración católica, aunque no es confesional. Los religiosos constituyen el núcleo y la cúpula de la institución, pero funciona fundamentalmente a partir de personal laico, que en algunos casos comulga de cerca con lo religioso. Además, ofrece la Licenciatura en Educación Primaria de la Secretaría de Educación Pública, con lo cual funciona como Escuela Normal privada. También ofrece la Licenciatura en Ciencias de la Educación. La Universidad La Salle cuenta con un prestigio importante no sólo en la capital, sino en varias ciudades del interior. De hecho, actualmente es una de las pocas Escuelas Normales privadas que subsiste.

La Licenciatura en Ciencias de la Educación es una licenciatura genérica que incluye sólo una materia de gestión educativa. Se imparte en ocho semestres. Está estructurada a partir de ocho ejes curriculares y cuatro áreas de intervención optativas. Los ejes curriculares son: pedagógico, psicológico, investigación, sociopolítico, comunicación, intervención, humanidades. Las áreas de intervención son psicopedagogía infantil, capacitación, orientación familiar, y comunicación y tecnología educativa.

La materia de gestión educativa se inserta en el octavo semestre del eje pedagógico, con cuatro horas semanales. Pero, además de esta materia explícitamente referida a la gestión, el director de la Escuela de Ciencias de la Educación refiere un progresivo interés por la perspectiva de este tema en la institución. De este modo, refiere un conjunto de materias²³ que mediante el trabajo colegiado en reuniones de academia han incorporado contenidos o perspectivas relativas a la gestión.

Este trabajo colegiado tiene como base no sólo el liderazgo académico del propio director en las diferentes academias que componen la Escuela, sino también una inquietud por parte de los religiosos que dirigen la

23. Materias: Planeamiento y Evaluación Didácticos: Sociología de la Educación (tercer semestre, 4 horas semanales cada una). Política y Legislación Educativas: Modelos Educativos (cuarto semestre, 6 hrs./sem. la primera y 4 hrs./sem. la segunda). Problemas de la Educación en México: Teoría del Curriculum; Administración Educativa (quinto semestre 8 hrs./sem. la primera, 4 hrs./sem. la segunda y la tercera). Planeación Educativa y Desarrollo Curricular (sexto semestre 4 hrs./sem. cada una). Diseño de Proyectos Educativos y Evaluación Educativa (séptimo semestre 8 hrs./sem. la primera y 4 hrs./sem. la segunda).

Universidad La Salle. Dice David Domínguez Trolle, director de la Escuela de Ciencias de la Educación de la Universidad La Salle: "Los hermanos [los religiosos] tienen una concepción de lo que llaman la misión compartida, que se traslada, metodológicamente hablando, a este campo [de la gestión] y en lo que se traduce, en síntesis, es en participación de las bases, sin borrar, obviamente, el interés de la institución"²⁴. Domínguez aclara que se trata del compromiso cristiano, pero sobre todo se trata de una perspectiva metodológica, donde la idea es que se incrementa la calidad en la medida en que hay un mayor compromiso, y eso se expresa con la participación.

Esta metodología, tal y como la reconoce Domínguez, empieza a experimentarse en la Escuela de Ciencias de la Educación. Se trabaja en las academias para que los profesores entiendan que los programas deben cubrirse, pero que, además, son importantes sus opiniones; interesa que hagan reformas, no al margen de la institución, aunque tampoco impuestas por ella. "La idea es renovar para hacer un mejor trabajo", señala Domínguez.

Por otra parte, el director de la Escuela menciona los requerimientos de formación de su planta docente respecto al tema de la gestión. Es necesario crear seminarios que inviten a la reflexión acerca de qué es la gestión; a cómo hacer que los planteamientos de la gestión sirvan en la práctica diaria. "El problema con la sociología de la educación, es que es bonito leer, por ejemplo, a Bourdieu y Passeron, pero, [aunque] la gente puede leer los textos, no logra verlo [sus planteos] en la realidad, por lo tanto no tiene función ese conocimiento, o bien lo utilizan como lente desde el cual la gente ve todo, y [en ese sentido] fuerzan todo. Yo no puedo ver emergencia institucional donde no la hay, o resistencia donde no la hay [...] Con los profesores trabajamos seminarios donde no se ve gestión escolar como tal, pero sí se introducen algunas ideas. Bueno, yo creo que los profesores necesitamos que esto [las ideas] nos permitan leer lo inmediato..."²⁵

3.2 Programas de posgrado

La **Especialización en Gestión Escolar** de la Unidad de León, Guanajuato, de la Universidad Pedagógica Nacional reviste un doble interés para este estudio. Por un lado, representa una de las tendencias detectadas en los programas de posgrado: la localización de la oferta específica sobre gestión escolar, principalmente en el nivel de especialización. Por otro lado, su orga-

24. Entrevista a David Domínguez Trolle, director de la Escuela de Ciencias de la Educación de la Universidad La Salle, 18 de febrero de 2000.

25. Entrevista a David Domínguez ya citada.

nización académica y didáctica se caracteriza tanto por la articulación con la práctica de los usuarios, como por su enfoque para fomentar el desarrollo de proyectos de intervención entre los mismos.

Mediante una metodología de investigación-acción, durante el primer semestre se construye un proyecto de intervención específico para el establecimiento escolar del profesor o directivo usuario de la especialización, que comienza en el segundo semestre. De este modo, la investigación-acción se constituye en la estrategia formativa en la especialización.

La especialización se dirige a directores, supervisores y jefes de sector de educación básica del estado de Guanajuato. Atiende a su segunda generación. En la primera generación iniciaron 12 personas, pero concluyeron la mitad, tres de los cuales no han continuado con el trabajo requerido para obtener la certificación. La segunda generación cuenta con 20 personas. El coordinador de la especialización señala que a los profesores alumnos se les dificulta la realización, con cierto rigor, de la investigación-acción.

La especialización está estructurada mediante tres líneas formativas: la línea de gestión educativa, política educativa y la línea metodológica. Cada línea tiene tres cursos:

- Los de la **línea de gestión educativa** tienen "la intención de estudiar las formas en que los protagonistas del plantel escolar y de sus autoridades inmediatas (supervisores, jefes de sector) van eligiendo, dentro de las opciones preestructuradas, los caminos para construir sus prácticas educativas. Particularmente, cómo se va estableciendo el currículum, es decir, la selección cultural de un contenido transmisible y el proceso efectivo de transmisión-apropiación del mismo. Cómo se va construyendo institucionalmente el modo de relaciones sociales en el espacio escolar, que cuando integra a los alumnos produce el fenómeno adaptativo que Jackson bautizó como 'currículum oculto'.²⁶"
- La **línea de política educativa** aporta conocimientos acerca del marco político general en el cual encuadrar al conjunto de instituciones educativas que tienen responsabilidades y funciones respecto a los servicios educativos.
- Por su parte, **la línea metodológica** ofrece conceptos y herramientas que permiten al profesor alumno implementar un proceso de investi-

26. Cacho, M., 1997, "Programa de Especialización en Gestión Educativa", UPN León, Guanajuato, México, p. 17.

gación-acción. Comprende tres talleres. El primero, orientado a la elaboración de diagnósticos relacionados con el centro de trabajo del profesor-alumno; otro orientado al diseño de propuestas de gestión educativa; y el tercero centrado en la implementación y evaluación de la propuesta de intervención.

En cuanto a la bibliografía, resulta imposible listar todos los autores y los títulos considerados en este programa. Algunos de ellos son: Etzioni, A., *Las organizaciones modernas*; Mouzelis, N., *Organización y burocracia*; Elmore, R., *La reestructuración de las escuelas*; Butelman, I., *Pensando las instituciones. Sobre teorías y prácticas en educación*; Pascual, R., *La gestión educativa ante la innovación y el cambio*; CEPAL-OREALC, *Educación y conocimiento. Eje de la transformación productiva con equidad*; Namó de Mello, G., *La gestión en la escuela en las nuevas perspectivas de las políticas educativas*; Zorrilla, M., *La supervisión escolar en el centro de una gestión institucional renovada*; Furlán, A. y A. Rodríguez, *Gestión y desarrollo institucional*; Ezpeleta, J. y E. Weiss, *Programa para abatir el desarrollo educativo. Evaluación cualitativa del impacto final*. Todas las obras referidas son de la década de 1990.

La Maestría en Administración y Desarrollo de la Educación (MADE) de la Escuela Superior de Comercio y Administración del Instituto Politécnico Nacional fue la primera en ofrecer específicamente administración educativa y no administración en general. Está dirigida a ejecutivos, a profesionales de la gestión en educación, a personas relacionadas con la gestión en los centros escolares. Cuentan entre sus usuarios a directores de educación básica, y a profesores que aspiran a cargos directivos en el sistema público. Esta maestría se ofrece en modalidad escolarizada y, recientemente, se ha incrementado su impacto al abrir cuatro sedes bajo modalidad virtual. Por el momento no cuenta con un seguimiento de sus egresados, sin embargo, está implementando una estrategia de titulación que le permitió incrementar su número de graduados. De los 120 alumnos egresados hasta su octava generación, tienen un total de 30 graduados.

La planeación estratégica es el paradigma predominante en la teoría de la administración sustentada en este programa. Se caracteriza por un currículum flexible, integrado por un conjunto de cursos obligatorios y una gama amplia de talleres y cursos optativos. En esta manera de estructurar el currículum radica su principal característica innovadora. A la cual se suman sus cursos optativos con temas de nuevo cuño, es decir, temáticas respecto a la administración educativa que se han constituido a partir de una necesidad visualizada por profesores de la planta docente. En este sentido se trata de temas frontera en el campo de la administración educativa. Es el caso, por

ejemplo, de los temas "Cultura profesional y desarrollo de valores en el personal docente", "Administración de la ciencia y la tecnología" o "Educación tecnológica y empresa".

Su plan de estudios se organiza en cuatro semestres, cada uno de los cuales se compone de entre tres y dos cursos obligatorios y uno optativo:

- En el primer semestre se presentan los siguientes cursos obligatorios: Educación y Sociedad; Métodos y Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales I (MTICS). Además de los obligatorios, se plantean cursos de homogeneización: Introducción al Estudio de la Administración; El Sistema Educativo en México; Métodos Estadísticos; Elementos de Computación.
- En el segundo semestre se ofrece: Administración de Instituciones Educativas; Planeación de la Educación; MTICS-I.
- En el tercer semestre: Organización y Dirección de Instituciones Educativas; Economía de la Educación; Modelos Educativos; un seminario de tesis.
- El cuarto semestre se compone totalmente por dos seminarios de tesis y la defensa de la tesis de grado, que también tiene créditos.

Esta concepción curricular con cursos obligatorios y cursos optativos responde a la intención de, por un lado, brindar una formación irrenunciable, y por otro, abrirse al interés del usuario.

Otro aspecto innovador de la maestría, en el terreno de la organización didáctica, es la intención de brindar a los alumnos una visión general de la administración educativa como una teoría con sus particularidades. En este sentido, aunque ofrece un panorama de las diferentes escuelas de la administración, su perspectiva teórica se ubica en el paradigma de la planeación prospectiva innovadora, aquella que busca transformar el futuro, hacer futuros factibles.

El aspecto metodológico también ofrece innovaciones. No obstante la presencia y el respeto a la libertad de cátedra, propios de las instituciones de educación superior, en este programa de maestría se ha logrado cultivar, como forma de trabajo común entre la planta docente, la elaboración de proyectos de investigación o de indagación por parte de los estudiantes. Esta estrategia de enseñanza y de formación participativas es otra manera de abrir el currículum al interés del estudiante. En general, los estudiantes expresan satisfacción por el enfoque práctico de la formación de la maestría "lo que

más me gusta de la maestría es que lo que vemos en ella podemos aplicarlo inmediatamente"²⁷.

El programa plantea, además del desarrollo de conocimientos y habilidades cognitivas en el campo, el desarrollo de habilidades tales como el uso de la computadora personal, el uso de algunos métodos y técnicas estadísticos básicos, y el modo de aplicarlos en el análisis e interpretación de los datos obtenidos en la investigación social. Es decir, estimula a analizar, formular y administrar soluciones a los problemas que plantea la administración de instituciones educativas.

Por último, cabe señalar la escasez que reporta el coordinador de la maestría respecto a la bibliografía específica en el campo de la planeación y de la administración educativas. En este sentido señala la necesidad de desarrollar la investigación en este campo a nivel latinoamericano. La bibliografía existente sobre administración está orientada hacia los negocios, no hacia las instituciones de servicio, como es el caso de la educación.

A modo de referencia de la bibliografía utilizada en este programa académico se menciona la del curso Administración de las Instituciones Educativas: Latapí, P. (coord.), "La difusión de las ideas y el cambio en la formación de maestros de primaria en México", *Educación y escuela. Lecturas básicas para investigadores de la educación* (sin autor) *Teoría de la planificación y desarrollo de proyectos sociales y educativos*, Álvarez, M., *La dirección escolar: formación y puesta al día* Beare, H., B. Caldwell, y J. Millikan, *Cómo conseguir centros de calidad. Nuevas técnicas de dirección* Centro de Estudios Educativos (ed.), *Comentarios a la Ley General de Educación*; Ciscar, C. y M. E. Uria, *Organización escolar y acción directiva*, Ezpeleta, J. y A. Furlán, *La gestión pedagógica en la escuela* Gómez, G., *Centros educativos eficientes*; SEP, *Guía del director. Educación Primaria*; SNTE, *Diez propuestas para asegurar la calidad de la educación pública* Toda es bibliografía de la década de 1990.

La **Maestría en Educación Básica**²⁸ de la Universidad Autónoma de Aguascalientes ofrece un programa muy innovador en el contexto mexicano. Algunos de los rasgos más importantes son:

- Plan de estudios enfocado claramente en la formación de líderes para el cambio en el sistema educativo de Aguascalientes, con elementos curriculares concebidos para ello.

27. Comunicación personal con estudiantes de la maestría, en una evaluación a este programa académico realizada por S. Schmelkes, marzo del 2000.

28. Descripción desarrollada con la información proporcionada en entrevista a distancia, via correo electrónico, a la ministra Margarita Carvajal Ciprés, febrero de 2000.

- Colaboración del Instituto de Educación de Aguascalientes, organismo gubernamental responsable del manejo del sistema educativo estatal, equivalente a una secretaría estatal de educación. El programa fue planeado en 1994, a petición de este organismo, que financia íntegramente el programa.
- Selección de los profesores, con numerosos invitados externos, buscando siempre contar con personas muy calificadas, combinando personas del sistema de educación básica y profesores universitarios con experiencia de trabajo en relación con dicho nivel y con actitudes positivas hacia los maestros de educación básica.
- Participación de especialistas. Los cursos denominados Nuevos Enfoques de la Educación Básica, I y II, durante el período 1995-1998 invitaron, cada año, a especialistas españoles, incluyendo a maestros universitarios especializados en el área, así como a maestros y directores de educación básica del sistema educativo español, que aportaron elementos innovadores muy interesantes.
- Inclusión, como parte del proyecto, de un componente orientado al fortalecimiento de la bibliografía especializada disponible, no sólo en la biblioteca de la Universidad Autónoma de Aguascalientes, sino en varias bibliotecas más, en Escuelas Normales y Centros para Maestros en diversas regiones del estado.

El programa está dirigido a maestros, directores o supervisores en activo de educación básica en Aguascalientes. Para la orientación diseñada para directores y supervisores se aceptan a maestros que no tengan el puesto, pero cuyo perfil haga prever que lo pueden ocupar. No se aceptan aspirantes de otros estados de la República.

La Universidad atendió seis generaciones, con un total de 113 egresados de las tres primeras. De ellos, 52 personas ocupan puestos directivos en el sistema estatal de educación básica. Además hay otros 68 alumnos, de las tres generaciones siguientes. Entre estos últimos, 9 tienen puestos directivos.

Respecto a la oferta académica relacionada con gestión o similares, el plan de estudios comprende un tronco común, y tres posibilidades de especialización. Una de ellas, corresponde a los directivos. El total de sus materias se refiere a la gestión.

En cuanto a las necesidades de actualización, la entrevista a distancia hace referencia a la participación de su planta docente en diversos esfuerzos de actualización, en el marco de los cuales tienen lugar algunos referidos a gestión y similares.

El **Doctorado Interinstitucional en Educación**²⁹ de la Universidad Autónoma de Aguascalientes es innovador en cuanto a su modalidad tutorial y en cuanto a su carácter interinstitucional. Este último le permite reunir las fortalezas de las instituciones participantes, vía sus académicos. Ofrece una formación en investigación, a partir de la experiencia y el desarrollo de los investigadores de primer nivel en educación. Desde esta posición ofrece y genera investigación de alto nivel, fundamentalmente en el campo de la política educativa. Equidad y calidad de la educación básica son lo más cercano al tema de la gestión escolar.

Es importante señalar una peculiaridad de este programa. Sus egresados ocupan generalmente altos puestos de gestión dentro del sistema educativo nacional, independientemente de haber sido formados dentro del campo de la gestión. Comparten dicho rasgo todos los posgrados que, como éste, se encuentran registrados en el padrón de excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, tal y como se mencionó en el apartado sobre tendencias generales.

Académicamente, el programa se organiza de la siguiente manera: durante seis semestres los alumnos presentan semestralmente sus avances y son evaluados por un consejo académico. El producto final del sexto semestre debe ser el borrador de la tesis. Los alumnos disponen como máximo de dos años más para hacer ajustes al borrador y defender la tesis. A cada alumno se le asigna, para desarrollar este proceso, un tutor. El cuerpo tutorial pertenece a las instituciones más importantes de México en cuanto a investigación educativa: la Universidad Nacional Autónoma de México, el Departamento de Investigaciones Educativas del CINVESTAV, el Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social, la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad Iberoamericana y la Universidad Autónoma de Aguascalientes.

El programa fue diseñado para alumnos maduros, con experiencia en investigación educativa y capacidad demostrada de trabajo independiente. En general se trata de personal académico de instituciones de educación superior o investigación.

29. Descripción desarrollada con la información de la entrevista a distancia, vía correo electrónico, al licenciado Felipe Martínez Rizo, febrero de 2000.

El programa es generacional y hay un tiempo límite máximo de 5 años para la obtención del grado. Su primera generación se inició en agosto de 1994. Actualmente atiende a su segunda generación. En la primera, ingresaron 21 alumnos, de los cuales 16 obtuvieron el grado antes del plazo máximo. En la segunda, ingresaron 14 alumnos; ésta aún se halla en proceso. Varios de los graduados ocupan puestos directivos de alto nivel, como la dirección de una de las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales de la UNAM, o la Dirección General de Planeación de una importante universidad pública.

El programa de doctorado fue evaluado internamente al final de la primera generación. Como está incluido en el Padrón de Posgrados de Excelencia, fue evaluado externamente por el CONACyT.

4. Conclusiones generales

En este apartado se generalizan las tendencias de la oferta académica expuestas hasta aquí, para enfocarlas de una manera global. La intención es aproximarse a cuestiones tales como: cuál es la oferta, dónde está, a quiénes está formando, en qué, cómo y para qué. El anhelo detrás de esta intención es apuntar posibles relaciones entre la oferta académica existente y los requerimientos de la gestión educativa a partir de las reformas recientes en la educación básica.

Se analizaron 111 programas con oferta académica en el área de estudio³⁰, los que se concentran geográficamente en el norte y el centro del país (cuadro 2).

1. La oferta académica se organiza en tres ámbitos: normativo, público y privado. La importancia de cada ámbito radica en el sector del sistema educativo en el cual se insertan sus egresados. Los profesionales a cargo de la educación pública se forman en los ámbitos normativo y público. Los egresados del ámbito privado tienden a insertarse sólo en establecimientos privados; aunque no puede soslayarse la captación, en las instituciones privadas, de personal experimentado proveniente de las instituciones públicas.

El magisterio de educación básica se forma, alcanza el nivel de licenciatura, se actualiza o realiza estudios de posgrado con los programas

30. En adelante se referirá como "la oferta académica" o expresiones análogas.

académicos ofertados en las Escuelas Normales, la UPN, los Centros de Maestros y organismos estatales emergidos en cada estado a raíz de la federalización. Antes de 1984, cuando los estudios de Normal no tenían el estatus de licenciatura, se daba cierta afluencia de maestros normalistas hacia las licenciaturas universitarias, entre ellas las del área de estudio. Los programas de posgrado de la UPN eran los preponderantes entre el magisterio antes de que la federalización favoreciera la apertura de posgrados por parte de las Normales, y aún lo siguen siendo. En el nivel de posgrado también ha existido afluencia de profesores de educación básica hacia los programas de universidades y centros de investigación, como la UNAM y el DIE-CINVESTAV, en el caso de la capital del país.

Por su parte, la planta de profesionales que enseñan en el bachillerato, así como en educación superior y centros de investigación, se forma en las licenciaturas y posgrados brindados por las universidades e instituciones públicas de educación superior. Sucede lo mismo con quienes tienen como actividad fundamental la investigación educativa.

2. La oferta académica se ubica mayoritariamente en el nivel de posgrado (cuadro 13). Entre el nivel especialización, maestría y doctorado suman 72 programas, es decir, un 64,8% del total de la oferta. Es impresionante el incremento de programas de maestría en general, y en particular, el de las opciones de especialización en administración. Ezpeleta y Sánchez, en 1979, realizaron un diagnóstico de los estudios de maestría en educación que se ofrecían en el país. El estudio se focalizó en aquellos programas ofrecidos en centros de investigación y universidades públicas o privadas, referidos explícita y centralmente a las ciencias de la educación o a la pedagogía, así como a alguna modalidad, nivel o problema específico de la educación. Aunque no se incluyó la totalidad de programas, dada la imposibilidad de conseguirlos, el diagnóstico se realizó sobre una muestra de los 21 programas accesibles.

El estudio de Ezpeleta y Sánchez³¹ reporta sólo un programa de ciencias de la educación (el de la Universidad Iberoamericana, Santa Fe), orientado hacia la administración y planeación, y tres programas en enseñanza superior con especialidades u orientaciones en: administración de la educación superior (Universidad Autónoma de Guadalajara), organización y administración de la enseñanza superior (Universidad

31. Ezpeleta, J. y M. E. Sánchez, 1982. *En busca de la realidad educativa. Maestrías en educación en México*, México, DIE-CINVESTAV-CONACyT, págs. 53 y 62.

Autónoma de Querétaro), recursos humanos (Universidad Autónoma de Sinaloa) y administración de programas de formación de recursos humanos (Universidad Autónoma de Nuevo León). En total suman cuatro programas con oferta académica en administración educativa, planeación educativa y temas afines.

Cuadro 13.

Número de programas según especialización temática de la oferta académica en el área de estudio, por ámbito y por nivel													
Especialización temática	Ámbito normativo					Ámbito público				Ámbito privado			Total
	Lic.	Dipl.	Posgrado			Lic.	Posgrado			Lic.	Posgrado		
			Esp.	Ma.	Doc.		Esp.	Ma.	Doc.		Ma.	Doc.	
Planificación y administración	0	1	3	18	1	11	1	7	0	14	8	3	67
Gestión	4	7	4	3	0	0	0	3	2	0	0	0	23
Política educativa	0	0	0	1	0	1	0	11	3	0	2	0	18
Intervención									1			1	2
Calidad											1		1
Total													111

3. La especialización temática de la oferta académica se inclina hacia la planeación y administración educativa (60,3%), le siguen gestión educativa (20,7%) y política educativa (16,2%).

Cuadro 14.

Número y tipo de programas con oferta académica en el área de estudio, según nivel y ámbito de ubicación						
Ámbito	Licenciatura	Diplomado	Especialización	Maestría	Doctorado	Total
Normativo	4	8	7	22	1	42
Público	12	0	1	18	8	40
Privado	14	0	0	11	4	29
Total	30	8	8	51	13	111

4. La oferta académica se inserta predominantemente en programas genéricos (78%), mientras que los programas específicos representan el 21,5%.

Cuadro 15.

Número de programas con oferta académica en el área de estudio, según tipo, nivel y ámbito								
Programa	Nivel							Total
	Licenciatura			Diplomado	Posgrado			
	Normativo	Público	Privado		Normativo	Público	Privado	
Genérico	4	11	14	8	16	21	13	87
Específico	0	2	0	0	14	6	2	24
Total								111

5. No deja de ser sorprendente la importante presencia de la planeación y la administración dentro de los programas genéricos. En algunos parece constituir sólo una instrucción básica en un tema relevante en la formación pedagógica. En estos casos suelen presentarse tres cursos, siempre en la misma combinación: uno de política educativa, uno de planeación y uno de administración. En otros, sin embargo, la temática parece constituir una especialización albergada en el programa genérico. En estos casos se distinguen maneras distintas de "armar" la especialización, según se trate del ámbito público o del privado:

- Las **licenciaturas del ámbito público** suelen adicionar a los tres de la formación básica otros cursos a lo largo de la carrera, tales como: Formación Empresarial, Legislación del Sistema Educativo, Prospectiva, Modelos Educativos, Administración del Nivel Medio Superior y Superior, La Universidad y su Entorno.

Hay casos en los que el número de cursos adicionales a los tres básicos forman hasta un 30% del total del plan de estudios, como la Universidad de Tlaxcala. Aunque la eficacia de tal suerte de especialización pueda diluirse en el conjunto de la licenciatura, no puede dejar de notarse el volumen de cursos en temas de administración. Puede estar indicando una inclinación del mercado laboral por ese tipo de formación, aunque siga apreciándose un título profesional generalista (o genérico).

Cabe destacar la ausencia en estos programas de temas como la gestión y la evaluación, probablemente debido a la desvinculación con la educación básica y con los desarrollos conceptuales con los que se busca afrontar sus necesidades.

- En las **licenciaturas del ámbito privado** la tendencia a la especialización se construye mediante la flexibilización de los currículos. Este tipo de especialización se da en instituciones con vasta infraestructura y capacidad de oferta académica en diversas disciplinas y campos de conocimiento, como la Universidad Iberoamericana. Se trata de un modo de cualificación innovador dentro del nivel de licenciatura; es una manera de optimizar los recursos de instituciones grandes, desarrolladas, para ofrecer una formación especializada, al interior de un campo amplio del conocimiento.

El número y diversidad de asignaturas ofrecidas en estos casos es muy amplio; los grupos más frecuentes son: Liderazgo y Manejo de Recursos Humanos, Gestión, Intervención, Evaluación, Empresa. Materias como: Política Educativa y Legislación Educativa están ausentes, seguramente por la desvinculación de los egresados con la educación pública.

6. La especialización en el caso de los posgrados requiere una mención aparte. En primer lugar, porque se trata de un nivel orientado a la especialización, al tiempo que al dominio de un campo de conocimiento; en segundo lugar, porque no sólo se dirige a la planeación y administración, aunque su peso sea importante en el total de programas de posgrado relevados (58,8%). Los posgrados especializados en planeación y administración se distribuyen en todos los ámbitos, pero abundan en el ámbito normativo y en el privado. Esta tendencia, en el primer caso, probablemente se relaciona con la presión que ejerce el panorama de la federalización hacia los directores de escuelas; en el segundo, probablemente se trate del atractivo de los puestos directivos en el mercado laboral privado.

Los posgrados en gestión representan el 16,4% del total. Se presentan mayoritariamente en el ámbito normativo, seguramente por la aludida presión que ejerce la federalización en este sentido. En el ámbito público se presentan, específicamente, en la UNAM, el DIE-CINVESTAV y en la Universidad Autónoma de Aguascalientes. En las últimas dos existe una clara vinculación con el auge y las necesidades de la federalización; en el de la UNAM, se reconoce una línea de trabajo relevante en la investigación, explicación y operación de lo educativo.

Por último, el ámbito de las universidades públicas es el territorio de los posgrados especializados en política educativa, los que representan el 23,3% del total. Esta tendencia representa una tradición propia de las universidades públicas, más interesadas en las visiones macroestructurales que en las implicaciones o incidencias de tales políticas en el desarrollo cotidiano de lo

educativo. En las universidades se formaron los cuadros planificadores de este nivel educativo y de la estructura fuera de él, los que no tienen contacto con la educación básica, mucho menos a nivel de su proceso cotidiano.

Ahora bien, es necesario subrayar el papel de los posgrados de excelencia en la ocupación de puestos de gestión importantes en la estructura del sistema educativo público, tanto en el nivel básico como en el superior.

7. La vía de especialización en los posgrados del ámbito privado suele ser la flexibilidad curricular; en los otros dos ámbitos suele serlo la investigación. Por ello, la formación de investigadores y el desarrollo de la investigación se encuentra en las instituciones públicas.

8. Los programas específicos ofrecen administración y planeación educativa o gestión educativa (cuadros 6, 7, 8, 10, 11, 12). Se presentan en todos los niveles y ámbitos, aunque se concentran en el nivel de especialización y en el de diplomado. Es en estos niveles donde prolifera la oferta en gestión escolar en la Universidad Pedagógica Nacional.

En los programas especializados en administración y planeación educativa es frecuente el problema de ofrecer un enfoque administrativo general, orientado a los negocios, que no logra dar cuenta de lo específico en la administración de instituciones educativas. Así lo señaló el ministro Vega Silva, coordinador de la Maestría en Administración y Desarrollo de la Educación (MADE) del Instituto Politécnico Nacional.

La MADE constituye una excepción en este sentido, pues su planta docente ha avanzado en imprimirle a la maestría un enfoque propio de la planeación estratégica y la administración en instituciones de servicio, adecuado a las instituciones educativas. Sin embargo, es una asignatura pendiente el desarrollo de conocimiento y la recuperación documentada de experiencias en la planeación y administración en el campo educativo.

9. La oferta en gestión aparece ligada a las instituciones vinculadas con la educación básica pública. Por ello se concentra fundamentalmente en el ámbito normativo, ya sea en el nivel de licenciatura, como las tres que ofrecen la SEP y la LE-94 de la UPN, o bien en los diplomados, especializaciones y líneas de maestría de la UPN.

La presencia de la oferta en gestión en programas de "corta duración" como diplomados y especializaciones habla del ánimo con el que sus usuarios acuden a tales programas: la necesidad de buscar soluciones a problemas inmediatos en la operación práctica de las escuelas y de la enseñanza.

También aparece oferta en gestión en instituciones del ámbito público, como el DIE-CINVESTAV, la UNAM y la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Las dos primeras están ligadas a la investigación; la tercera responde a la necesidad de formar cuadros estatales para llevar adelante y consolidar el proceso de federalización en el estado de Aguascalientes.

Como se observa en el cuadro 14, la temática de especialización tiende a diferenciarse primero por ámbito y luego por nivel. La gestión educativa es oferta predominante en el ámbito normativo desde la licenciatura hasta el posgrado. Asimismo está escasamente representada en el posgrado del ámbito público, y prácticamente inexistente en el ámbito privado. Sólo la Licenciatura en Ciencias de la Educación de la Universidad La Salle ofrece un curso de gestión; más aún un número importante de cursos del colegiado de la carrera ha incorporado la temática de la gestión. Sin embargo, la licenciatura no aparece como tal en el cuadro, pues la especialización temática explícita en el plan de estudios y en los programas se inclina hacia la administración.

10. Los criterios fundamentales para analizar la oferta académica relevada son el ámbito y el nivel. En ocasiones combinados, en otras por separado, informan sobre el impacto formativo de los programas, ya sea en términos del tipo de institución o ámbito donde se insertan los egresados, o bien, de la jerarquía con la que lo hacen. Por su parte, los programas innovadores relevados en el apartado 3 permiten un acercamiento a las metodologías utilizadas en la transmisión de la oferta académica, a las habilidades que se plantean formar los programas, así como otros aspectos que hablan de la infraestructura para la innovación.

En varios programas académicos se expresa gran interés por vincular la formación con lo que será la práctica de los egresados (licenciaturas de la SEP), o bien con el desempeño práctico que ya tienen los estudiantes (LE-94, Especialización en Gestión Escolar, Maestría en Educación Básica). Todos los programas plantean metodologías de enseñanza que explícita o implícitamente proponen estrategias constructivistas, mediante las cuales buscan realizar el vínculo con la práctica. Los casos más señalados en este sentido son la licenciatura de la SEP, que incorporó al plan de estudios espacios curriculares para que los futuros maestros se familiaricen con la dinámica de la escuela. O bien, el programa de la especialización en gestión escolar, que se plantea utilizar la investigación-acción como estrategia de formación.

Sin embargo, llegar a afirmaciones fundamentadas acerca de la concreción del interés por la práctica, del vínculo real de las metodologías

con dicha práctica, así como de las habilidades formadas en relación con la oferta académica, requiere acercamientos in situ y evaluaciones que exceden este estudio.

Se pueden señalar algunos problemas en la realización de una metodología formulada de acuerdo con las intenciones formativas de un programa. Por ejemplo, algunos maestros encontraron dificultades metodológicas con la LE-94 por la complejidad de los materiales bibliográficos. La enseñanza todavía se inclina hacia el trabajo en clase sólo con materiales bibliográficos, ejercitando con ello habilidades analíticas y reflexivas. Es necesario señalar la necesidad de aprender nuevas formas de enseñanza. Por ejemplo, la posibilidad de diseñar y coordinar situaciones en las que, de manera efectiva, se ponga en juego la experiencia de los alumnos; o bien el diseño de situaciones generadoras de experiencia en el campo de estudio.

El análisis de los temas de las materias contenidas en los programas sobre gestión ayuda a considerar las habilidades, tareas o aspectos relevantes de la función directiva que se consideran "enseñables", o bien, que requieren de enseñanza³². Por ejemplo, hay cursos que remiten a aspectos de la tarea académico-organizativa del director, reivindicativa de una visión opuesta a la burocrático-clientelar; entre ellos se encuentran los siguientes: Organización del Trabajo Académico; Gestión y las Relaciones en el Colectivo Escolar (ambos de la LE-94); Organización de Escuelas de Educación Básica; Taller de Diagnóstico y Proyecto Escolar; Elaboración de Programas Educativos; Evaluación de Instituciones y Sistemas Educativos; Taller de Funcionamiento del Equipo Docente; Directores y Escuelas de Calidad; Escuelas, Padres y Comunidad; Taller de Funcionamiento del Equipo de Supervisión, (todos ellos de la Maestría en Educación Básica de Aguascalientes).

Otros cursos remiten a contenidos disciplinarios aplicables a la tarea de dirigir una escuela. Entre ellos: Enfoques Administrativos Aplicados a la Gestión Escolar; Computación Básica; Estadística Básica para la Gestión Escolar (LE-94). Otros refieren temáticas encaminadas a clarificar la misión de la escuela y a contextualizarla sistémicamente. Tal es el caso de cursos como Política Educativa y Marcos Normativos de la Educación; Entorno Sociocultural y Participación Social; Desigualdad Educativa y Políticas Compensatorias.

32. Se toman como referencia las materias de la LE-94 y de la Maestría en Educación Básica de la Universidad Autónoma de Aguascalientes.

5. Sugerencias para desarrollar estrategias alternativas en la formación para la gestión y la política educativa

México es un país con enormes y diversificadas necesidades educativas, dispersas en un territorio geográficamente muy accidentado. Frente a ellas, la oferta en gestión, en política educativa y en administración educativa puede no ser reducida numéricamente. Pero se concentra en las zonas centro, centro norte, oeste y norte del país, y quedan así desatendidas zonas tales como la costa este, las zonas suroeste, sur y sureste. Su acceso restringido -o nulo- resta oportunidades de formación en aspectos cruciales.

Cuadro 16

Número de escuelas por nivel educativo	
Nivel educativo	Nº de escuelas
Preescolar	71.024
Primaria	99.835
Secundaria	28.191
Profesional media (técnica)	1.848
Bachillerato	7.950
Normal	586
Superior	2.202
Posgrado	1.024
Total	212.660

Cuadro 17

Número de maestros por nivel educativo	
Nivel educativo	Nº de escuelas
Preescolar	152.605
Primaria	543.134
Secundaria	302.828
Profesional media (técnica)	34.857
Bachillerato	164.948
Normal	16.709
Superior	167.973
Posgrado	17.622
Total	1.570.655

Fuente Cuadro 16: Secretaría de Educación Pública. Informe de labores 1998-1999. Anexo estadístico, p. 337. Se proporcionan cifras estimadas para el año 1999.

Fuente Cuadro 17: Secretaría de Educación Pública. Informe de labores 1998-1999. Anexo estadístico, p. 337. Se proporcionan cifras estimadas para el año 1999.

Entre las razones que tienen los expertos para afirmar que la descentralización en México aún tiene por recorrer un largo camino, se encuentra el análisis de sus condiciones de implantación. Las políticas descentralizadoras resultan más exitosas cuando (Pardo, 1999, p. 558):

- los gobiernos locales cuentan con fuentes de ingreso propias, como las impositivas;

- la presión por descentralizar proviene más de las comunidades que de los ministerios centrales;
- los distintos grupos afectados por las decisiones -principalmente los maestros-, se involucran y son informados respecto de los planes descentralizadores;
- las administraciones locales desarrollan cierta capacidad de gestión o están en proceso de desarrollarla.

La implantación de la federalización de la educación básica en México no satisface la mayoría de las condiciones anteriores.

De ahí que desarrollar procesos formativos que incrementen o coadyuven la capacidad de gestión de los actores educativos sea cuestión de no poca importancia. Aun cuando el acceso a cargos directivos de diversa jerarquía tanto en el sistema de educación básica como en el de educación media superior y superior, se da fundamentalmente mediante una carrera al interior de cada estructura, fincada de modo parcial o total en relaciones políticas o político-académicas. Es decir, los estudios y las certificaciones académicas no son un criterio definitorio en el acceso a los cargos directivos. Aun así, en la medida en que se amplie la visión, tanto en los tramos de la base, como en las cúpulas de los actores del sector educativo, se ampliarán también las posibilidades de contralor social sobre los procesos educativos.

Se requieren programas formativos que fortalezcan la capacidad de los actores educativos de diagnosticar la situación local (escuela, zona escolar, sector educativo, municipio, estado, región, país, etc.) en favor de una visión democrática, y en función de ello diseñar, realizar y evaluar proyectos. Asimismo, para favorecer una visión democrática es necesario indagar en el significado local que dicha visión puede tener. Conocer las redes institucionales, los mecanismos locales de gestión y las tradiciones en las formas de relación institucionales permite tener una visión del horizonte real y posible de participación de los actores, así como de las vías para incentivarla.

Una acción para ampliar la oferta académica en gestión y en política educativa podría apuntar a "reconvertir" la capacidad instalada, -hoy dedicada a la planeación y administración educativa-, hacia la perspectiva de la gestión. Del mismo modo, los programas orientados hacia la política educativa podrían enriquecer la visión macroestructural con la perspectiva de la organización y operación cotidianas.

Durante la década de los noventa el campo de la gestión alcanzó auge en México. Si bien desde la década de los ochenta se empezaron a desarrollar

líneas de investigación bajo una perspectiva que ponía a la escuela como objeto de estudio, como estrategia conjunta de intervención y de investigación se empezó a desarrollar hasta los noventa, a raíz de la reforma educativa. Actualmente, los aspectos nodales en el análisis del campo de la gestión son (Ramírez y Caporal, ob. cit.):

- El papel de la dirección y la supervisión escolar.
- Los consejos técnicos de educación: espacios de gestión y superación del trabajo docente.
- La autonomía de los planteles escolares.
- El tiempo escolar y su uso.
- El proyecto escolar.
- Los sistemas de evaluación.
- La participación social como coadyuvante para el fortalecimiento de las escuelas como espacios democratizadores.

En las entrevistas realizadas con directivos de programas innovadores se mencionaron problemas que dificultan la marcha de los programas:

- falta disponibilidad de materiales bibliográficos pertinentes, accesibles a los estudiantes y referidos a la realidad nacional, para lograr un impacto formativo con ellos;
- falta investigación sobre realidades nacionales y latinoamericanas, tanto en temas de gestión como de administración y planeación;
- faltan espacios de reflexión para la apropiación, por parte de los profesores, de la teoría sobre gestión.

Por otra parte, dadas las reformas a la educación superior también se requiere insistir en una visión democrática. Se corre el riesgo de fomentar actitudes excluyentes en el sector, en aras de la eficiencia presupuestaria y de una desvirtuada cultura de la evaluación.

En el marco de las consideraciones anteriores se presentan las siguientes propuestas:

- Crear redes para generar y compartir investigación en gestión y política educativa tanto en los planos nacionales como internacionales.

- Crear espacios para compartir experiencias de federalización o de evaluación con orientación democrática.
- Promover la investigación sobre gestión acerca del nivel medio superior, donde no existe.
- Promover la incorporación del tema de la gestión educativa en el nivel medio superior, donde no hay mucha oferta académica en el área estudiada.
- Promover la investigación sobre gestión en la educación superior.
- Promover la incorporación del tema de la gestión en la educación superior, donde la oferta es prácticamente inexistente.
- Desarrollar acciones que permitan generar investigación y formación en temas casi ausentes como el de la evaluación.

Bibliografía citada

Aguilar, C., 1999, "Participación social en educación: ¿una posibilidad paradójica?", México, Centro de Estudios en Economía de la Educación, S.C., mimeo.

Arnaut, A., 1999, "La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación", en Pardo, Ma. del C. (coord.).

De Leonardo, P., 1983, "Educación privada en México. Bosquejo histórico", tesis de maestría, DIE-CINVESTAV-IPN.

Ezpeleta, J., 1999, "Federalización y reforma educativa", en Pardo, Ma. del C. (coord.).

———, 2000, "Las comunidades, los maestros, las escuelas", en: J. Ezpeleta, E. Weiss y colab., *Cambiar la escuela rural. Evaluación cualitativa del Programa para Abatir el Rezago Educativo*, México, Departamento de Investigaciones Educativas del CINVESTAV, 2ª edición revisada.

Ezpeleta, J. y M. E. Sánchez, 1982, *En busca de la realidad educativa. Maestrías en educación en México*, México, DIE-CINVESTAV-CONACyT.

Fuentes, O., 1983, *Educación y política educativa en México*, México, Nueva Imagen.

Loyo, E., 1999, "El largo camino a la centralización educativa. 1920-1992", en Pardo, Ma. del C. (coord.).

Ornelas, C., 1999, *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*, México, FCE-CIDE-Nafinsa, 6ª reimpresión.

Pardo, Ma. del C. (coord.), 1999, *Federalización e innovación educativa en México*, México, El Colegio de México, 1ª edición.

Ramírez, G. y E. Caporal, 1999, "Estado de conocimiento. La gestión escolar en México", México, Centro de Estudios en Economía de la Educación, S.C, mimeo.

Sandoval, E., 1985, "Los maestros y su sindicato: relaciones y procesos cotidianos", tesis de maestría, México, DIE-CINVESTAV-IPN, Tesis DIE-3.

Documentos nacionales consultados

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), 1997, catálogo de posgrado.

ANUIES, *Catálogo de carreras*. Licenciaturas en universidades e instituciones de educación superior, 1997.

SEP, 1999, *Informe de labores 1998-1999*.

SEP, 1992, *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*

SEP, 1995, *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*.

Ley General de Educación, México, Diario Oficial de la Federación, 13 de julio de 1993.

VIII. El estado de la enseñanza de la formación en gestión y política educativa en Uruguay

María Ester Mancebo y María Inés Vázquez

Contenido

Introducción	276
1. El gobierno y la administración de la educación en Uruguay	276
1.1. La organización institucional	276
1.2. La gestión educativa: de "asignatura pendiente" a "desafío futuro"	277
2. La oferta actual de formación para la gestión y la política educativa	279
2.1. La oferta de formación en gestión y política de educación	279
2.2. Fundamentación de las propuestas	281
2.3. Modalidad de trabajo	282
2.4. Principales contenidos	284
3. A modo de balance	285
Fuentes y bibliografía citada	286

Introducción

La presente caracterización de la situación de la gestión y la política educativa en Uruguay se realizó sobre la base de:

1. Los estudios recientes sobre el sistema educativo uruguayo, que han dedicado una atención creciente a esta temática.
2. Un relevamiento específico llevado a cabo entre las instituciones que incorporaron en los últimos años cursos de gestión y política educativa, sea en el nivel de grado o de posgrado. Este relevamiento, desarrollado entre los meses de abril y mayo del año 2000, consistió en la realización de entrevistas a informantes calificados de las instituciones y en la recopilación de la documentación que fundamenta y difunde los referidos cursos.

Este artículo está estructurado en dos partes: una primera que presenta los rasgos del gobierno y la administración de la educación en Uruguay, y una segunda que se concentra específicamente en la actual oferta de enseñanza en el área de gestión y política educativa.

1. El gobierno y la administración de la educación en Uruguay

1.1 La organización institucional

En forma original, Uruguay ha establecido un gobierno de la educación de carácter dual, en tanto tienen competencia en la materia dos órganos: la educación universitaria depende del Ministerio de Educación y Cultura, al tiempo que todo el resto de la educación nacional está en la órbita de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).

La Ley de Educación de 1985 creó la ANEP como ente autónomo y estableció la integración colegiada de las autoridades educativas. El máximo órgano de la enseñanza, el Consejo Directivo Central (CODICEN), consta de cinco miembros y es acompañado en la administración del sistema por tres Consejos Desconcentrados, cada uno con tres integrantes: Consejos de Educación Primaria, Secundaria y Educación Técnica (CEP, CES y CETP respectivamente).

La ANEP gobierna un sistema educativo al que asisten cerca de 720.000 personas, abarcando desde la educación de preescolares hasta modalidades de enseñanza superior como la formación docente. Esta actividad se desarrolla en 1.200 escuelas urbanas, 1.200 escuelas rurales, 270 liceos, 110 escuelas técnicas y 29 institutos de formación docente. La educación privada representa aproximadamente un 15% de la matrícula de los niveles primario y medio, y casi está ausente en la formación docente de grado, aunque no en la de posgrado.

1.2 La gestión educativa: de "asignatura pendiente" a "desafío futuro"

El análisis de las políticas educativas uruguayas desde la redemocratización de 1985 hasta el presente muestra dos periodos claramente diferenciados: 1985-1994 y 1995-1999.

● Período 1985-1994

- Fueron numerosos los intentos de aportar soluciones a los problemas crecientes del sistema educativo, con esfuerzos que tendieron a concentrarse en la educación media.
- No se encaró un cambio en profundidad de la organización, administración y gestión educativas, lo que se convirtió en un handicap fuertemente negativo a la hora de implementar las restantes transformaciones.
- Faltó un enfoque sistémico y una mirada de largo plazo que permitieran trascender las medidas puntuales. (Mancebo, 1999)

● Período 1995-1999

En contraposición, a partir de 1995 Uruguay vivió un profundo proceso de reforma educativa que abarcó la educación básica, la formación técnico-profesional y la formación docente. Claramente esta forma estuvo guiada por una visión global, en gran parte aportada por el profesor Germán Rama, quien, como presidente del CODICEN, lideró el proceso de cambio.

La reforma planteó cuatro objetivos fundamentales por alcanzar (ANEP, 1998):

1. Mejora de la calidad de la educación uruguaya.
2. Avance en la equidad del sistema.

3. Profesionalización de los docentes.

4. Modernización de la gestión.

Para operativizar estos objetivos de largo alcance, la ANEP diseñó y ejecutó una amplia serie de líneas de acción, entre las que especialmente cabe mencionar:

- Universalización de la educación inicial.
- Escuelas de tiempo completo para los sectores más desfavorecidos de la población.
- Transformación radical del primer ciclo de la enseñanza media.
- Bachilleratos Tecnológicos en el campo de la educación técnico-profesional.
- Creación de los Centros Regionales de Profesores con una propuesta novedosa de formación inicial.
- Capacitación en servicio de los docentes de la ANEP.

En cuanto a la modernización de la gestión planteada en el discurso de la reforma, a la hora de realizar un balance de sus logros debe diferenciarse entre la dimensión administrativa y la pedagógica (Mancebo y otros, 2000).

La gestión administrativa de la ANEP cambió muy poco y continúa operando en el presente en forma bastante lenta e ineficiente, constituyéndose en un verdadero obstáculo para el buen funcionamiento del sistema en su conjunto.

En contraposición, entre 1995 y 1999 se implementaron varias medidas que apuntaron a mejorar la gestión pedagógica:

- Se regionalizó la supervisión del Ciclo Básico de Educación Media en un intento de terminar con la histórica centralización de esta Inspección en Montevideo.
- Se capacitó a los cuadros medios del sistema, como directores y supervisores.
- Se realizaron concursos para la provisión de los cargos de gestión.
- Se impulsó el trabajo de los centros educativos sobre la base de la metodología de "proyecto educativo" y se implementaron proyectos educativos concursables (llamados PMÉs en primaria, PREL en secundaria e INNOVAR en el ámbito de la educación técnico-profesional).

Por lo anterior, es posible afirmar que el país vivió un proceso en el que la gestión educativa pasó de "asignatura pendiente" a "desafío futuro", en tanto de la ausencia de políticas de gestión que se registró entre 1985 y 1994 se llegó a una situación en la cual esta temática pasó a formar parte de la agenda de las autoridades y se dieron algunos avances en el área. El nuevo gobierno de la educación iniciado en el año 2000 debe consolidar e institucionalizar gran parte de las líneas esbozadas.

Finalmente, en una perspectiva comparativa cabe señalar que, frente a la tendencia presente en varios países de América latina, Uruguay no ha desarrollado políticas de descentralización ni ha experimentado procesos de privatización del servicio educativo. La administración y la toma de decisiones sustantivas continúan centralizadas, aunque en los últimos años se ha instalado la discusión respecto al grado en que la autonomía de los centros educativos podría impulsar el fortalecimiento institucional y, por tanto, impactar positivamente en la calidad educativa.

En cuanto a la privatización registrada en algunos países de la región, Uruguay también se diferenció totalmente: la matriculación en la educación privada ha permanecido constante en Uruguay, en torno del 15%. Más aún, la reforma educativa del período 1995-1999 reivindicó con firmeza el papel del Estado en educación, desde un lugar de "Estado docente", alejándose de toda posibilidad de constituirse en "Estado mínimo" o "Estado regulador". Sin perjuicio de ello, en este período apareció en el debate público la propuesta liberal de crear un sector de educación privada subvencionada.

2. La oferta actual de formación para la gestión y la política educativa

2.1 La oferta de formación en gestión y política de educación

La enseñanza de gestión y política educativa ha ido abriéndose paso lenta y gradualmente en Uruguay en los últimos cinco años. Como se observa en el cuadro 1, los cursos que integran contenidos sobre gestión institucional o política educativa son tanto cursos de grado (por ejemplo: Taller de Sociología de la Educación, en la Licenciatura de Sociología de la Facultad en Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Certificado de Gestión de la Universidad ORT) como de posgrado (por ejemplo: Posgrado en Gestión de Centros Educativos de la Universidad Católica del Uruguay).

Cuadro 1.

Cursos que integran contenidos sobre gestión institucional o política educativa		
Institución	Ambito	Nivel
CERP de la ANEP	Público	Grado (Carrera de Profesorado)
Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR*	Público	Grado (Licenciatura de Sociología)
Facultad de Humanidades y Ciencias de Educación, UDELAR*	Público	Grado (Licenciatura de Ciencias de la Educación)
Universidad ORT	Privado	Grado (Certificado en Gestión Educativa; Certificado en Planificación y Gestión)
Universidad Católica	Privado	Posgrado (Maestría en Educación y Sociedad; Posgrado de Gestión de Centros)
Universidad ORT	Privado	Posgrado (Diploma en Educación)
CLAEH	Privado	Posgrado (Maestría en Políticas Sociales)

Referencia: * Universidad de la República.

No obstante esta constatación positiva en el sentido de que hoy existe en el país una oferta de formación en gestión y política educativa, se mantiene una preocupante ausencia de cursos que aborden estos temas en la formación inicial de los docentes.

En efecto, históricamente ni los maestros primarios ni los profesores de enseñanza media han sido formados en la temática, y este déficit continúa en los actuales planes de estudio. En Uruguay, la formación inicial de los docentes depende de la ANEP y se ha mantenido en el ámbito de los institutos normales, fuera de la universidad. Más concretamente, la formación magisterial es de tres años de duración y puede cursarse en el Instituto Normal de Montevideo o en los Institutos de Formación Docente (IFD) del interior del país. De modo similar, la formación de los profesores se desarrolla en el Instituto de Profesores Artigas de la capital del país, en los IFD (con carácter semipresencial) o en los Centros Regionales de Profesores (CERP) creados por la reforma educativa a partir de 1997. En el currículum de los CERP se han incluido materias de gestión, pero el resto de quienes cursan la carrera de Profesorado o de Magisterio no están recibiendo estas materias.

Durante la reforma educativa del período 1995-1999, la ANEP trató de compensar con capacitación en servicio la falta de cursos de gestión educativa en la formación inicial. En este sentido debe mencionarse especialmente el gran impacto que tuvo la preparación para los concursos por cargos de dirección en primaria y en enseñanza media.

Paradójicamente, en un momento histórico en el cual el país ha debatido con intensidad en torno de la problemática educativa, la ANEP no incluyó la

enseñanza del área de política educativa ni en la formación inicial ni en la formación permanente de sus docentes, bajo ninguna modalidad.

2.2 Fundamentación de las propuestas

De acuerdo al relevamiento realizado para este estudio, todos los centros citados anteriormente trabajan aspectos referentes a la gestión institucional, aunque no todos especifican desde qué contenidos abordan el tema. Refieren a la gestión en términos generales, a partir de grandes ejes transversales que sustentan las propuestas de formación.

En el momento del diseño de las diferentes propuestas se han tomado en cuenta:

- a) Las demandas de formación específica existentes en el medio.
- b) Las temáticas centrales que han definido las políticas educativas nacionales en las últimas décadas.
- c) Los informes de investigación socioeducativa realizados en Uruguay en la última década, que pusieron en evidencia la necesidad de profundizar en los temas de gestión educativa.

Como ejemplo del tipo de fundamentación que aparece en los documentos pueden citarse:

"[...] Frente a los magros resultados en calidad, equidad y pertinencia de la educación básica y, por otro lado, las nuevas demandas de diversidad curricular, la devaluación de las credenciales y el déficit de sentido de la educación media, las administraciones educativas vienen implementando agresivas políticas educativas que modifican una amplia gama de aspectos, desde las formas de trabajo áulico, la gestión escolar, los mecanismos de control de calidad, las formas de financiamiento. El rol del Estado y de los particulares, el de los profesores y de los alumnos, el de los directores y de los inspectores está puesto en discusión. Ante tan amplio campo de discusión y de objetivos de política educativa, la investigación sociológica encuentra tanto temáticas clásicas y novedosas para analizar, criticar y reconceptualizar, como también el desafío de la innovación y sofisticación metodológica." (Taller de Sociología de la Educación, Facultad de Ciencias Sociales)

"Los administradores de los centros educativos deben implementar y desarrollar una serie de habilidades y estrategias que les permitan con-

ducir con eficacia y eficiencia el establecimiento, además de ser líderes cautelosos y conscientes de los efectos que sus decisiones tienen sobre el colectivo institucional". (Instituto de Educación, Universidad ORT)

La filosofía académica que prevalece en las propuestas de formación es la orientada al desarrollo humano y profesional de sus egresados, buscándose además incorporar los rápidos avances tecnológicos. En todos los casos se percibe un creciente interés por promover actitudes protagónicas en los estudiantes durante su formación, articulando instancias de formación teóricas con otras que estimulen la capacidad de indagar y analizar diferentes aspectos de la realidad educativa.

2.3 Modalidad de trabajo

En términos generales, el enfoque didáctico de los cursos privilegia las técnicas de enseñanza activa, cooperativa y multidisciplinaria; se utilizan apoyaturas tecnológicas que buscan optimizar los logros, incorporar nuevas destrezas en el uso de herramientas de trabajo alternativas, así como fortalecer habilidades para la actualización permanente.

En algunos casos se han incorporando cursos con la modalidad de educación a distancia, con uso intensivo del soporte informático en videoconferencias, foros de análisis a través de Internet, chat y guías de aprendizaje que ofician como referentes de la planificación en los distintos seminarios (Diploma en Educación, Universidad Ort).

De acuerdo a las entrevistas realizadas y a la documentación recogida, en todos los casos la investigación adquiere relevancia como:

- Herramienta para la enseñanza.
- Estrategia pedagógica para favorecer una actitud protagónica en el estudiantado.
- Estrategia de trabajo para incorporar en los procesos de transformación institucional.

Se busca promover la construcción de problemas de investigación relevantes en relación a las necesidades y cuestionamientos que actualmente se plantean en los centros educativos, procurando incorporar en el análisis tanto la perspectiva global del centro como la particular de los actores involucrados en los procesos de enseñanza y de aprendizaje.

A través de la investigación educativa se pretende asimismo detectar nuevas propuestas didácticas, logros institucionales, propuestas innovadoras

y viables, redefinición de roles y funciones, etc. De igual manera, se intenta visualizar la existencia de mecanismos reguladores de la dinámica institucional y de aula, a través del análisis de los sistemas de evaluación e información utilizados por los centros educativos.

En todos los casos, las investigaciones se realizan promoviendo un fuerte contacto con actores del sistema educativo y de los escenarios locales del contexto. Dicha confluencia de visiones es posible a través de convenios formales establecidos con:

- Los tres Consejos Desconcentrados (Primaria, Secundaria y Educación Técnica), como es el caso de la Facultad de Ciencias Sociales.
- Otras prestigiosas Universidades del exterior que permiten el intercambio de docentes y la colaboración en proyectos de investigación, como los convenios con los que cuenta la Universidad Católica con Universidades europeas y la Universidad ORT con Universidades de Latinoamérica, Estados Unidos y Europa.

Las principales estrategias de aula que se utilizan y articulan con las clases tradicionales son:

- Talleres de trabajo grupal.
- Relevamientos de información realizados en los centros de enseñanza de los que proceden los estudiantes.
- Diseño y ejecución de proyectos de investigación.

En la documentación institucional analizada se enfatiza como uno de los principales objetivos el desarrollo de valores y destrezas de gran importancia para la formación profesional, con técnicas concretas que promuevan:

- El trabajo en equipo como forma de abordar problemas complejos y fomentar el aprendizaje a través de la cooperación y la coordinación de acciones.
- El cumplimiento de metas de corto y mediano plazo a través de la presentación de informes de avances de investigación.
- El desarrollo de la capacidad de comunicación y relacionamiento a través de diferentes actividades que requieren la elaboración de pequeños documentos de trabajo, informes de avance, memorándums.

Los procesos de investigación desarrollados por los estudiantes se dividen en diferentes etapas que cuentan con apoyaturas y evaluaciones especí-

ficas. Se constata la existencia de estructuras de apoyo a través de tutorías periódicas, guías de actividades, y tribunales para las instancias de presentación de informes de avance y defensa de las investigaciones.

Sin duda, esta activa modalidad de trabajo se ve favorecida por el hecho de que, en general, los grupos son poco numerosos, tanto en los cursos de grado como de posgrado.

2.4 Principales contenidos

Los principales ejes temáticos desde los cuales se trabaja la temática de gestión institucional son:

1. Calidad de la educación y currículum.
2. Introducción a la gestión educativa.
3. Organización escolar y gestión.
4. Innovación, nuevas tecnologías educativas y trabajo de aula.
5. Diagnóstico institucional y proyecto de centro.
6. Escuela y familia.
7. Administración y marketing educativo.

En las propuestas se consideran distintos modelos de análisis institucional, el estudio de aspectos tanto estructurales como procedimentales, y elementos de la cultura institucional de los centros como el liderazgo, la colegialidad, el poder y la cooperación, el manejo del conflicto.

Asimismo se analizan y definen mecanismos que podrían officar como "reguladores y dinamizadores" de los procesos de innovación, como los mecanismos de evaluación, de información y otras estructuras de apoyatura externa.

La bibliografía propuesta para los cursos incorpora, en todos los casos, informes de investigación recientes, tanto nacionales como extranjeros, conjuntamente con una importante propuesta de títulos que abordan la temática desde distintos modelos de análisis.

3. A modo de balance

El sistema educativo uruguayo vivió en el quinquenio 1995-1999 una reforma muy abarcativa y profunda, en tanto todos los niveles fueron objeto de políticas de cambio y las líneas de acción emprendidas tuvieron real magnitud. Entre los objetivos de la reforma estuvo la modernización de la gestión, lo que se tradujo en una serie de medidas para la transformación de la gestión pedagógica que históricamente había sido altamente centralizada y concentrada, con márgenes mínimos de autonomía para los centros educativos y para las autoridades de nivel medio.

Entre esas medidas ocupó un lugar importante la capacitación en temas de gestión al personal docente en general y a los directores e inspectores en particular. A su vez, la carrera de Profesorado, instaurada en los Centros Regionales de Profesores creados por la reforma educativa, integró en su plan de estudios la enseñanza en el área de gestión educativa.

No obstante estos avances, la formación inicial de los maestros primarios y de los profesores que cursan su carrera en otras instituciones (Instituto de Profesores Artigas, en Montevideo, e Institutos de Formación Docente, en el interior del país) no ha integrado aún un componente de gestión importante. En la misma dirección, la enseñanza de política educativa está completamente ausente en todos los planes de estudio que cursan los docentes uruguayos.

De modo complementario, en el nivel de posgrado se han desarrollado en los últimos años diplomas, posgrados y maestrías en el ámbito privado, sea en Institutos Universitarios como el CLAEH o en Universidades como la Universidad Católica o la ORT. En este ámbito se dictan varios cursos de gestión y de política educativa, con modalidades activas, bibliografías actualizadas y docentes calificados.

Bibliografía citada

ANEP, 1998, *La educación uruguaya. Situación y perspectivas*, Serie La Reforma de la Educación, Montevideo, CODICEN.

da Silveira, P., 1995, *La segunda Reforma. Por qué necesitamos una enseñanza postvareliana y cómo podemos ponerla en marcha* Montevideo, Fundación Banco de Boston-CLAEH.

Mancebo, M.E., 1999, "Las políticas educativas en Uruguay en el contexto latinoamericano (1985-1999)", en: *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n° 10, Montevideo, FCU-ICP.

Mancebo, M.E. y otros, 2000, *Estudio de diagnóstico del sistema educativo uruguayo y propuesta de políticas públicas para el sector*, Washington, BID.

Programas y materiales de difusión de los cursos de gestión y política educativa de: ANEP, Universidad de la República, ORT, Universidad Católica y CLAEH.

Anexo

Nómina de participantes en el Seminario Internacional sobre Formación de Formadores en Gestión y Políticas Educativas, Buenos Aires, marzo de 2000

Felicitas ACOSTA, investigadora y asistente de proyecto, IIPE-UNESCO Buenos Aires.

Inés AGUERRONDO, consultora, IIPE-UNESCO Buenos Aires.

Citlali AGUILAR, profesora e investigadora, Universidad Pedagógica Nacional, Ajusco, México.

Cecilia BRASLAVSKY, coordinadora Área de Políticas Curriculares, IIPE-UNESCO Buenos Aires.

Nigel BROOKE, representante, Fundación Ford.

Sônia DRAIBE, profesora e investigadora, Núcleo de Estudios de Políticas Públicas, UNICAMP, Brasil.

María del Carmen FEIJÓO, directora, Dirección Provincial de Planeamiento y Evaluación de la Calidad Educativa, provincia de Buenos Aires, Argentina.

Ester MANCEBO, docente e investigadora, Universidad Católica del Uruguay y Universidad de la República, Uruguay.

Leonor MEZA SPITTA, consultora, Honduras.

Pilar PÓZNER, coordinadora, Programa Nacional de Gestión Institucional, Ministerio de Educación, Argentina.

Pedro RAVELA, director técnico, Proyecto Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (MECAEP), Administración Nacional de Educación Pública, Uruguay.

José Gregorio RODRÍGUEZ, profesor y coordinador, Programa Red, Universidad Nacional de Colombia.

Juan Carlos TEDESCO, director, IIPE-UNESCO Buenos Aires.

Guillermina TIRAMONTI, coordinadora Área Educación, FLACSO, Argentina.

Carlos TOPETE BARRERA, jefe, Secretaría de Posgrado e Investigación, ESCA, Instituto Politécnico Nacional, México.

Ana VITAR, coordinadora, Programa Organización y Administración de la Educación OEI, Argentina.

Consuelo UNDURRAGA, profesora e investigadora, Pontificia Universidad Católica de Chile.

El Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación

El Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIFE), creado por la UNESCO en 1963, es un centro internacional de formación e investigación avanzada en el campo de la planificación de la educación. El financiamiento del Instituto está asegurado por la contribución de la UNESCO y por donaciones de los Estados Miembros.

El objetivo del Instituto es contribuir al desarrollo de la educación en el mundo mediante la difusión del conocimiento y la oferta de profesionales competentes en el campo de la planificación de la educación. En esta perspectiva, el Instituto coopera con las organizaciones de formación e investigación interesadas de los Estados Miembros. El Consejo de Administración del IIFE, que aprueba su programa y presupuesto, se compone de un máximo de ocho miembros elegidos, y cuatro miembros designados por la Organización de las Naciones Unidas, así como por algunos de sus organismos especializados e institutos.

Miembros del Consejo de Administración del IIFE

Presidente:

Dato'Asiah bt. Abu Samah (Malasia)

Directora, Lang Education, Kuala Lumpur, Malasia.

Miembros designados:

Torkel Alfthan

Jefe, Unidad de Políticas de Formación y Empleabilidad, Programa de Desarrollo de Capacidades, Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, Suiza.

Eduardo A. Doryan

Vicepresidente, Red de Desarrollo Humano (HDN), Banco Mundial, Washington D.C., EE.UU.

Carlos Fortín

Director General Adjunto, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCED), Ginebra, Suiza.

Edgar Ortegón

Coordinador de ILPES y Encargado de Relaciones con la Oficina del Secretario Ejecutivo del CEPAL, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago, Chile.

Miembros elegidos:

José Joaquín Brunner (Chile)

Director, Programa de Educación, Fundación Chile, Santiago, Chile.

Klaus Hübner (Alemania)

Profesor, Universidad Libre de Berlín, Berlín, Alemania.

Faiza Kefi (Túnez)

Ministra de Medio Ambiente, Ariana, Túnez.

Teboho Moja (Sudáfrica)

Profesora visitante, Universidad de Nueva York, Nueva York, EE.UU.

Teiichi Sato (Japón)

Asesor Especial del Ministro de Educación, Ministerio de Educación, Ciencia y Deportes, Tokyo, Japón.

Tuomas Takala (Finlandia)

Profesor, Universidad de Tampere, Tampere, Finlandia.

Michel Vernières (Francia)

Profesor, Universidad de París I, Panteón-Sorbona, París, Francia.

Publicaciones y documentos del IIEP

El Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación ha publicado más de 1.200 títulos de libros y documentos sobre los diferentes aspectos de la planificación de la educación. Estos figuran en un catálogo completo que trata sobre los siguientes temas:

- *El planeamiento de la educación y su contexto general*
Estudios generales – contexto del desarrollo
- *Administración y gestión de la educación*
Descentralización – participación – educación a distancia – mapa escolar – docentes
- *Economía de la educación*
Costos y financiamiento – empleo – cooperación internacional
- *Calidad de la educación*
Evaluación – innovaciones – supervisión
- *Distintos niveles de la educación formal*
Del nivel de educación primaria al superior
- *Estrategias alternativas para la educación*
Educación permanente – educación no-formal – grupos desfavorecidos – educación de mujeres

Para obtener el catálogo dirijase a la Oficina de Difusión de Publicaciones del IIEP: information@iiep.unesco.org.

Los títulos y resúmenes de las publicaciones más recientes pueden ser consultados en: <http://www.unesco.org/iiep>.

Publicaciones del IIEP-Buenos Aires

- * **Una escuela para los adolescentes**, materiales para el profesor tutor.
Tenti Fanfani, Emilio (Ed.)
Co-publicado con UNICEF y Editorial Losada. Argentina. 1999.
- * **La formación de recursos humanos para la gestión educativa en América Latina.**
Informe de un foro.
Buenos Aires, Argentina. 1998.

-
- **Gestión de la transformación educativa: requerimientos de aprendizaje de las instituciones.**
Informe de un foro.
Buenos Aires, Argentina. 1999.
 - **Gestión de la transformación educativa: requerimientos de aprendizaje para los comunicadores.**
Informe de un foro.
Buenos Aires, Argentina. 1999.
 - **Rendimiento escolar y actores locales: El caso de la ciudad de Campana.**
Tedesco, Juan Carlos – Morduchowicz, Alejandro.
Informe de investigación. 1999.
 - **One decade of Education for All: The challenge ahead.**
Torres, Rosa María. 2000.
 - **Una década de Educación para Todos: La tarea pendiente.**
Torres, Rosa María. 2000.
 - **Competencias para la profesionalización de la gestión educativa.**
Diez módulos destinados a los responsables de los procesos de transformación educativa.
Pozner, Pilar. 2000.
 - **La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos.**
Braslavsky, Cecilia (Org.)
Co-publicado con Editorial Santillana. Argentina. 2001.

Estas publicaciones se encuentran disponibles en formato electrónico en el siguiente sitio web: <http://www.iipe-buenosaires.org.ar>.