

---

# Panel 5: Innovación y cambio institucional

Moderador

Juan Carlos Tedesco, Argentina

Expositora

Inés Aguerrondo, Programa Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI,  
Argentina

Comentaristas

Alejandra Birgin, Argentina

María Alice Setubal, Brasil

## Sobre el panel

---

*por Juan Carlos Tedesco*

Este panel estuvo concentrado en la presentación y discusión del Programa Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI, efectuado por el Ministerio de Educación de la República Argentina.

La escala del proyecto y su complejidad justificaron esta focalización, ya que la experiencia –inspirada originalmente en Escuela Nueva de Colombia– permite enriquecer la agenda de discusiones de los procesos de transformación educativa con una serie de aspectos muy importantes, tanto a nivel de la teoría como de la ejecución de los procesos de cambio.

La presentación de Inés Aguerrondo y los miembros de su equipo constituye una sistematización muy exhaustiva y rigurosa de los diferentes aspectos que se presentan en iniciativas de cambio a gran escala y efectuadas desde las administraciones centrales de la educación. Su lectura permite apreciar la articulación estrecha que existe entre los conceptos teóricos y las acciones concretas que se ponen en juego en la implementación del cambio. Definir como unidad de la transformación a la institución escolar o el aula, asumir la innovación como una experiencia o como un programa, trabajar con instituciones especiales o con instituciones “normales” del sistema son, entre otras muchas opciones mencionadas

en la presentación, alternativas que responden a marcos teóricos distintos y que dan lugar a procesos y decisiones también muy diferentes.

El análisis de estas opciones y la discusión que presentaron los comentarios efectuados por A. Birgin y M.A. Setubal permitieron apreciar una dimensión no siempre bien analizada de los actuales procesos de reforma educativa que tienen lugar en los países de América Latina. Esta experiencia coloca la discusión en el terreno de las instituciones escolares y de los procesos que tienen lugar en ellas, tanto en el plano de la enseñanza-aprendizaje como de la gestión de dichos procesos. El debate queda abierto y es muy probable que, en el futuro, los procesos de transformación educativa abran cada vez más problemas y posibilidades en este nivel.

## TRANSFORMACION INSTITUCIONAL: EL PROGRAMA NUEVA ESCUELA ARGENTINA PARA EL SIGLO XXI

---

*por Inés Aguerondo, Pilar Tadei y María Teresa Lugo*

### Antecedentes

A partir de la sanción de la Ley Federal de Educación (1993) comienza en Argentina un profundo proceso de transformación educativa. Uno de sus objetivos fue superar los clásicos planteos que restringen los cambios educativos a contenidos y métodos de enseñanza, entendiendo que el proceso de innovación está fuertemente condicionado por el cambio en la organización de las instituciones escolares. Por ello, en forma paralela a otros programas dedicados al cambio de los contenidos y enfoques de enseñanza, se inició en febrero de 1994 el programa "Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI".

La experiencia colombiana del Programa Escuela Nueva fue una fuente inspiradora que nos animó a imaginar otra forma de "hacer escuela". Avizoramos la posibilidad de generar modelos escolares que, al apartarse de la tradicional clase frontal, incorporar el trabajo institucional de los alumnos, la flexibilización de los tiempos y la construcción de vínculos diferentes con la comunidad, aportaran elementos concretos para inventar propuestas alternativas tanto de institución escolar como de organización de la enseñanza. La experiencia colombiana, visitada en octubre de 1993, sirvió también para reflexionar sobre una característica de esa propuesta que, pensamos, debía ser superada. Esta aparece en el horizonte educativo latinoamericano como una propuesta para la escuela rural. Proponer una escuela para los pobres, para los niños del campo, conlleva el riesgo de que los sectores que no están en esta situación no la acepten. Creemos que ésta ha sido

una de las razones de la dificultad de la Escuela Nueva colombiana de salir de la zona rural y expandirse a las urbanas, propiciando así un cambio generalizado.

Para nosotros, fue y sigue siendo una propuesta alternativa, el germen de una escuela distinta. Si se la entiende como un modelo institucional alternativo, que supera la propuesta escolar conocida hasta ahora, sirve como referencia para los procesos generales de cambio educativo. Por esto, en el caso argentino, no se trató de generar una escuela diferente adaptada a las características de alumnos diferentes. Se trató de imaginar una nueva organización escolar que respetara las nuevas definiciones sobre las que deben construirse los sistemas educativos modernos: el aprendizaje personalizado, interactivo y constructivo, el protagonismo real de los alumnos en la totalidad de los procesos de la escuela, el respeto a la diversidad, el trabajo en equipo, la construcción de acuerdos de manera colaborativa, la escuela abierta a la comunidad, la participación de los padres (y la comunidad) en los procesos escolares, etc.

En definitiva, construir una escuela donde alumnos y maestros enseñan y aprenden en redes de intercambio y colaboración, una escuela autónoma, abierta al cambio y a la innovación permanente. Es aquí donde adquiere importancia la necesidad de revisar los modelos de organización y gestión institucional en donde los mismos actores se constituyen en líderes del cambio.

#### El proceso de instalación del programa

##### *Las viabilidades*

Decidimos a trabajar para el cambio de la institución escolar en la Argentina significó construir las tres viabilidades que hacen posible dirigir un proceso de cambio:

i. la viabilidad política y cultural de la propuesta, o sea conseguir el acuerdo y la decisión de los ministros provinciales<sup>1</sup> así como la adhesión y participación de los actores, es decir de los docentes.

ii. la viabilidad técnica, es decir, determinar los aspectos sustantivos (el qué, de la propuesta);

iii. la viabilidad administrativa y organizativa, es decir conseguir los recursos humanos, financieros y de organización para el desarrollo del programa (el cómo de la propuesta).

1-Argentina tiene un régimen federal de gobierno. Cada una de las 23 provincias - y la Ciudad de Buenos Aires - es responsable de administrar su propio servicio educativo, pero también de decidir las políticas del sector dentro de un marco de acuerdos nacionales.

### *Las etapas*

#### *a. En búsqueda del espacio político*

El primer momento estuvo signado por la búsqueda del espacio político. Dado que la reforma se montó sobre un escenario federal, era imposible de llevar a cabo sin el acuerdo de los ministros respectivos. Debido a que el objetivo era la generalización de la propuesta, era imprescindible el consentimiento de todos ellos, o de la gran mayoría.

Los hitos principales de esta etapa fueron:

- El contacto directo de los ministros provinciales con el Programa Escuela Nueva de Colombia, lo que fue posible gracias a que UNICEF financió el viaje de 5 ministros provinciales (uno por región del país). Aunque vinieron muy entusiasmados, la consideraron una buena solución sólo para sus escuelas rurales.

- El contacto directo de responsables políticos de segunda línea de las provincias con la experiencia colombiana. En febrero de 1994 se invitó a los responsables de Escuela Nueva a una reunión de información sobre el tema con las provincias que quisieran participar. Concurrieron 20 provincias interesadas, que enviaron sus representantes políticos.

- La constitución de equipos técnico-políticos de conducción de la experiencia. En abril de 1994 se realizó la primera reunión de Coordinadores Provinciales para acordar los aspectos sustantivos de la experiencia. Se discutió con ellos el perfil del proyecto para ser presentado como propuesta en el Consejo Federal de Cultura y Educación<sup>2</sup>, en julio de 1994.

#### *b. La construcción del perfil del proyecto con los actores*

Se determinó que la sustentabilidad de la propuesta sólo estaría asegurada si los portadores de la innovación eran los propios docentes. Por ello, para acordar las características de la propuesta intervinieron docentes de distintos niveles. El mecanismo fue de inclusión progresiva de los diferentes estamentos, respetando la estructura jerárquica tradicional. La inclusión de los supervisores fue una decisión estratégica. Superando la definición clásica de su rol de control burocrático a través de planillas, se los consideró intermediarios entre los organismos centrales de las provincias y las unidades escolares. Se revalorizó así su rol considerándolos orientadores, potenciadores e impulsores de la innovación.

La tarea principal de esta etapa fue trabajar la idea de que se trataba de llevar a cabo un proyecto alternativo a la vieja escuela, no una escuela especial para el sector rural o los sectores carenciados. Para ello se procedió paulatinamente: a) en reuniones de coordinadores provinciales y supervisores. A través de la metodología

2- El Consejo Federal de Cultura y Educación es el órgano de decisión federal sobre las políticas educativas. Está constituido por la máxima autoridad educativa de cada provincia y presidida por el ministro nacional.

de taller participativo se construyeron los ejes 'no negociables' del programa. Estos grupos eligieron también las escuelas a incluir; b) en reuniones in situ en la provincias, imitando el procedimiento nacional, se trabajó con los directores y docentes incluidos.

La construcción del perfil del proyecto tuvo dos grandes vertientes, que se abordaron en forma simultánea: por un lado se definieron los rasgos constitutivos del contenido del proyecto (qué); por otro lado se acordó la estrategia de implementación (cómo).

#### El contenido del proyecto

A partir de jornadas y reuniones se acordaron lo que se dio en llamar los 'ejes no negociables' o principios organizadores de la experiencia:

- compromiso con la calidad de los servicios educativos
- democracia escolar
- flexibilización de los aspectos estructurantes de la vida escolar (tiempo, espacio, agrupamientos)
- eficiencia escolar
- protagonismo del alumno en su aprendizaje
- atención personalizada del alumno
- protagonismo del aprendizaje
- profesionalización y especialización del personal docente
- mayor autonomía de la escuela
- gestión por proyectos y compromiso por los resultados
- la escuela como unidad operativa y como unidad de cambio del servicio educativo
- la escuela como unidad de investigación pedagógica y de desarrollo educativo.

#### La estrategia de ejecución

Se buscó evitar estrategias que en ocasiones anteriores mostraron ser causas de fracaso, tales como:

- *Considerar que la unidad de cambio es el aula vs. considerar que la unidad básica de organización de la educación es la institución escolar.* Muchas propuestas anteriores de cambio educativo se basaron en la necesidad de mejorar los contenidos de una materia (matemática, física), o de cambiar las metodologías de enseñanza en una disciplina (gramática estructural, matemática

moderna). Esta propuesta incluye el aula dentro de la institución escolar y trabaja con el objetivo del rediseño institucional.

- *Elegir escuelas con condiciones especiales vs seleccionar escuelas típicas:* Dado que se trata de generar una propuesta para el cambio generalizado, se tuvo en cuenta no caer en el error de iniciarla con escuelas con condiciones especiales, que dificultaran luego la generalización. Por esto se trató de elegir escuelas típicas, donde quizás la única diferencia inicial fue la voluntad del equipo docente de participar.
- *Aislar la escuela del resto del sistema vs propiciar vínculos de las escuelas elegidas con sus escuelas cercanas.* En muchos casos la condición de éxito de una propuesta son las condiciones especiales que se generan para su funcionamiento y esto las termina haciendo 'distintas' a las demás. Es el caso de las "experiencias piloto", en las que se rodea a la experiencia de una serie de recursos y condiciones no reproducibles en gran escala que, por esto mismo, hacen imposible su generalización. La estrategia elegida trató de superar este riesgo.
- *Restringir el tipo de escuela vs. trabajar con todos los tipos de escuela:* En general, las propuestas se centran en algún nivel o modalidad educativa, tales como escuelas primarias, secundarias, rurales, etc. Este programa dejó de lado estas diferencias y se propuso generar una alternativa institucional para la organización del servicio educativo en términos generales. Para la elección de las escuelas se buscó diversidad.

Para lograr todo esto, se siguieron las siguientes estrategias:

1. La propuesta no fue considerada en ningún momento una 'experiencia'. Desde el inicio se consolidó un 'programa' cuyo objetivo era construir colectivamente las características organizacionales y de gestión de una nueva escuela, apropiada para los desafíos del siglo XXI. De ahí el nombre del programa.

2. En la infraestructura de apoyo provincial estuvieron representados los estamentos políticos y docentes, estos últimos de todos los niveles: supervisores, directores, docentes de aula.

3. Las escuelas seleccionadas debieron ser diversas. Esto tomó su tiempo. En un primer momento hubo una sobre-representación de las rurales y las primarias, lo que fue compensándose a medida que el programa progresaba y se iba comprendiendo más en profundidad. Ingresaron tanto aquellas escuelas que habían tenido ya un cambio (en muchos casos se blanquearon procesos), como otras que carecían de historia previa en este sentido. A fines de 1994 había 964 escuelas involucradas, de las que el 20% pertenecían al nivel inicial, 72% al primario y 8% al secundario; 49% eran urbanas, 40% rurales y 11% urbano-periféricas. Esto

implicó diversidad de tamaños.

4. Si bien la unidad de cambio fue el establecimiento, la condición de ingreso suponía la selección de una escuela “cabecera” que debía trabajar las líneas del programa y realizar actividades con una serie (entre 5 y 10) escuelas “de impacto” que no necesariamente eran de su mismo nivel y modalidad. Esta estrategia llevó a que en los sucesivos años las ‘de impacto’ fueran a su vez ‘cabeceras’ que incorporaron otras ‘de impacto’. Con esto se llegó a una interesante ampliación del programa con forma de red.

5. Sobre todo en los primeros años (94/95) las escuelas cabeceras recibieron un presupuesto adicional. Sin embargo, la experiencia continuó y continúa gracias a que el centro de la propuesta no requiere recursos adicionales ya que se trata, más bien, de reorganizar los recursos (materiales, humanos, didácticos, de tiempo, de organización) con que cuentan todas las escuelas.

*c. El desarrollo del proyecto: generación de la ‘mística’ de la innovación*

Si se entiende a la innovación como proceso de cambio planificado y sostenido en el tiempo, una propuesta viable de innovación requiere del compromiso de las personas involucradas. Este compromiso está relacionado con la medida en que los actores reconozcan en el cambio una posibilidad de crecimiento y desarrollo.

El Programa llegó a las escuelas a través de reuniones convocadas por los referentes provinciales (coordinador y supervisores). Dejando de lado intencionalmente la vía jerárquica, se citaba al ‘equipo docente’ en todos los casos, es decir a uno o dos directivos y dos o más docentes. La propuesta consistía en que cada escuela decidiera, dentro de las líneas acordadas del Programa, sus propias actividades. Esta estrategia mostró su eficacia desde el primer momento, lo que se puso de manifiesto desde la primera reunión de evaluación (diciembre 1994) en la cual resultaron importantes y variados los avances del programa.

Jugó también un papel importante la forma de estas reuniones. La estrategia de capacitación se realizó en torno a la revisión de las prácticas, propiciando espacios de reflexión en y sobre la acción. Es decir, un modelo de capacitación que enseña la competencia de trabajo en equipo, con una estrategia de trabajo en equipo (modelo fractal)<sup>3</sup>. Los seminarios eran habitualmente de tres días, en los cuales se organizaron los contenidos como actividades ‘escolares’. Experimentaron personalmente, entonces, cómo trabajar con grupos de 50 alumnos, cómo salirse del horario damero, cómo organizar actividades grupales de evaluación, cómo trabajar simultáneamente con diferentes contenidos, cómo personalizar la enseñanza. Esto jugó un papel importante para el desarrollo de la dimensión teoría-práctica.

Este método se utilizó en otras oportunidades. Por ejemplo, a los dos años de funcionamiento del Programa se realizaron una serie de reuniones regionales,

convocando equipos (supervisor/directivo/docente) de varias provincias. Instalados en una de las escuelas participantes, los asistentes planificaron durante el primer día cómo reorganizar la escuela en las líneas del Programa, e implementaron la propuesta durante los dos días siguientes.

Otro ejemplo son las pasantías que desde 1995 organiza anualmente entre escuelas el Ministerio nacional y que, desde 1998, ya se encuentran dentro de las actividades de capacitación docente propuestas por algunas provincias.

Un resultado positivo de esta estrategia fue la multiplicación de iniciativas. La variedad de propuestas fue mucho mayor que la prevista, abarcando un sinnúmero de aspectos de la realidad institucional. Por otro lado, aunque muchas de ellas no fueran implementadas con la profundidad suficiente como para considerarlas una innovación, pusieron de manifiesto la voluntad de participación y cambio de los docentes y empezaron a gestar una identidad del Programa.

Hacia fines de 1995 se había desarrollado una verdadera 'mística' del Programa expresada en una serie de signos distintivos. Uno de ellos fue la identificación de los supervisores como 'de Nueva Escuela'; otro, la producción de elementos identificatorios como remeras, distintivos, banderines, muñequitos, etc, producidos por las escuelas participantes.

En esta situación, que claramente proponía una diferenciación de estas escuelas del resto del sistema, se producía el reto de la expansión. Se comenzó a generar así una cultura del cambio por la cual cada institución innovadora se reconocía con otras que vivían ese mismo proceso.

#### *d. El reto de la expansión. La estrategia diversificada*

Durante todo este período se habían llevado a cabo también, en forma simultánea, acciones de difusión y envío de materiales a todas las escuelas del país. El primer material versó sobre contenidos, el segundo fue una carpeta con cuatro cuadernillos, especialmente dedicada al cambio del modelo de organización en la institución y en el aula.

A finales de 1996 estaba claro que el Programa se había asentado lo suficiente y había adquirido un perfil reconocible. Diversos factores incidieron de manera diferente en su desarrollo, particularmente los cambios de gestión en las provincias –a veces fortaleciéndolo, otras poniendo obstáculos– y la nueva ley de previsión, que llevó a muchos agentes a jubilarse. Si bien había provincias en las cuales no se avanzaba, había varias otras en las que se proponía que la totalidad de las escuelas formaran parte del Programa.

A esta altura había avanzado de manera importante tanto el proceso de transformación curricular responsable de proponer los nuevos contenidos, como

3- Cf. Peat Ybohn , Ciencia, orden y creatividad, Kairos, Barcelona, 1988.



el Plan Social Educativo, cuyo objetivo era focalizar acciones para las escuelas con más necesidades. Ambos programas eran centrales en la propuesta de reforma, por lo que era necesario pensar una estrategia que permitiera potenciarlos. El Programa Nueva Escuela debía enfrentar entonces dos situaciones: el reto de relacionarse con los nuevos contenidos y el de prever una multiplicación a gran escala que previera su deterioro por falta de 'gerentes' que pudieran conducirlo. La decisión fue que el Programa, como tal, desapareciera y se conformaran dos equipos de trabajo, que continúan hasta la actualidad.

Una de las ideas-fuerza del programa era "CBC + CBI = Transformación Educativa", donde CBC son los contenidos básicos comunes y CBI las condiciones básicas institucionales. En función de esto, el primer equipo de trabajo tiene como objetivo aportar la dimensión institucional a la transformación curricular, es decir generar la necesaria sinergia entre compromiso de aprendizaje y modelo de organización que haga posible el surgimiento de una nueva escuela. Esta línea de trabajo, que hoy se denomina "Nueva Escuela, Promoción del Cambio Institucional" mostró las dificultades de entroncarse con otra línea de trabajo, y también la riqueza producto de esta asociación. La actividad más importante es la organización de pasantías de supervisores, directivos y docentes de todos los niveles, de una semana de duración, en escuelas innovadoras, es decir, donde se reconocen procesos de transformación con resultados positivos demostrables. El trabajo entre pares es una de las estrategias de capacitación más eficientes. Esto permite, también, que se vayan creando y fortaleciendo redes interinstitucionales que recuperan y potencian el saber existente dentro de las escuelas. Otros medios de difusión de las experiencias son la revista Zona Educativa<sup>4</sup> y la elaboración de un libro con ejemplos de experiencias innovadoras que se envía a todas las escuelas del país.

El otro equipo de trabajo se orientó a generar los elementos que permitieran resguardar y difundir las ideas básicas. Por ello, dentro del marco de la Red Federal de Formación Docente Continua se capacitó a supervisores y directivos de todo el país. En una primera etapa se priorizó la capacitación de supervisores, porque son quienes pueden facilitar u obstaculizar la innovación en las escuelas y porque las propuestas de capacitación existentes no los contemplaban como sujetos de aprendizaje. La estrategia de capacitación inicial fue presencial y directa. En la actualidad se está profundizando esta capacitación a través de la implementación de un Curso de Capacitación a Distancia para Supervisores y Directores que permite llegar con una propuesta de calidad más allá de las barreras geográficas.

Estas instancias de perfeccionamiento apuntan al cambio en las prácticas de los sujetos, ofrecen un marco teórico centrado en el contexto laboral y procuran impactar en la organización. Los siguientes son algunos de los pilares en los que

sustenta la propuesta de capacitación:

- Tiene como eje a la institución, sus problemas, fortalezas y necesidades para poder implementar la transformación educativa. Por ello recupera e impacta en las prácticas.
- Se realiza entre pares y promueve la reflexión en y sobre la acción en equipo. Ofrece herramientas teórico-prácticas para que cada profesional y cada equipo construya las estrategias más adecuadas a su realidad institucional.
- Se propicia la construcción de redes de aprendizaje y de intercambio intra e interinstitucional.
- El sujeto de la capacitación es un adulto constructor de conocimiento que trabaja, por lo que toda instancia de formación debe partir y recuperar sus necesidades propiciando espacios de construcción de conocimiento.
- Apunta al desarrollo de competencias tales como el liderazgo institucional, el trabajo en equipo, la negociación y mediación de conflictos, la gestión de la innovación, etc.

Hasta 1998 se capacitaron 2850 supervisores de todos los niveles y modalidades, 3000 rectores de Institutos de Formación Docente y 24000 directores, también de todos los niveles y modalidades. En 1999 se profundizó la capacitación a distancia.

*e. Estado actual y perspectivas*

A cinco años de iniciado el Programa, su éxito radica en que ya no existe. Sus principios deben ser la base de todas las escuelas del país, tal como lo determinó el Consejo Federal de Educación. Las investigaciones anuales que lleva a cabo el Ministerio Nacional estudiando directamente en una muestra de escuelas el avance de la nueva propuesta educativa indica que sus principios están siendo tomados por la docencia y forman parte efectiva del proceso de transformación.

Asimismo, en muchos diseños curriculares provinciales, en las recomendaciones y hasta en las bases de diversos concursos sobre proyectos educativos de calidad, aparecen como significativos el trabajo en equipo, una concepción diferente sobre el uso de tiempos y espacios, diversidad de estrategias para interactuar con otras instituciones de la comunidad, la necesidad de contextualización de la propuesta, y la atención a la diversidad.

De todos modos, estos primeros pasos deben ser profundizados en muchas de sus dimensiones. El futuro plantea, todavía, riesgos de no profundización.

4- Zona Educativa es una revista editada por el Ministerio de Educación que se distribuye en forma mensual mensual a todas las escuelas del país. La tirada es de 650.000 ejemplares.

## Los aprendizajes de los diferentes actores

### *¿Qué deben aprender diferente los agentes educativos a fin de gestionar procesos educativos innovadores?*

a. El grupo de conductores con decisión política debió entender por qué la propuesta era una innovación válida. Las representaciones y 'mitos' del sistema clásico juegan en contra. Por eso, se montaron estrategias específicas para romperlas, como por ejemplo el viaje a Colombia. También tiene su peso en sentido positivo el surgimiento de un nuevo perfil más técnico en los decisores políticos.

b. Los grupos de profesionales y técnicos deben entender no sólo la naturaleza de la innovación sino las características de la dinámica del proceso: las resistencias a cambiar. Una dificultad encontrada en este nivel fue la resistencia a cambiar las características de organización del programa, o sea de reaccionar frente al cambio de la situación. Esto fue evidente, por ejemplo, cuando se generó una suerte de 'miedo a arruinar la experiencia', si ésta se ampliaba.

c. En el caso de los supervisores/directivos/docentes se trabajó con dos perfiles: con gente con iniciativa y empuje (con éstos el problema era que se animaran) y con otros sin empuje (con éstos el reto era que se sumaran). La mística de la experiencia pudo mucho en estos casos empujando el contexto institucional.

### *¿Cómo y cuándo se logran estos aprendizajes?*

En primer lugar, se requiere de un contexto amplio que los contenga, ya que una condición importante fue la confianza puesta en el proceso global de transformación y en el camino que propuso el Ministerio de Educación (convocar docentes, acordar y cumplir los plazos y la convocatoria). Pueden enseñarse por un lado las razones académicas para hacer las cosas, y por otro se puede indicar cómo se hace.

Pero nada de esto reemplaza al requisito principal que es la búsqueda de sentido, practicar a medida que se piensa y se reflexiona, criticar entre todos. Para lograr estos objetivos se alentó el trabajo en común. Como resultado, no sólo se formaron equipos de trabajo dentro de las escuelas y con supervisores, sino también entre los coordinadores provinciales y el equipo central.

La planificación de encuentros periódicos, la entrega de materiales diversos (bibliografía, videos, etc.), las asistencias técnicas y el tener en cuenta propuestas surgidas de las evaluaciones, crearon un clima de confianza que fortaleció el sentido de pertenencia y consolidó los equipos ya que, teniendo en cuenta la organización federal del sistema, hubo tanto encuentros nacionales como regionales, en diferentes sedes del país.

El problema es cómo se pueden organizar procesos masivos para que estos avances existan. El aporte más importante que podemos dejar en este sentido es la modalidad de capacitación "fractal" o "a través de la experiencia". Abrir camino para encontrar formas masivas, generalizables y simples de modo que cada docente pueda experimentar en carne propia diversas propuestas de organización, gestión, conducción, de tal forma que les sea posible romper la barrera de lo no conocido y avanzar hacia la transformación.

## COMENTARIO: ALGUNAS REFLEXIONES ACERCA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA INNOVACION ESCOLAR

---

*por Alejandra Birgín*

En primer lugar, me parece importante señalar algunas diferencias entre los proyectos y experiencias que estamos comentando en este Foro. Los proyectos que se presentan tienen en común la preocupación por la innovación escolar. Pero entre la construcción y el relato de iniciativas locales, y la construcción y relato de experiencias de políticas públicas estatales no sólo hay una cuestión de escala (macro-micro), sino también lugares de enunciación diferentes, que implican responsabilidades y posibilidades también diferentes.

El Programa Nueva Escuela es un importante programa diseñado y sostenido por el Ministerio de Educación Nacional en Argentina desde hace 5 años, el cual se desarrolla en el marco de la reforma educativa, iniciada en 1993. La reforma, inscrita en un sistema educativo con condiciones adversas acumuladas, buscó interpelar un conjunto de expectativas sociales acerca de la educación: docentes, padres, estudiantes estaban insatisfechos con el funcionamiento y la producción de las escuelas y coincidían en la necesidad de desarrollar cambios. Tanto por la oportunidad como por su definición sistémica del cambio, la reforma produjo una fuerte movilización al interior del sistema educativo, quizás solo comparable a la que se produjo en los inicios de la recuperación de la institucionalidad democrática.

Una de las características centrales de esta reforma es que el Estado nacional, a la vez que descentraliza algunas de sus funciones, intensifica su papel en el diseño e intervención pedagógicas, transformándose en una usina de producción de propuestas de innovación. Una de esas propuestas es el Programa Nueva Escuela.

En el péndulo entre cambio curricular y cambio institucional que caracteriza a la reforma argentina, este programa aportó a este último eje. Conceptualizó a la institución como pivote, no sólo como espacio de localización de los cambios sino como espacio imprescindible de ser cambiado. Se preocupó por una mirada sobre la cotidianeidad institucional, haciendo visibles algunos aspectos no cuestionados del día a día de las escuelas, como la organización de sus tiempos y sus espacios

formales. Otra característica original del diseño del programa fue que estimuló una expansión en red para evitar el encapsulamiento de la innovación que es clásico de las experiencias piloto.

Aunque no se ha realizado una evaluación específica de este Programa, algunas investigaciones dan cuenta de que en las escuelas involucradas desde su primera etapa, se visualiza una mayor flexibilización de la forma escolar tradicional.

Ahora, algunos comentarios generales que surgen de las investigaciones y el análisis de diversas políticas de promoción y gestión de las innovaciones educativas (Nueva Escuela es una de ellas). Me interesa avanzar en algunas ideas a partir de tensiones y problemas que se observan en los programas de promoción de la innovación escolar que se están desarrollando en el marco de las reformas educativas en la región:

1. *Proponer la innovación requiere poner en el centro la discusión por el sentido.* Pareciera que muchas de las innovaciones que están circulando por los sistemas educativos están alejadas de la discusión por los sentidos generales y comunes, diversos y situados. Lo que se pierde son los debates por el sentido pedagógico, político y social tanto de las prácticas vigentes como de las innovaciones propuestas. Las discusiones quedan encapsuladas en las tecnologías o en “los observables”. A partir de convertir a la eficacia en un criterio implacable de verdad, se desecha el debate por los significados. Preguntarse por los sentidos, en cambio, implica un proceso de desnaturalización y de construcción de nuevas visibilidades en términos históricos, presentes y prospectivos. Esto es particularmente relevante en el sistema educativo, tanto por su intencionalidad específica de circulación y producción de saberes como porque se trata de una institucionalidad muy “consolidada”. Preguntarse por el/los sentidos es preguntarse por lo obvio, preguntas ausentes en la formación y muchas veces en los programas y/o desarrollos de la innovación. Sin embargo, preguntarse para qué sirve la escuela, para qué queremos que sirva, para qué esta innovación, es imprescindible en la gestión escolar, porque la posibilidad de una elección fundada de métodos y técnicas para la tarea se inscribe en las claves de interpretación con que contemos. Por ejemplo, cambiar la organización del tiempo y el espacio escolar por tecnologías más modernas, obviando el debate por las relaciones de poder/saber que allí se construyen, puede producir lo que Lipovetsky muy bien llama “cambio cosmético”.

2. *Plantear la innovación requiere políticas de igualdad y diversidad.* Hoy la preocupación por la diversidad hace falta inscribirla en el contexto de aguda y creciente vulnerabilidad social. La gran pregunta para las políticas públicas preocupadas por la innovación es cómo promover la innovación allí donde no hay iniciativas locales. ¿Cómo generar condiciones para la innovación? ¿Cómo alojar y promover diversidad e igualdad? ¿Cómo hacer para que los proyectos–innovaciones expresen la diversidad y la singularidad de sentidos, trayectorias y deseos, a la vez

que alojen la preocupación por lo común? Son preguntas relevantes para que la innovación escolar no termine aportando a fragmentar más lo que ya estaba fragmentado. Requiere una presencia fuerte y habilitante del Estado para recrear condiciones de lo público que articulen lo particular con nuevos planteos universalistas, en un entramado entre políticas de redistribución y políticas de reconocimiento.

*3. Promover la innovación reconociendo las múltiples responsabilidades en juego.* A veces, se desplaza la responsabilidad por los proyectos depositándola exclusivamente en los docentes y las escuelas. Los riesgos son desresponsabilizar al Estado de cuestiones que le competen y construir nuevas apelaciones al voluntarismo. En este sentido, nuevamente hace falta diferenciar entre proyectos locales, autogestivos, que se inscriben en redes comunitarias, de aquellos generados por las gestiones macro que tienen la responsabilidad de generar, promover y sostener las condiciones materiales y simbólicas para que las innovaciones se alojen y expandan. Las condiciones básicas de producción (tanto materiales como simbólicas) son también condiciones de posibilidad. En este sentido, al obviarlas corremos el riesgo de naturalizarlas, de dejarlas como parte del paisaje. En cuanto a las condiciones materiales, el contexto de ajuste estructural (y la consiguiente reducción del gasto público) ha generado múltiples achiques que se contradicen con lineamientos de reforma: por ejemplo, la reducción o eliminación de las horas pagas a los docentes para trabajo institucional y, a la vez, el discurso de la necesidad de la construcción de espacios colectivos de trabajo. En cuanto a las condiciones simbólicas, la deslegitimación de los saberes docentes frente al saber experto ha producido un fuerte impacto en la autoestima docente, generando una situación en la que se corre el riesgo de tirar el agua de la bañera con el bebé adentro. Las condiciones concretas en las que se produce la innovación le imponen sus límites, y esto es también responsabilidad del diseño de las políticas públicas.

*4. Pensar la paradoja de la prescripción de la innovación escolar.* A veces estas políticas realizan una convocatoria a la innovación escolar desde una agenda cerrada, preestablecida. Innovar, entonces, es uno de los modos de operacionalizar la reforma. Innovar, en este sentido, significa hacer lo que la gestión plantea como "patrón". Una pregunta a formularse es si se puede prescribir fuertemente una práctica institucional cuya condición de posibilidad parece ser la autonomía. De todos modos, todos estos textos se encuentran con sujetos-escuelas con identidades previamente constituidas, desde las cuales operan como matrices de traducción de las políticas públicas y, por lo tanto, las experiencias que proponen nunca son clonables.

*5. Pensar la innovación inscripta en tradiciones.* Muchas veces, las innovaciones se proponen como absolutamente novedosas, como fundacionales, sin reconocer las tradiciones y las historias acumuladas en las instituciones y en los sujetos. No obstante, los cambios no se sobreimprimen sobre un vacío sino que negocian con

tradiciones y culturas institucionales. Los proyectos se construyen desde las experiencias de los sujetos, así como con sus esperanzas y deseos. Por eso, hace falta construir en las escuelas ámbitos de reconocimiento de las trayectorias institucionales, de las memorias pedagógicas. La posibilidad de historizar las prácticas (institucionales, comunitarias) permite recuperar y también cuestionar certezas, tradiciones, y también, a partir de ellas, imaginar alternativas.

## COMENTARIO

---

por María Alice Setubal

La innovación no puede entenderse por fuera del proceso de modernización que vive la sociedad actual, en la que las nuevas tecnologías y el proceso de globalización generan cambios sociales a una velocidad cada día más rápida. En un mundo en el que predomina el caos, la complejidad y la no linealidad, no hay ya lugar para el modelo basado en la linealidad y la graduación.

Como enfatiza Miguel Barceló (1998), la nueva sociedad está basada en el saber, en el conocimiento: la materia prima es la información, el producto es el conocimiento. Los principios orientadores de la nueva sociedad son: autonomía, descentralización de las decisiones, trabajo en equipo y creatividad. El proceso de globalización y el consecuente nuevo pacto social entre Estado y sociedad civil han creado la necesidad de implementar estos principios para hacer viable la construcción de una sociedad en la cual:

- a) las organizaciones son más horizontales y cooperativas;
- b) las comunidades locales se comunican globalmente;
- c) el saber necesario es el saber especializado con capacidad de visión global.

En este contexto, el sistema educativo y la formación juegan un rol fundamental, considerándose que son las personas las propietarias del nuevo medio de producción: el saber.

En el estudio *Innovación Escolar y Cambio Social* se subraya que la innovación, desde una perspectiva social, abre un horizonte distinto a la discusión. No porque se considere que la escuela sea capaz de solucionar los problemas de la sociedad, sino porque no puede continuar aislada de sus problemáticas vitales. Entender la innovación en una perspectiva social significa, entonces, asumir el desafío de la modernización escolar, la necesidad de formar ciudadanos productivos y competitivos para un mundo en permanente transformación, que se mueve entre lo local y lo global. El estudio sostiene la hipótesis según la cual los mayores niveles de innovación están asociados a altos niveles de estabilidad, donde la articulación entre estabilidad y cambio se apoya en dos elementos fundamentales: las tradiciones pedagógicas y el apoyo institucional. Así, es necesaria la existencia de un conjunto de prácticas y saberes teóricos que resuman una determinada manera de resolver los problemas que plantea el proceso educativo. Por otro lado, es importante la presencia de una instancia que proyecte la innovación más allá de la persona o el equipo que la maneja.



Me parece importante subrayar también la necesidad de democratizar la capacidad de innovar y en promover las innovaciones que buscan la transformación productiva con equidad. En el contexto latinoamericano, en el cual la consolidación de la democracia y el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil son temas prioritarios, una de las características fundamentales de la innovación educativa es la creación de una educación para la democracia, con el apoyo e influencia de múltiples sectores de la sociedad civil, instancias gubernamentales, familias y población del sector. Una educación para la democracia implica un sistema educativo que gestiona sus propuestas y proyectos promoviendo una actuación de la sociedad civil más ágil, flexible, directa y ajustada a sus propias necesidades y perspectivas.

Teniendo en cuenta las características del programa Nueva Escuela Argentina y los aspectos mencionados arriba, me gustaría tejer algunos comentarios alrededor de tres puntos:

*1. La sustentabilidad:* La falta de continuidad de los programas en la mayoría de los países de América Latina es uno de los factores responsables por los bajos índices educacionales. En este sentido, me parece muy importante la estrategia diversificada planeada para la expansión del programa Nueva Escuela, con el propósito de la sustentabilidad, donde se desarrollan diferentes acciones involucrando a los diversos actores, como por ejemplo: seguimiento de los supervisores, escuelas cabeceras, redes de aprendizajes entre pares, pasantías, etc. Una importante contribución de este programa sería el registro del seguimiento de las acciones y su impacto en el cambio de mentalidad de los profesores, directivos y supervisores, así como en el rendimiento de los alumnos.

*2. La práctica pedagógica:* Esta experiencia podrá aportar elementos importantes para pensar el protagonismo de los adolescentes y jóvenes y sus relaciones con el saber escolar. La dificultad para mantener su atención, interés y motivación en la escuela es un problema que preocupa cada vez más a los educadores de todo el mundo. La escuela parece estar alejada de sus problemáticas; los jóvenes no perciben la relación entre la enseñanza en la escuela y la vida cotidiana. ¿Cuáles son los espacios de participación? ¿Cuáles son las formas de pensar y actuar frente al conocimiento? ¿Cómo relacionar los contenidos con la vida? ¿Cómo buscar vínculos entre profesores y alumnos? Esas son algunas de las preguntas que la literatura educacional busca contestar y que las experiencias innovadoras pueden contribuir a esclarecer.

*3. La gestión:* El proceso de la Nueva Escuela Argentina tuvo lugar desde adentro del sistema educativo y los actores educacionales fueron llamados a participar desde el inicio. Hubo entonces preocupación por garantizar un espacio político con el consentimiento de los ministros provinciales y, después, de los técnicos de las provincias. La construcción del perfil de la escuela, de la mística

del proyecto y de la estrategia para la expansión del programa contó con la participación de profesores, directivos y supervisores. A pesar del desarrollo de un proceso de descentralización en que la búsqueda es la autonomía de la escuela, la participación de la comunidad y de los padres de familia todavía no aparece.

La globalización de la economía y el avance de las nuevas tecnologías generaron un nuevo tipo de relación entre Estado y sociedad donde resulta fundamental la participación de los diferentes segmentos de la sociedad en el seguimiento y/o gestión de los programas públicos. La formación para la ciudadanía exige una escuela abierta a la comunidad que sepa responder a las demandas, necesidades y problemas de sus alumnos y, al mismo tiempo, sepa cuáles son las potencialidades y posibilidades para establecer alianzas entre las distintas organizaciones de la comunidad.

La nueva organización de la sociedad ha traído también un refuerzo de la territorialidad, donde lo local se convierte en un componente importante para las personas, toda vez que posibilita un reconocimiento de su identidad, un sentido de pertenencia que es esencial en una sociedad globalizada. La escuela se convierte, así, en un espacio importante para hacer el puente entre lo local, lo regional, lo nacional y lo global. Por tanto, la escuela se convierte cada vez más en un espacio fundamental para la participación de los padres de familia y la comunidad.