

Universidad ORT Uruguay
Instituto de Educación

Liderazgo educativo sostenible

Capacitación laboral no formal en el sector público

Entregado como requisito para la obtención del título de
Máster en Gestión Educativa

Fernando Alejandro Borgia Martínez - 183123

Tutor: Dr. David Rodríguez-Gómez

2014

DECLARACIÓN DE AUTORÍA

Yo Fernando Borgia declaro que el presente trabajo es de mi autoría. Puedo asegurar que:

- El trabajo fue producido en su totalidad mientras realizaba Máster en Gestión Educativa.
- Las Tablas 4, 5 y 7 y el Gráfico 19, al igual que algunas citas de entrevistas a los informantes calificados EA1 y EA2, fueron presentados previamente para la Evaluación final de la materia Gestión de Procesos de Desarrollo Organizacional del Master en Gestión Educativa.
- Cuando he consultado el trabajo publicado por otros, lo he atribuido con claridad.
- Cuando cité obras de otros, he indicado las fuentes. Con excepción de estas citas, la obra es enteramente mía.
- En el trabajo, he acusado recibo de las ayudas recibidas.
- Ninguna parte de este trabajo ha sido publicada previamente a su entrega.



Fernando Borgia

Montevideo,
20 de mayo de 2014

AGRADECIMIENTOS

A Anahí, mi compañera en la vida, sin quien nada sería posible.

A mis padres, por su perseverancia.

A David, por sus consejos, paciencia y ánimo.

A la Universidad ORT y a la Intendencia de Montevideo por la beca de estudios.

Al equipo docente de la Universidad ORT por los saberes compartidos.

A quienes han estado trabajando por mí, mientras me dedicaba a la tesis.

ABSTRACT

El trabajo parte, propone investigar, discutir y analizar las posibilidades del liderazgo sostenible en una institución pública que realiza actividades de educación no formal, dirigidas a funcionarios públicos y de personas públicas no estatales.

El recorrido propuesto en el marco teórico, no es lineal, ni balanceado. Iniciando en el análisis de la crisis económica mundial, para descubrir sus impactos en materia de las políticas educativas, deteniéndose en el análisis de su estandarización y sus efectos en materia de aprendizajes y evaluaciones. Se busca identificar caminos conceptuales y experiencias concretas que recuperen los postulados del aprendizaje fundamental, llegando así a proponer analizar la “Cuarta Vía” para la educación y el liderazgo. Cambiando de derrotero teórico, se sumerge en el análisis de la institución educativa, desde la perspectiva organizacional, vinculando estadios de desarrollo, con dimensiones del campo institucionales a las capacidades y condicionantes del liderazgo educativo. Retomando entonces la propuesta de la “Cuarta Vía” respecto del liderazgo sostenible y su aplicabilidad en la educación.

La metodología utilizada ha sido la del método de caso, utilizando técnicas de investigación cualitativa como la entrevista y la observación, enriquecida con la aplicación de cuestionarios de evaluación y su procesamiento estadístico, complementadas con una importante revisión bibliográfica y documental. Recurriendo a la triangulación de fuentes y métodos, en procura de mayor consistencia. El trabajo se ha orientado a la generación de una dinámica que impulse a la organización hacia el desarrollo de procesos auto-evaluativos o co-evaluativos, definiendo así aspectos claves sobre el proceso de diagnóstico organizacional y el rol del asesor.

El marco contextual contribuye a la comprensión de los procesos en el ámbito de la gestión pública en Uruguay, las tensiones y debates en términos de gobernanza educativa y gerenciamiento público. Para poder ubicar los desafíos que tienen las instituciones educativas que capacitan y forman funcionarios públicos, en el marco de un proceso de cambio.

Se presentan los principales hallazgos del diagnóstico organizacional y del plan de mejora, para revisarlos y problematizarlos en el capítulo de conclusiones. Finalmente, se realizan algunas reflexiones en voz alta, en términos del aprendizaje adquirido en el proceso y con la voluntad de compartir aquello que pueda resultar de utilidad para continuar avanzando en la investigación, innovación y mejora en la gestión educativa.

ÍNDICE

ABSTRACT	4
INTRODUCCIÓN	8
SECCIÓN I - MARCO TEÓRICO.....	12
CAPÍTULO I.1. EDUCACIÓN Y DESARROLLO	14
I.1.1. ¿Crisis financiera mundial? ¿Crisis civilizatoria?	14
I.1.2. Para salir de la crisis ¡hagamos de la educación un negocio!	17
CAPÍTULO I.2. EDUCACIÓN Y APRENDIZAJE: EL GRAN DEBATE	21
I.2.1. La perspectiva de Edgar Morin	21
I.2.2. La perspectiva de Santos Guerra	23
I.2.3. La perspectiva de UNESCO-UIS y Brookings Institution.....	25
I.2.4. La perspectiva comparativa	26
I.2.5. ¿Qué enseñar-aprender en las escuelas?	30
CAPÍTULO I.3. EVALUACIÓN EDUCATIVA	32
I.3.1. Las evaluaciones internacionales	32
I.3.2. La experiencia de América Latina.....	34
I.3.3. El sentido y propósito de la evaluación.....	37
CAPÍTULO I.4. LA “CUARTA VÍA” PARA EL CAMBIO EDUCATIVO	40
I.4.1. Aspectos centrales del marco teórico-conceptual	41
I.4.2. La evidencia internacional.....	44
I.4.3. Las experiencias en América Latina	47
I.4.4. El caso de Uruguay: ¿entre el GERM y la “Cuarta Vía”?	49
CAPÍTULO I.5. INSTITUCIÓN EDUCATIVA	54
I.5.1. ¿Institución u organización educativa?	54
I.5.2. Desarrollo Organizativo.....	56
I.5.3. Dimensiones del campo institucional educativo	57
I.5.4. Dirección y liderazgo: condicionantes y capacidades.....	70
CAPÍTULO I.6. LIDERAZGO SOSTENIBLE.....	73
I.6.1. Contexto general	73
I.6.2. Siete principios de la sostenibilidad	74
I.6.3. Cinco principios de la acción.....	78
I.6.4. Las esferas de la sostenibilidad	80
CAPÍTULO I.7. PROCESO DE ESTUDIO DIAGNÓSTICO.....	82
I.7.1. Evaluación y diagnóstico organizacional	82
I.7.2. Entre el diagnóstico y el plan de mejora	84
CAPÍTULO I.8. EL ROL DEL ASESOR	86
I.8.1. Identidad, saber y poder	86
I.8.2. Fases y contextos	89
I.8.3. El asesor como agente de cambio.....	91
SECCIÓN II - MARCO CONTEXTUAL.....	95

CAPÍTULO II.1. CAPACITACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA.....	96
II.1.1. Gobernanza educativa	96
II.1.2. Gerenciamiento o el problema de la Alta Dirección Pública.....	97
II.1.3. Reforma del Estado y Redefinición de la “cosa pública”	99
II.1.4. Educación “formal” y “no formal”.....	100
II.1.5. Educación no formal, gestión pública y redes educativas	101
CAPÍTULO II.2 LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA.....	105
II.2.1. Rasgos principales.....	105
II.2.2. Descripción de la demanda de la Unidad de Capacitación	108
SECCIÓN III - MARCO APLICATIVO.....	112
CAPÍTULO III.1. METODOLOGÍA	112
III.1.1. Estudio diagnóstico como estudio de casos	112
III.1.2. Técnicas e instrumentos de relevamiento de información.....	113
III.1.3. Técnicas e instrumentos de relevamiento de información utilizados.....	114
CAPÍTULO III.2. PROCESO DIAGNÓSTICO.....	116
III.2.1. Plan de trabajo	116
III.2.2. Comprensión del problema y dispositivos de análisis	117
III.2.3. Dispositivos de análisis	117
III.2.3.1. Matriz y Modelo de análisis.....	118
III.2.3.2. El Iceberg	118
III.2.3.3. Análisis FODA.....	119
CAPÍTULO III.3. PLAN DE MEJORA ORGANIZACIONAL	120
III.3.1. Dimensión Organizacional comprometida	120
III.3.2. Actores institucionales involucrados	121
III.3.3. Proceso de trabajo	122
III.3.4. Objetivos	122
III.3.5. Líneas de actividad y logros proyectados.....	123
III.3.6. Epílogo	124
SECCIÓN IV - PRESENTACIÓN DE RESULTADOS Y CONCLUSIONES.....	126
CAPÍTULO IV.1. HALLAZGOS Y RESULTADOS	126
CAPÍTULO IV.2. CONCLUYENDO Y REINTERROGANDO.....	130
IV.2.1. Repensando el análisis institucional.....	130
IV.2.2. En la búsqueda de señales de liderazgo sostenible.....	134
SECCIÓN V - REFLEXIONES FINALES.....	139
CAPÍTULO V.1. Contribuyendo a pensar con otros	139
V.1.1. Ensayando preguntas y explorando respuestas.....	139
V.1.2. Sobre el doble rol investigador-asesor.....	141
BIBLIOGRAFÍA	143
GLOSARIO.....	152
ANEXO I INFORME DE AVANCE	156
ANEXO II PLAN DE MEJORA ORGANIZACIONAL.....	193

GRÁFICOS y TABLAS

Gráfico 1: Marco de trabajo global de dominios de aprendizaje.....	26
Gráfico 2: Mapa conceptual - Resumen de la perspectiva comparativa	29
Gráfico 3: Pirámide de la evaluación	36
Gráfico 4: Aprendizaje lento y profundo.....	38
Gráfico 5: La misma prueba para todos.....	38
Gráfico 6: Indicadores de aprendizaje para seguimiento global.....	39
Gráfico 7: Mapa conceptual de la "Cuarta Vía"	43
Gráfico 8: Bajo desempeño y cierre de escuelas	47
Gráfico 9: Estadios de desarrollo organizacional.....	56
Gráfico 10: Mapa conceptual de la Institución Educativa	72
Gráfico 11: Las tres "olas" en la mejora de los centros educativos.....	83
Gráfico 12: Modelos de asesoramiento	88
Gráfico 13: Complejidad y dialéctica del cambio	89
Gráfico 14: Fases de la asesoría	90
Gráfico 15: El asesor como agente de cambio	91
Gráfico 16: Red uruguaya de capacitación y formación de funcionarios del Estado	102
Gráfico 17: Organigrama del Poder Ejecutivo Nacional	103
Gráfico 18: Métodos de investigación cualitativa.....	112
Gráfico 19: Modelo de análisis.....	118
Tabla 1: Requisitos a tomar en cuenta para la conformación de equipos eficaces	59
Tabla 2: Planificación y continuidad de la sucesión	76
Tabla 3: Modos del olvido organizativo.....	78
Tabla 4: Cronograma De Trabajo	115
Tabla 5: Grupo de trabajo para el diseño del Plan de Mejora Organizacional.....	120
Tabla 6: Análisis FODA.....	125
Tabla 7: Encuesta 2012	126
Tabla 8 - Preguntas Escogidas Encuesta 2013.....	127
Tabla 9 - Preguntas Escogidas Encuesta 2013.....	127
Tabla 9: El Iceberg – relacionamiento de lo explícito y lo implícito	130

INTRODUCCIÓN

Este documento parte de la experiencia del trabajo previo - formalmente de junio a diciembre de 2013, pero más allá del compromiso académico asumido inicialmente, se ha continuado trabajando hasta la fecha - en y con una institución pública particular, que tiene una pequeña unidad de capacitación orientada principalmente a la sensibilización-capacitación-formación del personal del conjunto de las instituciones públicas estatales y no-estatales, en una temática específica. Los insumos generados por el Informe de Avance (ver Anexo I) y el Plan de Mejora (ver Anexo II), arrojan como nudos críticos o desafíos del trabajo el rol de la dirección- estratégica, el liderazgo de los procesos de enseñanza-aprendizaje y la transformación de los condicionantes contextuales y del sistema.

Los caminos del pensamiento rara vez son lineales y este caso no es una excepción; aunque la escritura debería allanar el camino para su comprensión, a veces lo complejo es, sencilla y finalmente, complejo. Análogamente a la trama de una novela policiaca, en el texto se describen y analizan diversos aspectos de la realidad abordada, aportando datos, observaciones y reflexiones que adquieren sentido pleno en la descripción de la intervención y las conclusiones del trabajo. Se aportan a continuación, algunas de las primeras pistas, que pretenden ayudar al lector comprender el caso estudiado.

En el comienzo, las primeras preguntas que surgirán, posiblemente sean similares a: ¿por qué no se habla del liderazgo sostenible desde el comienzo? ¿Acaso no es ese el tema del trabajo o está equivocado el título? Anticipándose a las mismas, una explicación escueta y simple sería que el trabajo adhiere a una conceptualización "integral" del liderazgo sostenible, siendo una de sus características que: *"es un menú inamovible, no es una comida a la carta. No se puede escoger. Todos los principios encajan. Hay que "comérselo todo"* (Hargreaves y Fink, 2008, p.210). Esto significa que, respetando el planteo de los autores, no es posible elegir algunos de esos siete principios para conformar el mapa conceptual, en el que se basarán las conclusiones y recomendaciones finales.

Partiendo de este posicionamiento, adelantando que esta idea (o acepción) de sostenibilidad nace (o al menos se potencia) en el marco de los movimientos ambientalistas; por lo tanto, el liderazgo sostenible en una institución educativa deberá, no sólo ser amigable con el medio ambiente (hábitat), sino que deberá promover la sostenibilidad del sistema y el centro educativo. Esto vuelve necesario esbozar mínimamente los grandes debates contemporáneos (entendidos como posicionamientos) en torno a los sistemas educativos y el contexto actual en que estos se realizan, es decir, los modelos de desarrollo y sus expresiones en los sistemas e instituciones educativas. Es decir, que se descartan análisis reduccionistas que implícitamente defienden la idea de ajenidad de la educación, de los sistemas de educación, de los sistemas públicos de educación, de las políticas públicas (todas

ellas), respecto de la crisis y el modelo de desarrollo que la genera, perpetúa y reproduce, o propone cambios estructurales. En particular, se describen los impactos de la crisis en las propuestas para los sistemas de educación, las propuestas de negocios de corto plazo y la mercantilización educativa; la relación de estos procesos con las propuestas de evaluación internacional cuantitativa-estandarizada, y su correlato explícito o implícito en el sentido y los propósitos de la educación".

Se busca contrastar investigaciones "independientes" y de la academia con otras institucionales de los países realizadas por los Ministerios de Educación y/o ámbitos gubernamentales especializados, y las propias de organismos internacionales o agencias de cooperación técnica, realizadas por sí mismas o consorciadas, tales como: la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.(OIE). Teniendo en cuenta que varias de estas instituciones conforman y/o sus propuestas coinciden con las del denominado Movimiento Global de Reforma Educacional (GERM por su sigla en inglés) y que, al mismo tiempo, se desarrollan paralelamente y de forma contra-hegemonica, otras redes organizacionales y formas de aprendizaje colaborativo, en torno a la denominada "Cuarta Vía" para la educación.

El planteo recurrente de la institución pública uruguaya, en la que se realizó el trabajo de investigación y asesoría organizacional, se refería a la falta de recursos económicos para el desarrollo de la actividad educativa. Este aspecto central escapaba al trabajo que podía abordarse en el contexto del trabajo académico, para la construcción conjunta de un Diagnóstico Organizacional y de un Plan de Mejora de Gestión. Pero ¿es posible el desarrollo de una actividad educativa de calidad sin recursos? ¿Cuáles son las alternativas para el financiamiento? ¿Es sostenible la institución educativa? Estas preguntas están también planteadas en el debate global de la educación y los sistemas educativos, pero al mismo tiempo, las formas de responderlas dan cuenta de que finalmente parte importante de las políticas-programas-acciones refieren al ámbito específico de los centros educativos. Es decir, que el debate en torno de las propuestas globales, no solo refiere al nivel macro (global) y a su correlato en los países (meso), sino que alcanza fuertemente también a los centros educativos (micro). Algunas de las discusiones principales refieren a las propuestas competencia, la autonomía, los incentivos al éxito basados en evaluaciones a través de pruebas estandarizadas, y el financiamiento autogenerado. A esas propuestas se les contraponen otros planteos de colaboración y trabajo en redes o comunidades de aprendizaje, la coherencia y cohesión de las políticas educativas, el aprendizaje lento y profundo concentrado los esfuerzos en el proceso de enseñanza-aprendizaje y en dar el apoyo complementario diferenciado y diverso que cada estudiante requiera, sostenibilidad de la red de centros educativos que implica no generar recursos (humanos, materiales o económicos) despojando a otros centros educativos de los mismos o desequilibrando la red/sistema, etc.

La organización, el rol de la dirección y liderazgo de los centros educativos, es abordada partiendo del trabajo clásico de Frigerio, Poggi y Tiramonti (1992), y complementada y contrastada con los aportes de investigadores como Bolívar, Gairín, Hargreaves y Fink, etc. Se incorpora aquí, como concepto articulador de lo micro con el nivel de análisis meso, los desarrollos conceptuales sobre gobernabilidad, gobernanza y buena gobernanza, con contribuciones de Landoni, Ramos y Vaillant, entre otros.

Cómo los debates son conceptuales, refieren a teoría, ideología, moral y ética – términos utilizado, entre otros, por Morín (2001) y Santos Guerra (2010) - necesariamente conformaran la “Sección Marco Teórico”, que no estaría completa sin incorporar la discusión sobre el proceso de estudio diagnóstico y el rol del asesor, interrogando sobre ¿qué, cómo y cuánto diagnosticar? ¿Investigador, asesor o gestor del proceso de cambio?

En la segunda Sección del trabajo, referida al “Marco Contextual”, intenta caracterizar la institución en la que se realizó el proceso de investigación-asesoría y explicitar la demanda que le dio origen, contextualizando el desarrollo de la educación no formal en Uruguay y en ámbito de la gestión pública en particular, explicando alguno de sus rasgos principales (instituciones educativas, oferta educativa y modalidades de capacitación, docentes, estudiantes, evaluación y acreditación, recursos y financiamiento).

La Sección III, se organiza en cuatro capítulos. El primero refiere a la metodología, el segundo al proceso de diagnóstico en sí, el tercero a los dispositivos de análisis institucional y el último al Plan de Mejora Organizacional.

El texto finaliza con las secciones IV y V, en las que se presentan los resultados, conclusiones, reflexiones finales y recomendaciones.

SECCIÓN I

SECCIÓN I - MARCO TEÓRICO

En el año 2012, en la ciudad de Santiago de Chile, en el marco del Segundo Congreso Interdisciplinario de Investigación en Educación y Tercer Congreso de Investigación en Educación Superior, Andy Hargreaves dictó una conferencia denominada: *“La cuarta vía del cambio educacional”*. Si bien el autor hace referencia a las vías de cambio educacional, en realidad, refiere a las vías de desarrollo, a las grandes estrategias de desarrollo y sus impactos en los modelos y sistemas educativos. Como era de esperarse, el conferencista, se refirió a la primera vía, que es contemporánea al surgimiento del movimiento por los “Derechos Civiles” liderado por Martin Luther King; los movimientos “por la Paz” y “Contra la Guerra de Vietnam”; el surgimiento del movimiento “Hippie”; y que finaliza en los años 70 con la denominada “crisis del petróleo”. La segunda vía para el desarrollo, tuvo el liderazgo político de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, y en lo económico-ideológico de Hayek y Friedman. La tercera vía, estuvo inspirada en los trabajos del sociólogo Anthony Giddens, y en lo político firmemente impulsada por Gerhard Schröder, Bill Clinton y Tony Blair. Ésta, básicamente se proponía corregir los excesos de la primera y segunda vía, resultando en lo educativo en una fórmula que podría denominarse de *“alto apoyo y alta presión”*. Finalmente, para explicar la *“cuarta vía”*, se refirió a la crisis económica mundial, a las disyuntivas del modelo de desarrollo actual y a su correlato que interpela el rumbo de la educación a nivel global.

Este breve preámbulo, intenta fundamentar la estrecha relación entre el modelo de desarrollo sociocultural y económico con el desarrollo de la educación. Esta relación es en general reconocida, pero pocas veces explicitada y problematizada en trabajos escritos que refieren a la educación. Evidentemente, no tendría sentido aquí hacer una revisión histórica, ni siquiera planteando los impactos en la educación por cada modelo, como hizo Hargreaves (2012). Pero, sí se considera pertinente posicionarse en la coyuntura global actual, es decir “contextualizar” las grandes políticas y sus críticas. Esa contextualización necesariamente conduce a la evidencia de que, cómo el desarrollo es desigual a escala planetaria, coexisten políticas de la primera, segunda y tercera vía, y que es factible encontrar trazos de más de un modelo en un mismo país. Para entender este fenómeno, es posible apoyarse en el análisis histórico de Barrán (1989,1990) en que hace referencia a la “lucha y coexistencia” de la “civilización y barbarie” en la Banda Oriental a fines del siglo XIX y principios del siglo XX.

No se hará en el texto un análisis exhaustivo de los conflictos actuales del desarrollo, pero se propone, en primer término, problematizar la idea de crisis económica y las políticas para su resolución, tomando en cuenta sus impactos en la educación de niños y jóvenes. También se intenta problematizar otros posicionamientos que, en el contexto de la crisis pero sin problematizarla, proponen estrategias para financiar la educación que reproducen el modelo de desarrollo que generó la crisis. En tercer término, se hace referencia al impacto de la crisis en la “inversión inmobiliaria” y las consecuencias ya evidenciadas del corrimiento de “los inversionistas” hacia el sector privado de la educación, buscando rentabilidades de corto plazo. Esta situación analíticamente obliga a

problematizar al menos dos aspectos o dimensiones claves, asociadas entre sí, “enseñanza-aprendizaje” y “evaluación”. Estos dos aspectos que primariamente podrían pensarse como fuertemente técnicos, se verá que están fuertemente influidos y condicionados por las políticas dominantes en la actualidad.

Realizada la contextualización, problematizando, abriendo los temas y no cerrándolos, se dará lugar a las ideas presentes en la “cuarta vía”, que entre otras, abonan propuestas y/o experiencias críticas y contra-hegemónicas. Éstas darán el marco inicial desde donde leer otros aspectos desarrollados en el marco teórico como la organización educativa, la dirección y el liderazgo estratégico, el liderazgo pedagógico, la significación del diagnóstico organizacional y el rol del asesor.

CAPÍTULO I.1. EDUCACIÓN Y DESARROLLO

En este capítulo se busca sintetizar y poner en debate diferentes miradas a propósito de las características de la crisis financiera mundial, su impacto en los sistemas educativos, la infancia y las poblaciones vulnerables. Se pone especial atención a las propuestas de la sociedad civil afectada por la crisis, los análisis de los organismos internacionales especializados y se contrastan dichas posturas con la evidencia recogida en investigaciones en América Latina.

En segundo término, se discute de manera crítica las propuestas que proponen la mercantilización de la educación como la estrategia de salida de la crisis financiera mundial, tanto para los inversionistas, como para los gobiernos y los sistemas educativos.

I.1.1. ¿Crisis financiera mundial? ¿Crisis civilizatoria?

Nuestra derrota estuvo siempre implícita en la victoria ajena; nuestra riqueza ha generado siempre nuestra pobreza para alimentar la prosperidad de otros: los imperios y sus caporales nativos. En la alquimia colonial y neo-colonial, el oro se transfigura en chatarra, y los alimentos se convierten en veneno.

Eduardo Galeano (1971, p.6).

Nadie discute que desde el 2008 estamos ante una crisis, que inició como meramente financiera y acotada a algunas instituciones financieras de Estados Unidos y que rápidamente generó un contagio a nivel global, iniciando y con mayor crudeza en los países de la OCDE. La crisis implicó la derrota presidencial de Partido Republicano, llevando a Barack Obama a la Casa Blanca en enero del siguiente año. Los cambios políticos también se dieron en Europa, donde 17 países (Dinamarca, Eslovaquia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania y nuevamente Grecia) cambiaron su signo político entre los años 2009 y 2012.

Para que no queden dudas sobre la relevancia de la crisis, la “*Ley de Reinversión y Recuperación de Estados Unidos de 2009*” (*American Recovery and Reinvestment Act of 2009*) fue aprobada por el Congreso, el Senado y promulgada por el presidente de EEUU en 28 días. Al mismo tiempo se considera que la caída de al menos los gobiernos de Grecia e Italia, se debió a “golpes de mercado” generados desde la bolsa de valores de Londres. Para fines del año 2012, los impactos de la crisis

se empiezan a sentir en la segunda economía del mundo: China, hecho que hace suponer que “lo peor aún no ha llegado”.

Paradójicamente en América Latina, se consolidaron tres tipos de discurso: 1) acá no llegará la crisis; 2) si llega, nos encontrará preparados porque nuestra economía está blindada; 3) en cualquier caso, será leve, pasajera y saldremos de la crisis antes que cualquier otro (Borón, 2012).

En segundo término, la magnitud de la crisis ha generado posicionamientos y debates en los que se plantea que se trata de: i) que las crisis son parte intrínseca de los ciclos económicos del sistema capitalista, recordando las dos crisis previas - 1873-1896, y 1929-1948 – y que se superará ésta crisis al igual que se superaron las anteriores; ii) que se trata de una crisis de dimensiones civilizatorias, producto de la convergencia de múltiples crisis sectoriales: agua, alimentos, energía, financiera, medioambiental, petróleo, productiva, social - destrucción del tejido social, de la integración social -, y política como consecuencia de la deslegitimación de las democracias (Borón, 2012).

Un documento de trabajo publicado por UNICEF (Ortiz, Chai, y Cummins, 2011) se centra el análisis en torno a tres momentos, respecto de las proyecciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) sobre el gasto público para 128 países en desarrollo: i) pre-crisis (2005-07); ii) primera fase de crisis con expansión fiscal (2008-09); y iii) segunda fase de crisis con contracción fiscal (2010-12). Este estudio aporta evidencia de que los estímulos fiscales introducidos en el período 2008-09 fueron inefectivos y la rápida reducción del gasto público a partir del año 2010 se realizó sin considerar las necesidades urgentes de poblaciones vulnerables. Las conclusiones son que el alcance de la austeridad es “grave y excesivo”, es decir, con niveles de gasto público inferiores a los anteriores a la crisis. El trabajo cuestiona entonces que la contracción fiscal y austeridad logren efectivamente proteger *“a los niños y los hogares pobres y el logro de objetivos de desarrollo” (...); anima a (...) evaluar los posibles costos humanos y de desarrollo (...) y a considerar medidas alternativas de política para asegurar una recuperación para todos*” (Ortiz et al., 2011, p.v).

Como alternativa para el financiamiento del desarrollo del sistema educativo en los países que cuentan con recursos naturales como petróleo y/o minerales, UNESCO (2013a) plantea aumentar la extracción y administrar mejor los recursos, destinando una mayor proporción de los ingresos a la educación. Esta “maldición de los recursos” constituye una de las paradojas del desarrollo, porque *“los países que poseen muchos recursos naturales no renovables, tales como el petróleo y otros minerales, han alcanzado tasas de crecimiento inferiores a las de los países que carecen de dichos recursos”* (UNESCO, 2013a, p.1). Al mismo tiempo, la mayoría de estos países se encuentran lejos de la posibilidad de cumplir con los objetivos de la Educación para Todos (EPT) y otras metas de desarrollo como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

En esta clave de modelo de desarrollo, América Latina tiene “la maldición de los recursos”. El saqueo extractivista en el que se basó la “economía de rapiña”, iniciada desde la conquista europea, se encuentra con *“intensidad renovada por la apropiación y explotación de los recursos minerales se expresa en la multiplicación de mega proyectos de extracción en todo el continente”* (Alimonda, 2011, p.12). Los cambios tecnológicos hacen de la mega-minería una industria extractiva que no requiere de grandes cantidades de trabajadores como antaño. Como consecuencia las comunidades *locales “se transforman en víctimas de procesos de vaciamiento territorial que las excluyen de sus lugares de pertenencia, al mismo tiempo en que destruyen a los ecosistemas con los cuales han convivido, a veces, desde tiempo inmemorial”* (Alimonda, 2011, p.12).

Los conflictos asociados a disputas entre la implantación de desarrollos empresariales-corporativos extractivistas, la preservación medioambiental y las poblaciones históricamente radicadas en el entorno de dichos emprendimientos, que fueron documentados en el trabajo de Delgado (2013) alcanza a 225 disputas iniciadas entre 1995 y 2012 y aún pendientes de resolución (a la fecha de realización del estudio). Las investigaciones previas consignaron que a pesar de las disposiciones establecidas para la responsabilidad socio-ambiental empresarial y para el desarrollo de buenas prácticas de gobernanza ambiental, *“la resistencia generalmente tiene como respuesta la criminalización, la represión, los asesinatos por encargo: en el siglo XXI latinoamericano, la disputa por el control de los recursos naturales es un tema álgido de derechos humanos”* (Alimonda, 2011, p.12). Por tanto, la recomendación de UNESCO (2013a) de brindar apoyo a la *“Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas”* (EITI), conjuntamente con otras medidas de transparencia y exigencia sobre los gobiernos para que cumplan dichas normas, resulta de muy difícil aplicación.

La cuestión de fondo es tratar de comprender, si la relación entre la explotación extractiva de recursos no renovables, el grado y modelo de desarrollo alcanzado y las posibilidades del cumplimiento de los objetivos de la Educación para Todos, es paradójica o esperable. Se entiende que en realidad, en la medida que el modelo sea meramente extractivo y no incorpore aquello que los economistas suelen llamar como “valor agregado”, que no es otra cosa que la capacidad de transformar las materias primas en diversos productos con variados grados de elaboración, dichos países seguirán en desventaja respecto de los otros. Entonces sí, para que sea factible un cambio de modelo de la matriz productiva, que incorpore valor agregado hay que invertir en educación y en tecnología, a la vez que hay que actuar firmemente en materia de protección ambiental, de la biodiversidad y de las comunidades, porque de lo contrario habrá crecimiento económico, pero ese territorio será inhabitable y no existirá una población que pueda beneficiarse de dicho crecimiento.

La pregunta que queda por responder es si verdaderamente UNESCO considera que la *“participación en los debates nacionales sobre la utilización de los ingresos obtenidos gracias a estos recursos”* y (...) *“analizar a fondo las diversas opciones con el fin de garantizar que estos ingresos se destinen a la educación”* (UNESCO, 2013a, p.11), es suficiente para cambiar las condiciones de vida de los niños y poblaciones vulnerables, y que garantizará, cuando menos, el cumplimiento de las

metas de Educación para Todos. La evidencia Latinoamericana indica que no sólo no es suficiente, sino que además genera los efectos contrarios y lo que es peor, le traslada a los pobladores de pequeñas comunidades la tarea de controlar a corporaciones mineras transnacionales y a los gobiernos, cuando difícilmente cuenten con mínimos recursos para siquiera hacerse escuchar. Es esperable entonces, que a no ser que se promueva externamente y con éxito un cambio profundo, el desarrollo de esta política resulte en más poblaciones desplazadas, manifestantes encarcelados y líderes comunitarios asesinados (Delgado, 2011; Alimonda, 2013), pero sin avances en el objetivo de Educación para Todos.

Lo antedicho se aproxima al planteo de Hargreaves y Fink (2008, p.18), que se opta por citar en extenso para la mejor comprensión y valoración:

La sostenibilidad medioambiental es un imperativo moral del que depende la calidad de nuestra vida y el futuro de nuestro planeta. El movimiento ecologista y su compromiso con la sostenibilidad, a pesar de su carácter dispar y sus diferencias internas, nos dan lecciones básicas sobre cómo alcanzar la sostenibilidad (...).

Con las opiniones que naturalmente emergen respecto de la sostenibilidad medioambiental y las interrogantes que puede haber generado la idea de aplicación en el campo de la educación, ya no como contenido temático de un módulo de capacitación específica, sino como el eje estructurador del sistema educativo y el trabajo en el aula; optando por dejar este tema abierto para retomarlo con mayor profundidad al final del capítulo de marco teórico, es que se propone al lector acercarse a un segundo debate: ¿cómo se sale de la crisis?, y ¿cómo se relaciona la crisis con las propuestas de aprendizaje y evaluación educativa? Debate en el que no se han alcanzado consensos, aunque exista un tipo de propuesta de salida de la crisis que “goza de una posición dominante”, por no decir hegemónica; pese a ello, o por esa misma razón quizás, se incluyen y destacan las perspectivas críticas, como forma de contribuir a la construcción de una auténtica salida.

I.1.2. Para salir de la crisis ¡hagamos de la educación un negocio!

Educadores y educandos no podemos, en verdad, escapar a la rigurosidad de la ética. Pero, es preciso dejar claro que la ética de la que hablo no es la menor, restrictiva, del mercado, que se inclina obediente a los intereses del lucro.

Paulo Freire (1999, p.17).

En primer término se deben descartar la idea de ajenidad de la educación, de los sistemas de educación, de los sistemas públicos de educación, de las políticas públicas (todas ellas), respecto de la crisis. Como se vio en el apartado anterior, las medidas de contracción fiscal y austeridad tienen impactos negativos respecto de las oportunidades de protección de la infancia y de desarrollo de las poblaciones vulnerables (Ortiz et al., 2011).

Contradiendo las ideas previas, podría extrapolarse de un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en el que se estudiaron durante 12 años y en 12 áreas urbanas de Argentina - con énfasis en el período de la crisis 1998-2002 -, las oportunidades del mercado de trabajo y su relación con las decisiones empleo-escolarización, concluyendo que la caída de las tasas de empleo aumenta las probabilidades de que niños continúen en el sistema educativo, particularmente en la educación secundaria, donde dicho estudio consignó un crecimiento del 6% de la matrícula en el año 2002 respecto del año 1998 (López, 2008). Entonces ¿hay que fomentar las crisis del mercado de empleo para tener mayor inclusión en el sistema educativo en general y en la educación secundaria en particular?

Desde la perspectiva de Hargreaves (2012), estamos al borde de un gran cambio, que se define simultáneamente con la confluencia de la globalización, la tecnología y por cambios en la forma en que la gente se orienta respecto de su propio aprendizaje. Estamos ante una encrucijada provocada por la crisis económica mundial, que provocó la caída de los mercados financieros e inmobiliarios de propiedades, haciendo que los inversionistas tuvieran que buscar mercados nuevos para hacer negocios y uno de los más rentables es la educación.

La lógica del Capital de Negocios aplicada a la Educación Pública a nivel mundial trata a la educación como una inversión, buscando alta rentabilidad a corto plazo. Se constituye así *“la educación pública en un mercado para la tecnología, para los productos de prueba, para las escuelas chárter y las compañías y cadenas y sus parecidos en Suecia e Inglaterra y otras partes del mundo”*. (Hargreaves y Fullan, 2013, p.37). Contrariamente a lo planteado por Ortiz et al. (2011) de *“asegurar una recuperación para todos”*, se aumentan los precios de la educación para generar rápidamente ganancias para unos pocos, en lugar del beneficios al conjunto de la población (Hargreaves, 2012).

Estos planteos recientes no son muy diferentes de los que, ya 25 años atrás, realizaba Santos Guerra (1999), cuando planteaba la necesidad de interrogarse sobre el rol de la educación en la sociedad neoliberal, anticipando la complejidad para articular las ideas de escuela para la democracia, con las predominantes en la sociedad. Afirmaba que la cultura hegemónica se basa en: *“el individualismo, la obsesión por la eficiencia, la productividad, la competitividad, el pragmatismo, el eclecticismo”*; por el contrario, la escuela debe desarrollar la *“superación de las desigualdades, el espíritu de justicia, el respeto a la diversidad, el desarrollo de la comprensión, de la crítica y del análisis”* (Santos Guerra, 1999, p.78). Igualmente, antes de continuar desarrollando las ideas respecto de cómo debe ser una escuela para la democracia y especialmente proponer una pequeña

discusión sobre qué debe enseñarse-aprenderse en la escuela es importante completar la descripción de la mirada mercantilista de la educación. Más recientemente, Santos Guerra (2010) reafirma su idea de las contradicciones entre la filosofía y los valores que se le encomienda a la escuela transmitir y los impulsados por la sociedad en el marco del neoliberalismo, fundamentalmente a través de los medios de comunicación masiva. Dichos valores son: filosofía del éxito, de la competencia, de la cuantificación, de la utilidad, del individualismo, del consumo, de la apariencia, de la prisa, de la provisionalidad, del sentimiento, de la posesión. Claramente, como en todo emprendimiento comercial que busca aumentar las ganancias, las acciones básicas son claras: bajar los costos, aumentar los precios y reducir los ciclos de producción. Dicho de otra forma: reducir los tiempos educativos, reducir los costos y aumentar los precios de las matrículas escolares (Hargreaves et al., 2013). Al mismo tiempo, se propone el gerenciamiento descentralizado, con el objetivo de aumentar el rendimiento (Santos Guerra, 1999).

Entonces la pregunta nuevamente es ¿cómo se logra esto? El punto de partida, el supuesto de trabajo es que enseñar es simple, o mejor dicho, técnicamente sencillo. En consecuencia, no se requiere una formación prolongada y rigurosa, tampoco es necesaria mucha práctica para poder enseñar a otros. Desde esta visión, basta un curso corto de unas pocas semanas, siempre que se le ponga pasión y entusiasmo (Hargreaves et al., 2013). Claro que puede que resulte emocionalmente difícil, pero no es complejo, todos hemos visto cómo se hace, ¿no? Pero además, no tienes por qué pensar en dedicarte a la enseñanza como tu profesión, sino quizás como algo temporal, mientras que encuentras otra cosa mejor para hacer. En suma, gracias a la tecnología puede reducirse la cantidad de profesores utilizando los recursos de la virtualidad (Hargreaves, 2012).

Desde esta perspectiva la clave es simple: “bajar los costos docentes”, y la crisis es la oportunidad para ello en virtud de la contracción de la economía y el aumento del desempleo. Para bajar más los costos, además de bajar los salarios del plantel contratado, se utilizan tácticas complementarias tales como: promover el voluntariado, las pasantías y los contratos a término por corto plazo; se contrata personal sin experiencia o con escasa experiencia que demandarán menores salarios; se reducen las horas de aula aumentando el uso de recursos y plataformas virtuales; se disminuye la duración y carga horaria de los cursos. Pero la estrategia requiere además de “aumentar los ingresos”, por lo tanto se reclaman mayores subsidios del gobierno y se sube el precio de las matrículas, sumando costos extras para el estudiantado por examen, entrega de certificados, escolaridad y cualquier otro trámite administrativo imprescindible. De esta forma se proyecta que el negocio tendrá una rentabilidad creciente.

En este contexto, el único desafío pendiente para asegurar la rentabilidad de la empresa educativa es la evaluación. Para ello nada mejor que las evaluaciones objetivas, estandarizadas e internacionales, que permitirán figurar en un ranking de instituciones, acorde a los logros de los estudiantes. Es decir, en la competencia en el mercado educativo, es importante que la institución

educativa esté bien clasificada, para así poder cotizar bien y ser atractiva para quienes buscan el éxito.

En el ejemplo descrito anteriormente, puede verse también cómo en el ámbito de la educación, o mejor dicho, de la educación transformada en un negocio, se evidencian los trazos de la filosofía neoliberal descrita por Santos Guerra (2010). En este sentido, sólo importa el “éxito” del negocio, que como es mío (individualismo) debe ser tener un buen rendimiento (utilidad); que para superar a otros emprendimientos similares (competencia) no dudará en usar su poder económico y sus influencias políticas para hacer cerrar a otros establecimientos o impedir su apertura (violencia); que aun habiendo logrado por ahora ser el único establecimiento en ese territorio (provisionalidad) no renunciará a la idea de expandirse hacia la globalidad (posesión); cuyos resultados se verán además por el número de matrículas y de egresados (cuantificación), que se orienta a reducir los tiempos de aula y los ciclos de enseñanza (prisa). De todas formas el emprendimiento debe demostrar permanentemente su éxito (apariencia), y para ello promoverá la renovación constante del equipamiento (consumismo), buscando que tanto los docentes como los estudiantes se sientan a gusto en la institución (sentimiento).

Lo antedicho no contradice el hecho de que no todas las instituciones educativas privadas persiguen fines de lucro, ni responden a los emergentes intereses de rentabilidad de corto plazo, ni tienen una filosofía organizacional de corte neoliberal; históricamente no ha sido así. De hecho el propio Andy Hargreaves trabaja en una universidad privada, lo que le impediría tener un posicionamiento “moralista” o “contrario a la educación privada”. Esto significa que además de preguntarse como país, como comunidad, cómo familia ¿qué educación quiere?, debería también preguntarse: ¿qué educación privada quiere?, y ¿qué rol debe cumplir la educación privada? Las respuestas que da el autor son, las de en primer término reconocer que hay un lugar para el sector privado en la educación (Hargreaves, 2012); pero al mismo tiempo, reconocer que su función no es la reemplazar-privatizando lo público, sino la de cubrir ciertas cosas que el sector público no cubre, o empujar al sector público hacia nuevos desafíos. En este sentido, quizás su conclusión más fuerte sea resaltar que aquellos países que tienen sectores privados muy pequeños, son los países que, en el escenario mundial, se destacan por su alto desempeño. ¿Por qué ocurre esto? La respuesta que da el autor es simple: porque la mayor parte del esfuerzo del sector público está destinado a “todos los niños y niñas del país”, no solamente detrás de “yo y mi hijo”, sino que es por todos ellos.

Estos planteos obligan a precisar dos temas que resultan clave en los debates actuales: ¿qué se debe enseñar-aprender en las escuelas?, y ¿qué y cómo debe evaluarse del proceso enseñanza-aprendizaje?

CAPÍTULO I.2. EDUCACIÓN Y APRENDIZAJE: EL GRAN DEBATE

El maestro ignorante nos enseña que: es posible enseñar la democracia que desconocemos, crear condiciones para que otros aprendan lo que no sabemos. (...) Que enseñar todo a todos quizás no por antigua devino consigna vieja.

Graciela Frigerio (2003, pp. 270-271).

Quizás este es el tema que mayor diversidad de opiniones puede generar, dónde existe una muy densa producción de investigación, reflexión, análisis y posicionamientos filosófico-ideológicos fuertes. En este trabajo no se pretende hacer una revisión exhaustiva del tema, sino una aproximación, que a partir de tres miradas permita descubrir diferencias, semejanzas, complementariedades y desde una perspectiva crítica en educación. Para ello, nos basaremos en los trabajos de Edgar Morin (2001), Miguel Ángel Santos Guerra (2010), y en el primero de la serie de documentos de la “Comisión especial sobre métricas de los aprendizajes: UNESCO-UIS y Brookings Institution” (2013a).

I.2.1. La perspectiva de Edgar Morin

En el trabajo realizado por Morin (2001), que elaborara a pedido de UNESCO, identifica como los siete saberes a desarrollar:

- *“Las cegueras del conocimiento: el error y la ilusión”*. Se realiza una crítica a la asunción de que la educación considere al conocimiento como *“una herramienta ya pronta”*, sin estudiar su naturaleza, sus conflictos, sus reglas, sus fallas, y *“sus tendencias tanto al error como a la ilusión”*. En este sentido, la prioridad debería ser aprender acerca del conocimiento, como estrategia que responde a la necesidad de capacitarse como preparación para enfrentar y corregir los *“riesgos permanentes de error y de ilusión que no cesan de parasitar la elite humana”*. Por tanto, para dotar a cada mente de las armas requeridas en el vital combate para la lucidez, la educación debe incorporar y potenciar el estudio del funcionamiento, de las formas y de los procesos mentales-cerebrales y socio-cultural del conocimiento humano, que provocan el riesgo de la ilusión y el error.
- *“Los principios del conocimiento pertinente”*, es decir, aquel con la capacidad de afrontar los problemas fundamentales y globales, inscribiendo en ese marco de conocimiento aquellos otros conocimientos de alcance local o parcial. Existe la necesidad de desarrollar un modo de conocimiento que aborde a los objetos incorporando el contexto, que los considere en su

conjunto y que dé cuenta de sus complejidades, trascendiendo la fragmentación del conocimiento disciplinario que frecuentemente obtura su integración. En esta misma dirección, la educación debe enseñar las metodologías que facilitan la visualización de la complejidad y de la influencia mutua entre las partes. Esto implica el desarrollo de la capacidad intrínseca del ser humano para unir y contextualizar la información.

- *“La condición humana”*, debe ser un objetivo primordial de toda propuesta educativa. El problema es que la fragmentación disciplinaria promovida por los sistemas educativos, tienden a presentar de forma desintegrada la compleja unidad de la naturaleza humana. *“El ser humano es a la vez físico, biológico, psíquico, cultural, social, histórico”*, pero en este contexto de fragmentación y desintegración del conocimiento resulta imposible el aprendizaje del significado de *“ser humano”*. Por lo tanto, es necesaria la recuperación de la conciencia de una identidad compleja que es simultáneamente parte de una identidad colectiva común con los otros seres humanos. El desafío principal y la tarea educativa a llevar a cabo es, entonces, el de localizar, organizar y juntar el conocimiento disperso en múltiples disciplinas del conocimiento, y *“mostrar la unión indisoluble entre la unidad y la diversidad de todo lo que es humano”*.
- *“La identidad terrenal”*. El futuro planetario de la humanidad, será sistemáticamente desconocido por la educación, a pesar de que debería ser uno de sus objetivos básicos. Las múltiples formas de dominación y opresión que han asolado y continúan asolando a la humanidad, sin olvidar cómo las diferentes partes del mundo se volvieron inter-solidarias desde el inicio de la era planetaria en el siglo XVI cuando se alcanza la comunicación entre todos los continentes, vuelve más que pertinente esta enseñanza de la historia. La clave está en poder dar cuenta de la crisis planetaria del siglo XX y su complejidad, *“mostrando que todos los humanos, confrontados desde ahora con los mismos problemas de vida y muerte, viven en una misma comunidad de destino”*.
- *“Enfrentar las incertidumbres”*. En el siglo XX que ha quedado atrás, a la vez que las ciencias nos han proporcionado múltiples certezas, nos han hecho descubrir diversos campos de incertidumbre y comprender su enseñanza ha de ser tarea primordial de la educación. Más aún, *“tendrían que enseñarse principios de estrategia que permitan afrontar los riesgos, lo inesperado, lo incierto y modificar su desarrollo en virtud de las informaciones adquiridas en el camino”*. *“Es necesario aprender a navegar en un océano de incertidumbres a través de archipiélagos de certeza”*. Por lo tanto, los educadores deben estar a la vanguardia de las incertidumbres que ya trae el siglo XXI.
- *“La comprensión”*. A pesar de la necesidad imperiosa de la comprensión mutua en todas sus formas y diversidad a lo largo y ancho del planeta, en la enseñanza está ausente la educación para la comprensión. Para llevar adelante esta tarea, será necesario un cambio intencional de mentalidades. *“La comprensión es, al mismo tiempo, medio y fin de la comunicación humana”*. El actual estado generalizado de incomprensión mutua entre los humanos, tanto los cercanos

como los extraños, justifica la necesidad de realizar un estudio que permita identificar sus raíces, describir sus modalidades y conocer sus efectos; constituyendo una de las bases de la educación para la paz.

- *“La ética del género humano”*. Esta no puede enseñarse dictando clases de moral; sino que, por el contrario, partiendo de la conciencia de que el ser humano posee una triple realidad: la de ser al mismo tiempo parte de una especie, de una sociedad e individuo, debe formarse y consolidarse en las mentes de las personas. *“La educación debe conducir a una “antropoiética” considerado el carácter ternario de la condición humana, cual es el de ser a la vez individuo-sociedad-especie”*. No es posible concebir la idea de desarrollo humano sin incluir a la vez los desarrollos de la autonomía individual, de la participación en las comunidades y la toma de conciencia de la pertenencia a la especie humana. El control recíproco del colectivo (la sociedad) por el individuo y de éste por el colectivo, es lo que constituye el sentido de la ética individuo especie; dicho de otro modo, *“la democracia, la ética individuo-especie convoca a la ciudadanía terrestre en el siglo XXI”*. De este modo, en el nuevo milenio, se describen los dos principales objetivos ético-políticos: la democracia como la herramienta que permite el desarrollo de relaciones de control recíproco entre los individuos y la sociedad, y la concepción de la comunidad planetaria como la humanidad toda. En suma, la educación debe facilitar no sólo estos procesos de toma de conciencia, sino que la misma se traduzca en la firme voluntad de generar una ciudadanía terrenal.

I.2.2. La perspectiva de Santos Guerra

Por su parte, en el texto “una pretensión problemática: educar para los valores y preparar para la vida” Santos Guerra (2010), identifica cinco criterios con el objetivo de facilitar un aprendizaje que permita descifrar los diferentes significados del conocimiento a enseñar, siempre con el propósito de ponerle al servicio de los valores humanos:

- *“Preparar para entender la realidad”*. Esta perspectiva propone que la escuela asuma la tarea de propiciar el desarrollo de criterios por los alumnos, dotándoles de los instrumentos que faciliten la comprensión de lo que acontece en la sociedad, identificar quién o quiénes lideran el acontecer humano y cuáles son las causas. Partiendo de la base que la mentada neutralidad científica no existe en tanto tal, ni tampoco en su aplicación, dotar de significado a la misma y facilitar su comprensión es el objetivo del pensamiento crítico. *“El mismo conocimiento que selecciona, organiza y presenta la escuela tiene un eje axiológico estructurador”*. Es prioritario entonces, dotar a los alumnos de las herramientas que permitan hacer inteligible el mundo. La escuela no puede colocarse de espaldas a los conflictos sociales, a la crisis, a la realidad, sino por el contrario, ayudar a la comprensión de sus causas, identificar las posibles acciones en el plano individual y colectivo, anticipando las consecuencias de cada tipo de acción en sus planos respectivos. Facilitar el conocimiento del mundo del trabajo y sus claves resulta una tarea

ineludible. *“Pasar de una mentalidad ingenua a una mentalidad crítica es, como proponía incesantemente Paulo Freire, una exigencia fundamental de la educación. No se trataría, por consiguiente, de transmitir en la escuela un caudal de conocimientos inertes que sólo sirvan para almacenar información sino de adquirir herramientas que permitan explorar y comprender con rigor la realidad”*.

- *“Preparar para actuar”*. El conocimiento teórico y poco conectado con los problemas reales de la sociedad, el desarrollo de habilidades y la transmisión de conocimientos orientados a la consecución de un empleo, no son suficientes. Es necesario ir más allá, generando el compromiso efectivo para la transformación y mejora de las estructuras sociales. *“La educación se diferencia de la mera socialización (que incorpora a los individuos a la cultura) porque añade a ésta dos dimensiones esenciales: la dimensión crítica de la que hablaba en el punto anterior y la dimensión ética”*. Debe tenerse presente que para el desarrollo de la ética no basta con un alto nivel de instrucción, se requiere además un auténtico compromiso con la acción transformadora.
- *“Preparar para el desarrollo de competencias”*. La competencia, desde este punto de vista, es entendida como *“la capacidad de responder a demandas complejas y de saber llevar a cabo tareas diversas de manera precisa y adecuada al contexto. La acción eficaz requiere el dominio de un entramado complejo de conocimientos, actitudes, destrezas y valores”*. En virtud de que el desarrollo y ejercicio de la reflexión no resulta suficiente para adquirir nuevas competencias, se requiere de práctica, que en este caso es de práctica de valores que incluye el conocimiento de derechos y deberes. Educar para la ciudadanía, además de conocimiento demanda un compromiso con la práctica, que trasciende el mero formalismo de dictar o concurrir a un curso.
- *“Preparar para sentir”*. Actualmente la tarea educativa cuenta con fuertes exigencias en materia de educación emocional. *“Las nuevas corrientes sobre la inteligencia emocional demandan a las escuelas y a los educadores una atención incuestionable”*. Exigencias similares se viven en materia de las demandas sobre educación para la igualdad.
- *“Preparar para ser”*. Lo que hoy, ya se está siendo, tiene mucho que ver con la preparación para ser, porque la práctica de valores en contextos y realidades que forman para la vida, constituye la mejor forma de prepararse. De esta forma se pone en cuestión *“el quehacer meramente academicista y reclama la reinención de una escuela que esté centrada en las personas, en sus valores y en sus ejes convivenciales”*. En suma, el tipo de aprendizaje requerido para ser, va mucho más allá de los conocimientos incorporados a la currícula académica.

Para una profundización de los temas “convivencia y la identidad”, puede verse otro texto del autor en el que trata en particular el tema de la convivencia y la interculturalidad (Santos Guerra, 2009). Respecto del “sentir”, en Santos Guerra (2006), se desarrollan ocho aspectos a ser enseñados en la institución educativa: la satisfacción de necesidades psicológicas, el aprender a aceptarse a uno mismo, identificar las emociones propias y las de terceros, expresar emociones, resolver conflictos, potenciar las habilidades sociales y de ciudadanía. La idea de ciudadanía para el autor está

estrechamente entrelazada con la democracia y con su práctica, y es en la escuela donde se aprende practicando.

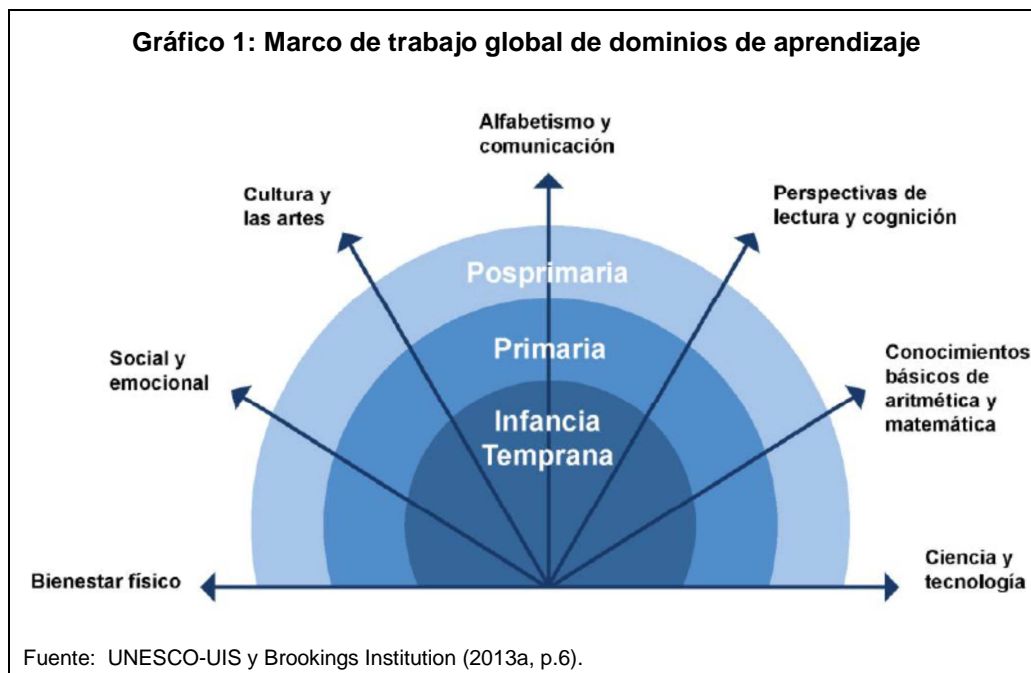
I.2.3. La perspectiva de UNESCO-UIS y Brookings Institution

La Comisión especial sobre métricas de los aprendizajes (UNESCO-UIS et al., 2013a), reconoce y propone siete dominios de aprendizaje a desarrollar en tres etapas de formación distintos: infancia temprana (desde el nacimiento hasta el ingreso a la educación primaria), primaria y pos-primaria (desde la finalización de la educación primaria hasta el término de la educación media básica):

- *“Bienestar físico”*. Refiere al uso y control del cuerpo por parte de los niños y jóvenes, el desarrollo y dominio de las capacidades motoras, la comprensión de la relevancia de una nutrición adecuada y su cuerpo evidencia la misma, la actividad y ejercicio físico y deportivo, el cuidado de la salud mediante medidas básicas de higiene y seguridad.
- *“Social-emocional”*. De qué forma los niños y los jóvenes facilitan, se visualizan a sí mismos respecto de los otros; cómo desarrollan y sostienen impulsan y mantienen relaciones con adultos y pares.
- *“Cultura y las artes”*. Incluye la experiencia familiar, escolar, comunitaria y de la nación en relación con la cultura. Así mismo, toda forma creativa, cómo pueden ser: la escultura, la pintura, el canto, la música, la expresión corporal, la literatura, la poesía y el teatro, la fotografía, cinematografía, radio y televisión, entre otras.
- *“Alfabetismo y comunicación”*. Todo niño y joven debe poder comunicarse por diversos medios en la sociedad en la que vive y en al menos uno de los idiomas más utilizados en la misma. Comprende la capacidad de expresión oral, de entendimiento auditivo, de comprensión lectora y capacidad de expresión escrita y en general el entender en cualquier medio la palabra oral y escrita.
- *“Perspectivas de lectura y cognición”*. Los niños y jóvenes tienen diferentes niveles de compromiso, así como distinto grado de motivación y participación en la lectura; esto es lo que describen las perspectivas de lectura. *Por otra parte, cuando se incluye a la cognición, se está haciendo referencia al “proceso mental de adquirir conocimiento a través de estos distintos abordajes”*.
- *“Conocimientos básicos de aritmética y matemáticas”*. Implica el aprendizaje por los niños y jóvenes de *“la ciencia numérica y el lenguaje cuantitativo utilizado universalmente para representar los fenómenos observados en el ambiente”*.
- *“Ciencia y tecnología”*. Aquí se hace referencia al cuerpo de conocimientos que los niños y jóvenes deben adquirir, ya sea en cuanto a conocimientos específicos o en cuanto a leyes

generales. Al mismo tiempo, la mención particular a la tecnología, tiene como objetivo el aprendizaje de estas herramientas por su potencial uso y para la creación de soluciones a problemas.

La representación gráfica de los dominios de aprendizaje definidos por UNESCO-UIS et al. (2013a), puede verse en la Gráfico 1, donde las flechas indican la forma en que cada niño o joven va desarrollando competencias en cada área. Dado que el aprendizaje no finaliza en las etapas consideradas hasta el momento y representadas por los semicírculos, y que tampoco se limitan a los sistemas de educación formal, las flechas continúan más allá del diagrama, indicando esa potencialidad.



I.2.4. La perspectiva comparativa

A los efectos de este análisis comparativo entre las diferentes propuestas (ver Gráfico 2), se toma como punto de partida el trabajo ya citado de Morin (2001), dado que, entre los análisis incluidos en este trabajo, cronológicamente es el primero desarrollado, aunque el mismo no es tomado en cuenta de manera explícita (en ningún aspecto) ni por Santos Guerra (2010), ni por la UNESCO-UIS et al. (2013a), los cuales tampoco hacen referencia explícita alguna entre sí.

La crítica realizada por Morin (2001, p.14), y ya presentada de manera sintética, como **“las cegueras del conocimiento: el error y la ilusión”**, cuestiona que la educación asuma al conocimiento como un producto o herramienta lista para usar y sin valorar su naturaleza, sus conflictos, sus reglas, sus fallas, y *“sus tendencias tanto al error como a la ilusión”*. Sobre este particular, podría considerarse que la referencia a la ciencia por parte de la UNESCO-UIS et al. (2013a, p.5): *“es el conocimiento*

específico o el cuerpo o sistema de conocimiento que comprende las leyes físicas y las verdades generales”, se aleja de la preocupación por el *“error y la ilusión”*; pero al mismo tiempo, cuando hace referencia a la cognición como el *“proceso mental de adquirir conocimiento a través de estos distintos abordajes”* (UNESCO-UIS et al., 2013a, p.5), podría efectivamente incorporar el interés en la inclusión del *“conocimiento del conocimiento”*, aunque de acuerdo con el informe, lo haría de manera parcial al sólo considerar los procesos mentales (cuasi equivalentes a los mentales-cerebrales) pero sin reconocer explícitamente los *“procesos socio-culturales del conocimiento humano”*. Por otro lado, que el planteamiento de Santos Guerra (2010, p.29), respecto de que *“el mismo conocimiento que selecciona, organiza y presenta la escuela tiene un eje axiológico estructurador”*, estarían hablando de un proceso de conocimiento fuertemente influenciado por aspectos socioculturales. Y en tercer lugar, en el posicionamiento de Santos Guerra (2010, p.29): *“ni la ciencia ni su uso por los individuos o los grupos humanos tienen un carácter neutro”*, se contraponen claramente con la concepción de la ciencia como *“verdades generales”* (UNESCO-UIS et al., 2013a, p.5); otra lectura posible de este planteo sería que si el conocimiento no es neutro, no puede utilizarse de manera irreflexiva, es decir, que no es una *“herramienta pronta para usar”* (Morin, 2001), lo que podría conducir al fracaso (error) o hacia falsos logros o falsos positivos (ilusión).

Morin (2001, p.14) propone también la enseñanza de ***“los principios del conocimiento pertinente”***, entendido como aquel que permite abordar *“los problemas fundamentales y globales”*, saliendo y trascendiendo los abordajes localistas y fragmentarios para un abordaje en conjunto que dé cuenta de la complejidad. A este respecto, la lectura atenta de las propuestas de UNESCO-UIS et al. (2013a), deja en evidencia la ajenidad respecto del planteo realizado por Morin en este punto. Más aún, una lectura crítica del texto deja entrever una concepción de la ciencia, vinculada al binomio ciencia-tecnología, la conceptualmente se remite a las ciencias básicas o duras (física, química, biología, etc.), sin considerar las ciencias sociales, humanas, etc. Esta concepción es además coherente con la conceptualización de la cognición (tratado en los párrafos anteriores), que omite (al menos no explicita) la dimensión socio-cultural de la creación de conocimiento. Por otra parte, el posicionamiento de Santos Guerra (2010, p.29): de *“manera implícita”* persigue el mismo objetivo, cuando plantea: *“preparar para entender la realidad”*, es decir, *“facilitar a los alumnos los criterios y los instrumentos necesarios para entender qué es lo que sucede”*. No es posible el desarrollo del pensamiento crítico que propone el autor, sin el aprendizaje de las herramientas metodológicas que permitan superar la fragmentación/parcialidad del conocimiento y la información mediante la comprensión de la complejidad, que en palabras de Morin (2001, p.15) constituye una *“aptitud natural de la inteligencia humana”*. Finalmente, las coincidencias implícitas en los planteos de Santos Guerra (2010) y Morin (2001), señaladas en el párrafo anterior, hacen también implícitas las diferencias entre los planteos del primero con el de la UNESCO-UIS et al. (2013a), en virtud de su ya señalada ajenidad del posicionamiento de Morin (2001).

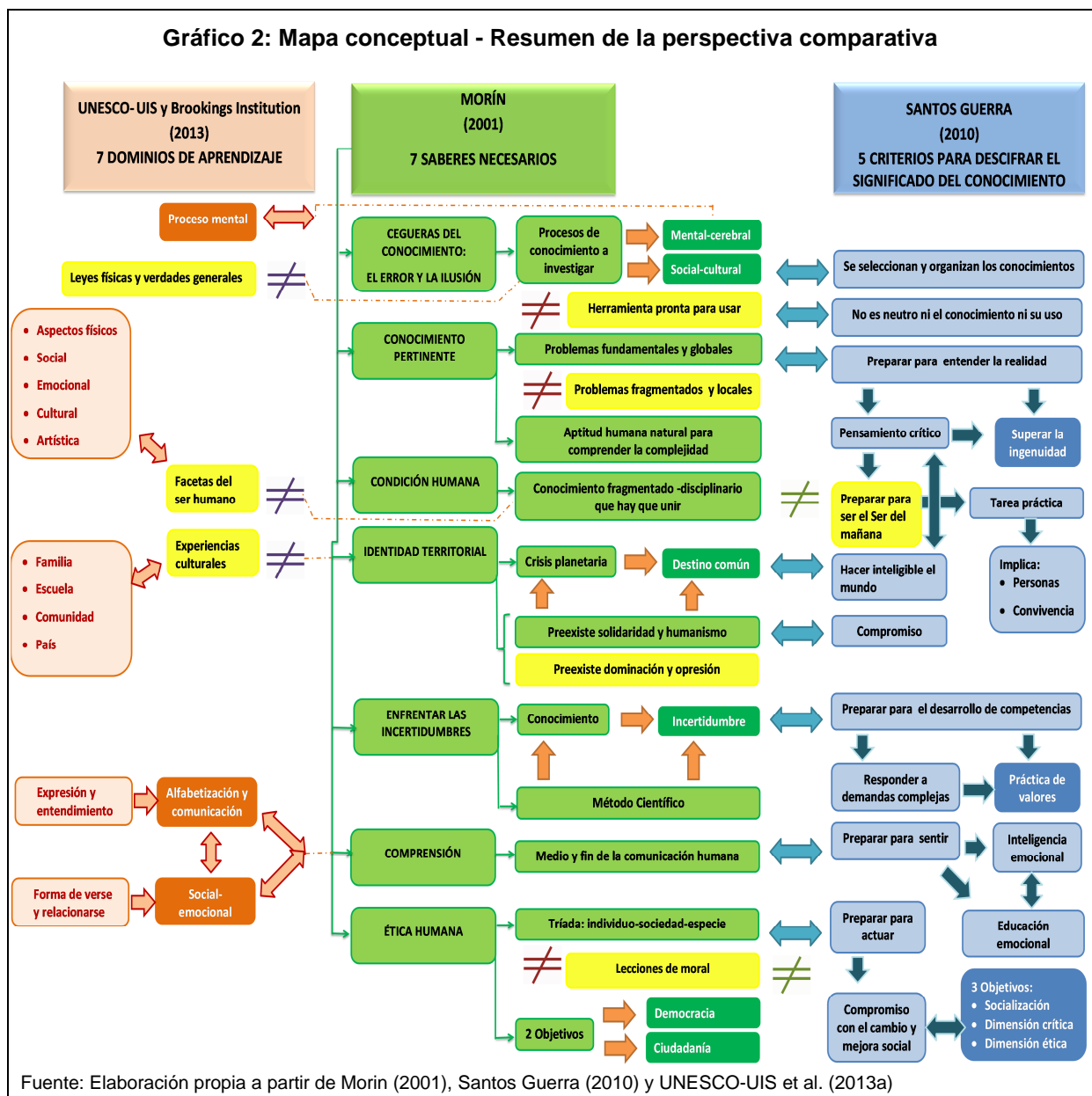
La importancia de enseñar sobre ***“la condición humana”***, señalada por Morin (2001), que refiere a la multidimensionalidad del ser humano y a su enseñanza fragmentada por cada disciplina del

conocimiento. Inicialmente podría pensarse que estos aspectos son tomados en la propuesta de Santos Guerra (2010, p.34) cuando hace referencia a *“preparar para ser”*. Sin embargo, este autor plantea esencialmente la conexión entre el ser que soy hoy con la preparación para ser un ser diferente, preparación que ha de ser esencialmente práctica y que pone en juego a las personas, las formas de convivencia y sus valores. Mientras que la propuesta de Morin (2001) se enfoca en la tarea pedagógica de unir el conocimiento disperso de cada una de las facetas de ser humano, para facilitar la visualización y comprensión de su complejidad. En este sentido, la propuesta de la UNESCO-UIS et al. (2013a), incluye varias facetas o dimensiones del ser humano, como sus aspectos físicos (motores, nutricionales, higiene y seguridad), sociales y emocionales, culturales y artísticos, comunicacionales y científicos, pero no jerarquiza su interconexión, tal como hiciera Morin (2001).

La priorización de la noción de enseñar la **“identidad terrenal”** desarrollada por Morin (2001) conjuga dos aspectos: la preexistencia de una historia de la humanidad con múltiples expresiones de dominación/opresión, pero también de solidaridad/humanismo; y la evidencia de una crisis planetaria, que hace que la humanidad toda tenga un destino común. El concepto de identidad es aludido indirectamente en el planteamiento de la UNESCO-UIS et al. (2013a, p.5), en relación a la cultura y las artes, y se menciona explícitamente *“las experiencias culturales en las familias, escuelas, comunidades y países”*. De esta forma, la propuesta no sólo excluye la idea de una “identidad terrenal”, sino que refuerza la idea de identidad como elemento de fragmentación social, que se ubican lejos de la compleja unidad en la diversidad. La prioridad de *“preparar para entender la realidad”* para Santos Guerra (2010, pp. 29-30), implica hacer inteligible *“el mundo”*. Esta mención al mundo, en el contexto del texto de dicho autor, da la idea de ciudadano del mundo, pero el énfasis no está puesto en la construcción o el reconocimiento de tal identidad, sino en el desarrollo de una mentalidad crítica.

Otra de las prioridades de enseñanza, desde el punto de vista de Morin (2001, pp. 16-17), es: **“enfrentar las incertidumbres”**, y refiere a la incertidumbre de la ciencia, dado que en tanto la ciencia avanza los nuevos hallazgos ponen en cuestión conceptos previos como está claramente determinando la metodología del conocimiento científico; pero además, a que es precisamente ese proceso el que ha permitido el descubrimiento de múltiples campos de incertidumbre, debiendo comprenderse la misma para su enseñanza. Esta idea, podría asociarse con la propuesta educativa de criterios prioritarios definidos por Santos Guerra (2010, pp. 31-33), interpretando que *“preparar para el desarrollo de competencias”*, que incluye *“la capacidad de responder a demandas complejas y de saber llevar a cabo tareas diversas de manera precisa y adecuada al contexto”*, es también poder lidiar con la incertidumbre, aunque no se haya definido como una competencia o tarea específica. Corresponde precisar que el foco problemático para el autor, no es tanto cuál es la competencia a desarrollar, sino su puesta en práctica, en la cual entran en juego, ineluctablemente, los valores. En este sentido, quizás, por la concepción de la ciencia que se interpreta (en un texto

escueto), la incertidumbre no aparece como interés implícito en ninguno de los dominios de aprendizaje priorizados en el informe de UNESCO-UIS et al. (2013a).



El aprendizaje que mayores coincidencias va encontrar, de manera implícita, entre los priorizados por Morin (2001, p.17) es el de **“la comprensión”**, entendida como *“medio y fin de la comunicación humana”*, como comprensión mutua y como clave para la educación para la paz. En este sentido, el informe de UNESCO-UIS et al. (2013a, p.5), incluye implícitamente esta prioridad, a través de dos de los dominios de aprendizaje jerarquizados en el mismo: *“alfabetismo y comunicación”*, que implica la competencia para expresarse y entender toda comunicación a través de los diversos medios e idiomas disponibles en la sociedad en la que vive; y *“social-emocional”*, que refiere a la forma de verse y de relacionarse que tienen niños y jóvenes, y requiere de las habilidades de alfabetismo y comunicación. Desde la perspectiva de Santos Guerra (2010, p.33), la prioridad es denominada

como *“preparar para sentir”*, y se centra en la educación emocional, basada en el enfoque de inteligencia emocional. Sin embargo, pareciera que tanto en la perspectiva de Santos Guerra (2010) como la de UNESCO-UIS et al. (2013a), hay algo que se escapa, que tiene que ver con la “intensión comunicativa”, es decir, no alcanza con las capacidad alfabetizadora y comunicativa de entender lo que otros dicen, ni con la reflexión sobre el modo de relacionamiento con ellos; tampoco basta con el aprendizaje del control de las emociones, ni de su problematización ulterior a determinadas experiencias; es necesaria, desde la perspectiva de Morin (2001) el deseo y la voluntad de comprender y ser comprendido por otros.

“La ética del género humano”, priorizada por Morin (2001, p.18) como tarea educativa, se basa en la condición ternaria del ser humano que es simultáneamente *“individuo-sociedad-especie”* y obviamente no se inculca a través de las clásicas lecciones de moral. Esta concepción ética conlleva dos objetivos ético-políticos: la democracia y la ciudadanía terrenal. Planteada en estos términos, ninguno de los otros autores prioriza de igual modo la ética. Sin embargo, en el trabajo de Santos Guerra (2010, pp. 30-31) se prioriza el *“preparar para actuar”*, que requiere un compromiso efectivo con el cambio y mejora social. La educación para la acción, además de la socialización, incluye el desarrollo de la dimensión crítica y de la dimensión ética que será en definitiva, basada en el compromiso, la que impulse la acción transformadora.

I.2.5. ¿Qué enseñar-aprender en las escuelas?

La primera apreciación evidente, es que no existe un correlato sencillo entre los tres documentos y autores escogidos; por lo que la redacción del texto resultó compleja y la formulación de un mapa conceptual de síntesis para guiar al lector (ver Gráfico 2) lo fue aún más. El sentido de este esfuerzo analítico - sin desconocer las posibles omisiones y la segura presencia del error (reconocimiento necesario para no incurrir en la falsa ilusión del conocimiento) (Morin, 2001) –, tiene que ver con la postura de partida de contribuir al encuentro de propuestas que permitan el desarrollo y el desarrollo educativo en particular, respetando la diversidad y con propósitos comunes.

Podría, quizás, generar sorpresa que el trabajo de Morin (2001), tenga pocos puntos de contacto con el de UNESCO-UIS et al. (2013a), cuando ambos han sido elaborados para la misma entidad; y que tampoco se haga referencia a dicho trabajo. Pero es factible igualmente encontrar un hueco, una ventana o una puerta, hacia las ideas desarrolladas por Morin (2001) en otros textos de UNESCO. Claro que debe tenerse en cuenta que dicho autor no incluye bibliografía en este texto, por lo que, podría estarse omitiendo el aporte de Delors (1996), en el que se plantea “la educación a lo largo de la vida”, basada en cuatro pilares: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos, y aprender a ser. No se va a repetir aquí la identificación de los puntos de encuentro y divergencia uno a uno, pero es claro que tanto en el trabajo de Morin (2001) como en el de Santos Guerra (2010) existe una base conceptual compartida con Delors (1996).

Recuérdese que Morin (2001) propone como un objetivo político la ciudadanía terrenal, que la considera necesaria para la Educación para la Paz. Estos aspectos, como ya se indicó, no han sido contemplados en el documento UNESCO-UIS et al. (2013a). Sin embargo, puede verse en otro documento contemporáneo, que sí se incorpora plenamente este planteo de Morin (2001), *“la iniciativa mundial Educación ante Todo lanzada por el Secretario General de las Naciones Unidas en 2012 incluye a la educación para la ciudadanía mundial como una de sus tres prioridades”*. (UNESCO, 2013c, p.2).

Esta iniciativa, no sólo acerca la posición de la UNESCO a la propuesta de Morin (2001) y a la de Santos Guerra (2010), sino a la de Hargreaves y Fink (2008) y su vigorosa defensa de la sostenibilidad medioambiental, aunque no se plantea en los términos de imperativo moral y ético, tal como lo hacen estos autores. Por otro lado, las competencias para la ciudadanía mundial establecidas por UNESCO (2013c), son primas hermanas de los criterios de enseñanza definidos por Santos Guerra (2010), incluyendo lo que denominan “el conocimiento y el respeto por los valores universales esenciales (la paz y los derechos humanos, la diversidad, la justicia, la democracia, la solidaridad, la no discriminación y la tolerancia)” (UNESCO, 2013c, p.4).

Entonces ¿hay acuerdo sobre qué enseñar-aprender en las escuelas?

Pese a que los párrafos anteriores podrían inducir a responder afirmativamente la pregunta anterior, en el tercer documento de la Comisión Especial sobre Métricas de los Aprendizajes, que integra lo producido en los Informes 1 y 2 (UNESCO-UIS et al., 2013a; UNESCO-UIS et al., 2013b), en sus primeras páginas se plantea como primera recomendación: *“un cambio de paradigma global (...), un cambio global del enfoque e inversión del acceso universal a un acceso más aprendizaje”* (UNESCO-UIS et al., 2013c, p.10). Este cambio de paradigma lleva implícito el énfasis en la evaluación de los aprendizajes. Constituyendo entonces una señal de divergencia en tanto la propuesta a si se debe poner el énfasis en el aprendizaje o en su evaluación. Al mismo tiempo, la propuesta de evaluación debe estar alineada con las prioridades de enseñanza-aprendizaje, la subversión del orden aprendizaje-evaluación por evaluación-aprendizaje, amenaza con anteponer la propuesta de evaluación sobre los siete dominios de aprendizaje señalados en el documento (UNESCO-UIS et al., 2013a), a los lineamientos contenidos en el documento de “educación para la ciudadanía mundial” (UNESCO, 2013c). Por ello es que resulta pertinente profundizar mínimamente en la evaluación educativa, como se propone en el siguiente apartado.

CAPÍTULO I.3. EVALUACIÓN EDUCATIVA

En lugar de recomendar un conjunto específico de herramientas o métodos, la comisión especial recomienda un proceso dirigido por los países, mediante el cual los ministerios de educación trabajan con otras partes clave interesadas (sociedad civil, donantes, sector privado, academia) para examinar las ventajas y desventajas de las herramientas disponibles y conseguir los recursos técnicos y financieros para implementar un sistema robusto, sostenible, de evaluación basada en prioridades nacionales.

UNESCO-UIS et al. (2013c, p.30).

En este capítulo se realiza un corto recorrido por el proceso de desarrollo de las diversas instancias de evaluación educativa a nivel internacional, señalando sus características y discutiendo acerca de sus diferencias y marcos de utilización. Se recoge en particular la experiencia en América Latina, jerarquizando las diferencias de los procesos colectivos regionales, respecto de otras evaluaciones internacionales, que si bien se han aplicado, la participación en su concepción ha sido limitada. Por último, se debate acerca del sentido y el propósito de la evaluación, buscando dilucidar la situación actual respecto del alcance de los acuerdos/recomendaciones internacionales.

I.3.1. Las evaluaciones internacionales

Al analizar el tema, no es posible desconocer que entre las seis metas de Educación para Todos en el año 2015 establecidas por la UNESCO (2013b, p.7), una de ellas es: *“mejorar todos los aspectos de la calidad de la educación y asegurar la excelencia de todos para que sean reconocidos y los resultados medibles sean alcanzados por todos, especialmente en alfabetización, matemática y habilidades esenciales para la vida”*. Por consiguiente, la medición y los contenidos centrales en los cuales debería enfocarse, parten de acuerdos entrelazados, ya no sólo con metas educativas, sino también con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que es *vox populi* no se alcanzarán.

Los primeros intentos por realizar estudios comparativos e internacionales sobre sistemas educativos surgen de la propia UNESCO hacia 1958, en el Instituto para la Educación de Hamburgo, proceso que casi una década después dará lugar a la creación formal de la Asociación Internacional para la

Evaluación del Rendimiento Educativo (*International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA)), que hoy lidera la aplicación mundial de este tipo de pruebas (Roca, 2011).

En la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), de acuerdo con Tiana (2011), la primera experiencia de formulación de un sistema de indicadores de alcance internacional, en el área educativa, da inicio en 1973, sin mucho éxito, siendo retomados unos quince años más tarde logrando desde entonces una sistematicidad anual, concretándose en el año 1992 con la publicación de la serie "Panorama de la Educación". De todas formas, la declarada intención de la OCDE de "prestar apoyo a los procesos de toma de decisiones" ha implicado cambios en la selección de indicadores y la estructura del informe, así como en las grandes categorías de análisis, que más recientemente son: "a) los resultados de las instituciones educativas y el impacto del aprendizaje; b) recursos financieros y humanos invertidos en la educación; c) acceso a la educación, participación y progresión; d) el entorno del aprendizaje y la organización de las escuelas" (Tiana, 2011, pp. 25-26).

Por su parte, la Unión Europea, también ha producido sus propios análisis, publicando desde el año 1995 "Cifras clave de la educación en la Unión Europea", *que respecto del informe de la OCDE:*

Es una publicación que presenta algunas diferencias notables con los indicadores de la OCDE. La más destacada es que incluye una mayor proporción de información cualitativa, en forma de mapas, gráficos y cuadros. (...). Frente a los indicadores mayoritariamente cuantitativos de la OCDE, las Cifras clave demuestran que se puede aportar información relevante para comparar los sistemas educativos recurriendo a otras fuentes y presentándola de otro modo. (Tiana, 2011, p.27).

Adicionalmente, desde la Unión Europea se ha desarrollado otro proyecto enfocado a la evaluación del cumplimiento de las metas políticas (para el año 2010) de los "Objetivos de Lisboa" (Tiana, 2011). Esta versión propia y con un cierto parentesco de formato con los ODM (que son para el año 2015), tampoco ha podido cumplirse en virtud de la crisis iniciada en el año 2008 (ver capítulo I).

Dando cuenta de que en el hemisferio sur también se han desarrollado procesos internacionales que merecen ser considerados, sin perjuicio de otras iniciativas que puedan existir y que en esta breve revisión no se hayan podido identificar e incluir, de acuerdo con Roca (2011), hay dos proyectos regionales que constituyen experiencias y/o antecedentes relevantes:

- El Monitoreo de la Calidad Educativa para África Meridional y Oriental (*Southern and Eastern Africa Consortium for Monitoring Educational Quality* (SACMEQ)), coordinado por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO (IIEP) y con la participación de quince países de la región, se conforma un consorcio (1995) que ha realizado dos estudios SACMEQ I (1998), y SACMEQ II (2000-2003)

- Los Estudios Regionales Comparativos Explicativos, coordinados por la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (OREALC) de UNESCO, a partir de la conformación en el año 1994 del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), se realizaron tres estudios: PERCE (1997), SERCE (2006) y TERCE (2012), que intentan no solamente medir (cuantitativamente), sino comprender las diferencias entre los países y en los países (ver I.3.2).

I.3.2. La experiencia de América Latina

Es importante tener presente en cuales pruebas internacionales de aprendizaje participaron los países de América Latina, considerando, por ejemplo, el período entre los años 1995-2010 (LLECE-UNESCO, 2013):

- **CIVED:** Estudio de la educación cívica (*Civic Education Study*), organizado por la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (*International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA)).
- **ICCS:** Estudio internacional de educación cívica y ciudadanía (*International Civic and Citizenship Education Study*), organizado por la IEA.
- **PERCE:** Primer estudio regional comparativo y explicativo (2006), organizado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), OREALC-UNESCO.
- **PIRLS:** Estudio internacional de los progresos en competencia lectora (*Progress in International Reading Literacy Study*), organizado por la IEA.
- **PISA:** Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (*Program for International Student Assessment*), organizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En el año 2001 en Perú, y en los años 2009 y 2010 en Costa Rica se aplicó la variante PISA-PLUS.
- **SERCE:** Segundo estudio regional comparativo y explicativo (2006), organizado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), OREALC-UNESCO.
- **TALIS:** Encuesta internacional de docencia y aprendizaje (*Teaching and Learning International Survey*), organizado por la OCDE.
- **TIMSS:** Estudio de las tendencias en matemáticas y ciencias (*Trends in International Mathematics and Science Study*), organizada por la IEA. También se aplicó la variante TIMSS-R.

Los datos indican entonces que los países de América Latina han participado en 10 pruebas internacionales, de las cuales dos son de carácter regional organizadas por UNESCO (PERCE y SERCE), tres organizadas por la OCDE (PISA, PISA-PLUS, y TALIS) y cinco por la IEA (CIVED, ICCS, PIRLS, TIMSS y TIMSS-R); habiéndose aplicado en un total de quince ediciones diferentes, variando en cada país el tipo de prueba y la edición de aplicación.

Pese a lo antedicho, de acuerdo con LLECE-UNESCO (2013, p.50): *“es muy probable que falten datos por incluir. Sin embargo, es notoria la necesidad de aumentar la participación en estudios internacionales”*. De aquí se desprende un doble posicionamiento: a) los estudios y pruebas internacionales tienen un valor en sí mismos; y b) cuantos más estudios o pruebas internacionales apliques en tu país, mejor. Si hubiesen dudas respecto del primer punto, téngase en cuenta que en el documento de UNESCO-UIS et al. (2013c, p.35) se plantea a texto expreso a la: *“evaluación como bien público”*, aspecto que vale la pena considerar en tanto no se esté haciendo de la evaluación un fetiche (Granovsky, 2003). Respecto del segundo punto, resulta que las pruebas más aplicadas en América Latina son las pruebas PISA (LLECE-UNESCO (2013), en las que hasta el año 2009 habían participado 10 de los 15 países estudiados (no aplicaron las pruebas PISA: Ecuador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana), y en el año 2012 ocho países de la región aplicaron dichas pruebas, por lo que resulta pertinente preguntarse cómo se toman las decisiones en este proyecto. De acuerdo a la información publicada en el sitio web de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), el programa está bajo la conducción política de un Consejo de Gobierno en el que los países miembros de la OCDE tienen voz y voto, y los países miembros de PISA que no integran la OCDE sólo tienen voz (de América Latina sólo Chile y México integran la OCDE). Definidos así los lineamientos políticos, la conducción técnica se adjudica mediante licitación internacional entre instituciones especializadas, que hasta el año 2009 resultaron ser instituciones europeas en cuatro oportunidades, de EEUU en dos oportunidades, de Japón y Australia en una oportunidad cada una.

La forma de definición política y coordinación técnica internacional, así como la modalidad de aplicación en general de las pruebas PISA, parecen contradecir las consideraciones de UNESCO-UIS et al. (2013b, p.2), cuando indica que: *“los indicadores de seguimiento a nivel mundial se deben alinear con lo que se mide a nivel nacional, y a su vez la medición a nivel nacional se debe alinear con las competencias medidas en las escuelas y en las aulas”*. Esta afirmación de la UNESCO-UIS define un orden, una secuencia que parte del aula y culmina en el ámbito internacional, y no a la inversa (ver Gráfico 3). Esto no implica que los docentes, las escuelas y los países deban trabajar de forma aislada de las propuestas de evaluación internacional, por el contrario podría tomarse como referencia la experiencia de trabajo colaborativo intrarregional liderado por UNESCO-LLECE en los estudios PERCE (1997), SERCE (2006) y TERCE (2013).

Dicho proceso de trabajo inicia en la elaboración del Primer Estudio Internacional Comparativo Explicativo (PERCE), que se articuló a cinco preguntas de investigación: *“¿Qué aprenden los*

alumnos? ¿Cuál es el nivel al que los alumnos aprendieron los aspectos de Lenguaje y Matemática? ¿Qué competencias han desarrollado en relación con lo aprendido? ¿Cuándo ocurren los aprendizajes? ¿Bajo qué condiciones han ocurrido los aprendizajes?” (LLECE – UNESCO, 2001, pp. 4-5). Posiblemente la dispersión de los resultados entre los países (siete) que arrojó dicho estudio, constituya su aporte más significativo.

En el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE), se realiza un examen profundo y amplios intercambios sobre las características de la currícula en los países participantes, construyéndose una matriz analítica que incluye tres ejes: normativa/legislación, organización del sistema educativo y aspectos incluidos en las pruebas externas. En segundo término se definen “las categorías que serán tenidas en cuenta para analizar lo relacionado con la dimensión disciplinar, pedagógica y evaluativa”; y finalmente, se incorpora la revisión parcial de textos escolares al estudio (LLECE – UNESCO, 2005, p.13).



La concepción en que se han basado los estudios es la del “desarrollo de habilidades para la vida” y por lo tanto, permite la integración del abordaje de la calidad de vida conjuntamente con el de la calidad de la educación. El recorrido, “desde la fundamentación de los dominios, permite definir la estructura de la prueba común para los países participantes en el estudio, en las áreas de Lenguaje, Matemáticas y Ciencias Naturales en los grados 3 y 6º” (LLECE – UNESCO, 20013, p.8). Los acuerdos sobre dominios de enseñanza-aprendizaje (con grandes similitudes a los considerados en los informes ulteriores de UNESCO-UIS et al. 2013a, 2013b y 2013c) facilitan los análisis comparativos, que pueden ser tanto longitudinales con los estudios previos como transversales a los países. Pero el enfoque comparativo va “más en el sentido y con el espíritu de lo que se debe integrar, que de las diferencias cuantitativas” (LLECE – UNESCO, 20013, p.9).

Adicionalmente debe tenerse en cuenta que la forma de trabajo ha sido fuertemente orientada a la participación activa de los países involucrados (sin restricciones), utilizando fuentes y datos primarios; propiciando el debate (siempre inconcluso), como elemento central para el aprendizaje colectivo. Por lo tanto, respecto de los otros procesos de evaluación internacional (como PISA, por ejemplo), cabría preguntarse, si el problema está en los sistemas educativos o en las formas de

evaluación que no son idóneas para medir los cambios; más aún, si: *“la instalación de estos mecanismos, ¿ha provocado mayor responsabilidad por los resultados o ha servido, por el contrario, para segmentar aún más la demanda educativa?”* Tedesco (2003, p.12).

I.3.3. El sentido y propósito de la evaluación

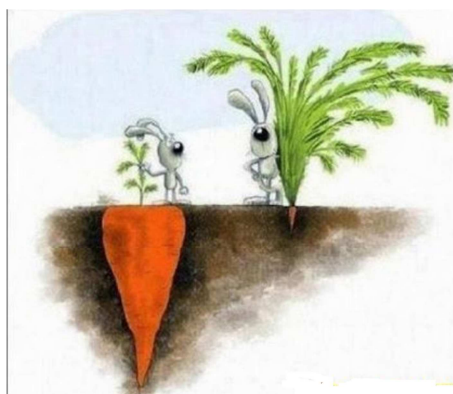
Como se vio en el apartado anterior, UNESCO-UIS et al. (2013c) le otorga valor *per sé* a la evaluación, y esta es una postura generalizada en los “organismo multilaterales y de cooperación (técnica)”. El riesgo de este posicionamiento que opera una suerte de “fetichización” de la evaluación (Granovsky, 2003), es que no cumpla los objetivos para los que fue pensada, es decir, que no evalúe aquello que debía evaluar y que no permita mejorar los procesos de enseñanza-aprendizaje y los sistemas educativos en general. Y ¿por qué podría pasar esto? Porque, tal como plantean Patrón y Vaillant (2012, p.215):

Existe la percepción de que la producción de conocimiento es similar a cualquier otro proceso productivo, donde la vinculación de recursos a resultados es más o menos inmediata. Sin embargo, las innovaciones y mejoras en los procesos educativos son más lentas de implementar y asimilar, y tratándose de procesos de carácter acumulativo, requieren de un tiempo de maduración que hace imposible obtener resultados inmediatos o rápidos.

La tensión entre el aprendizaje lento y profundo y los resultados de corto plazo ha sido ampliamente desarrollada por Hargreaves y Fink (2008). Las posibilidades de resolver esta tensión exceden claramente las posibilidades de un docente o del director de un centro educativo y deben ser abordadas desde la conducción del sistema educativo, siendo imprescindible un trabajo conjunto con la comunidad educativa, los medios de comunicación, los líderes políticos y la sociedad civil. La mayor dificultad está en resolver los patrones culturales imperantes, orientados al inmediatismo, la competencia y el éxito (Santos Guerra, 1999; Santos Guerra, 2010).

Pese a estas consideraciones, luego de la participación en la aplicación de evaluaciones internacionales se han realizado críticas a la “inacción” por parte de los gobiernos de algunos países; y a la vez sin dejar de reconocer que en algunos países hay una percepción mayoritaria de que las pruebas y exámenes son injustas y corruptas (UNESCO-UIS et al., 2013c).

Gráfico 4: Aprendizaje lento y profundo



EL ÉXITO
no es siempre lo que ves

Fuente: Adaptación de Miller (2014).

Gráfico 5: La misma prueba para todos



Fuente: Santos Guerra (2005).

Si el sentido primordial de la evaluación es el aprendizaje, es decir, no solamente para “medir y clasificar, sino que ha de utilizarse para comprender y aprender” (Santos Guerra, 2003, p.20); entonces los estudiantes tendrían también que “comprender y aprender” a realizar dichas pruebas. En este sentido, por ejemplo, el estudio de Frisancho, Krishna, Lychagin y Yavas (2014), aporta evidencia, a propósito del examen de ingreso a la universidad de Turquía, de que la reiteración de la toma de exámenes de competencia puede reducir el impacto de las desventajas de fondo en los resultados educativos; es decir que, se evidencian grandes ganancias de aprendizaje medidos en términos de mejoras en las calificaciones de los exámenes entre los estudiantes menos favorecidos. Además, de acuerdo con la investigación sobre el efecto del “sorting” (proceso que produce la concentración en los mismos colegios de estudiantes pertenecientes a familias más aventajadas, y de los cuales resultan excluidos los estudiantes pertenecientes a familias menos privilegiadas), realizada por Ferreira et al. (2013: p.8), constata que: “el sorting (...) es un factor explicativo más importante de la inmovilidad intergeneracional en América Latina que en otras regiones”.

Lo antedicho induce a pensar que la realización de una única prueba, la utilización de una única metodología y el análisis a partir de las mismas categorías, en países y regiones con contextos y diversidad claramente diferentes, no estaría cumpliendo con el propósito inicialmente planteado para la evaluación. Por tal motivo, se plantea que la “evaluación rigurosa de aprendizaje puede tomar formas múltiples” (...) Los métodos múltiples deben tenerse en cuenta cuando se diseñan sistemas para evaluar las oportunidades y resultados de aprendizaje. (UNESCO-UIS et al., 2013c, p.29).

A pesar de estas ideas de “formas múltiples” y “métodos múltiples”, y del esbozo de una alineación de los mecanismos internacionales a las necesidades nacionales (ver I.3.2.), la propuesta final de la “Comisión Especial” (UNESCO-UIS et al., 2013c) no recoge esos planteamientos. No se va a desarrollar aquí toda la propuesta, los posibles acuerdos y críticas a la misma. Pero, sucintamente, identifica cuatro grandes requerimientos o áreas de trabajo:

- Capacidad institucional. Debe ser desarrollada para cumplir las recomendaciones de la comisión;
- Voluntad política. Que se plantea desde el nivel del aula hasta el nivel global; pero no se reconoce explícitamente que esas voluntades pesan e inciden de manera diferente sobre la propuesta;
- Colaboradores múltiples. Que podrían existir o no, pero en cualquier caso también son portadores de intereses propios que incidirán en la propuesta evaluativa; y
- Experiencia técnica. A este respecto, si bien se plantea crear nuevas mediciones con opiniones consultivas, y establecer mecanismos de control de calidad para evaluar herramientas, el punto de partida es *“avanzar sobre la base de los indicadores acordados”* [por la Comisión Especial] (UNESCO-UIS et al., 2013c, p.31).

En suma, la propuesta de la Comisión Especial UNESCO-UIS et al. (2013c) (ver Gráfico 6) no establece (aún) un instrumento de medición, pero se centra en las tres etapas/ciclos de formación y los siete dominios de aprendizaje definidos en los documentos anteriores (ver I.2.1.3). De tal forma, que se verifica el riesgo anteriormente señalado (ver I.2.1.4) de la subversión del orden aprendizaje-evaluación por evaluación-aprendizaje, anteponiendo la propuesta de evaluación sobre los siete dominios de aprendizaje señalados en el documento (UNESCO-UIS et al., 2013a), a los lineamientos contenidos en el documento de “educación para la ciudadanía mundial” (UNESCO, 2013c).

Cabe preguntarse entonces: ¿cómo impactará esto en los sistemas educativos de los países? ¿Qué consecuencias tiene en las organizaciones educativas? ¿Es incluido el tema a nivel de la dirección estratégica de los centros educativos? ¿Afecta el desarrollo del liderazgo pedagógico en los centros educativos?

Gráfico 6: Indicadores de aprendizaje para seguimiento global

Áreas de Medición	Descripción de Indicadores
Aprendizaje para Todos	Combina medidas de finalización y aprendizaje (dominio de lectura al final de la escuela primaria) en un sólo indicador.
Edad y educación importan para aprendizaje	Mide el momento de entrada, progresión y finalización de escolarización y los indicadores basados en la población para captar a quienes no entran o abandonan la escuela prematuramente.
Lectura	Mide las habilidades básicas del 3 ^{er} grado y dominio al final de la escuela primaria.
Aritmética	Mide las habilidades básicas al final de la primaria y el dominio en el primer ciclo de la educación secundaria.
Preparación para aprender	Mide los niveles aceptables de aprendizaje temprano y desarrollo a lo largo de un subconjunto de dominios para cuando el niño entra en la escuela primaria.
Ciudadano del mundo	Mide entre los jóvenes la demostración de valores y habilidades necesarias para el éxito en sus comunidades, países y en el mundo.
Amplitud de las oportunidades de aprendizaje	Seguimiento de la exposición a las oportunidades de aprendizaje a través de los siete dominios del aprendizaje.

Fuente: UNESCO-UIS et al. (2013c, p.12).

CAPÍTULO I.4. LA “CUARTA VÍA” PARA EL CAMBIO EDUCATIVO

(...), tenemos que prevenirnos contra quienes predicán a los jóvenes el éxito, en el sentido habitual, como objetivo de la vida. Pues el hombre que triunfa es aquel que recibe mucho de sus semejantes, por lo general mucho más de lo que corresponde al servicio que les presta. El valor de un hombre debería juzgarse en función de lo que da y no de lo que recibe.

Albert Einstein (1936).

Cuando se piensa en alternativas, se proponen estrategias diferentes a las lógicas de mercado impulsadas por el Movimiento Global de Reforma Educativa (GERM) - la competencia ejemplificada como la “carrera por el éxito” o “la carrera hacia la cima”, la prevalencia de la evaluación (de los alumnos, los profesores, las instituciones, el sistema), la definición de estándares de calidad y eficiencia, la aplicación generalizada de pruebas estandarizadas, y la conformación y publicidad de rankings nacionales, regionales y globales.

Contrariamente al dicho popular de que “para muestra basta un botón”, a propósito de delinear las características de la denominada “cuarta vía para la educación y el liderazgo”, Hargreaves y Shirley (2012), se aporta evidencia internacional estudiando (a partir de datos y fuentes primarias) seis sistemas de alto desempeño: Finlandia, Singapur, Alberta y Ontario (Canadá), California (EEUU) y excepciones contra la corriente gubernamental en el norte de Inglaterra.

Dicho de otro modo, puede afirmarse, en términos generales, que (Shirley, Fernández, Parra, Berger y Borba, 2013, p.10):

(...) la propuesta re-imagina el impulso y desarrollo de las transformaciones educacionales desde una visión democrática, profesionalizadora y humanista. Esta Cuarta Vía no resume acciones específicas que deberían repetirse en diferentes contextos. En vez, esta teoría de cambio ofrece principios o indicadores en la vía del cambio que cada país, distrito o institución podría elegir basado en su situación particular.

Por tanto, no se trata de un modelo teórico desconectado del mundo contemporáneo, sino, por el contrario, es una construcción teórico-conceptual basada en experiencias (inductiva), que se complementa con la revisión de una investigación de tres países de América Latina, y se ensaya una lectura de la ubicación de Uruguay entre el GERM y la “Cuarta Vía”.

I.4.1. Aspectos centrales del marco teórico-conceptual

Se realizará aquí un acercamiento al marco conceptual de la “Cuarta Vía” desarrollado por Hargreaves et al. (2012), realizando una breve síntesis, que podría requerir un mayor desarrollo para la cabal comprensión de cada uno de los núcleos conceptuales y sus interrelaciones, pero eso excede el propósito y la extensión posible de este trabajo. El concepto clave que se busca referenciar en el marco teórico-conceptual de la “Cuarta Vía” es el de “Liderazgo Sostenible”, cuyo contenido será desarrollado con mayor detalle en el Capítulo I.6.

El primer núcleo conceptual, y sintetizado por Shirley et al. (2013), se ubica en torno a la definición de “**seis pilares de propósito y colaboración**”: misión inspiradora, inclusiva e innovadora; compromiso público y desarrollo de la comunidad; economía moral e inversión; responsabilidad educativa corporativa mediante asociaciones éticas con la sociedad civil; estudiar para el cambio, estudiantes comprometidos y con voz; enseñanza-aprendizaje personalizada, procesos de enseñanza-aprendizaje conscientes.

Conceptualmente, la idea a la que se refiere la **misión inspiradora, inclusiva e innovadora**, es ejemplificaba con el caso de Finlandia (Hargreaves, 2012), donde la misión no era estar en el primer lugar del ranking de resultados de las pruebas PISA, sino desarrollar el país en términos educativos, culturales, sociales y económicos de forma tal de consolidarse como “*una de las economías más creativas del mundo*”.

El establecimiento del **compromiso público y desarrollo de la comunidad**, como uno de los pilares, tiene que ver con la relevancia de la información a la ciudadanía de las políticas-planes-programas educativos, propiciando la integración de las aspiraciones locales en una visión compartida que empodere y comprometa a la comunidad.

Que la **economía sea moral**, refiere a sus efectos (fundamentalmente en términos socio-económicos) y a la solidaridad entre la población en una sociedad determinada, y en momento histórico particular. Puede pensarse en el contexto actual los debates en torno a quién o quiénes deben pagar los costos de la crisis, quién o quiénes y cómo deben ser “salvados o rescatados”; es decir, para qué y dónde **se invierte como sociedad**. En estos términos, la emergencia de movimientos como “somos el 99%”, da cuenta de una economía moralmente difusa.

La **responsabilidad educativa corporativa mediante asociaciones éticas con la sociedad civil**, implica una nueva forma de relacionamiento equilibrada entre los diferentes actores involucrados y en beneficio de todos y no del negocio de la educación.

Una reforma educativa para el cambio, implica **formar estudiantes en el compromiso del cambio** de la desigualdad y la injusticia, esto requiere de sistemas educativos y centros de educación en que **los estudiantes se sientan parte y tengan voz**. Las protestas y marchas estudiantiles son una clara señal de que la voz de los estudiantes no es escuchada, y su represión una reafirmación de que no quiere ser escuchada.

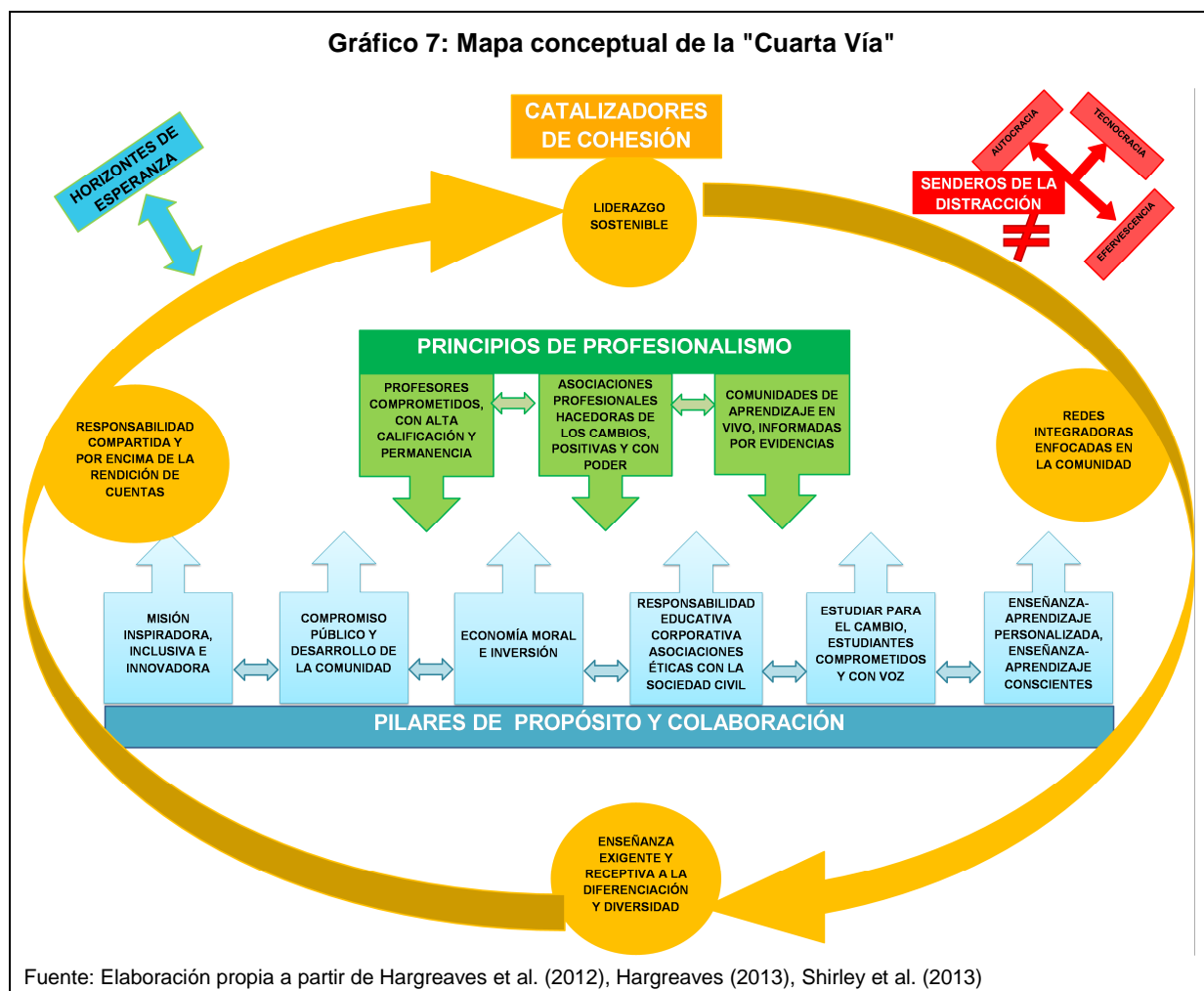
Los conceptos de **enseñanza-aprendizaje personalizada, procesos de enseñanza-aprendizaje conscientes**, implican que los docentes **identifiquen las diferentes dificultades en el proceso de enseñanza-aprendizaje de cada alumno**, realizando un proceso de trabajo especial e individual que permita a los estudiantes y docentes superarlas de manera intencional y consciente. Este proceso se diferencia fuertemente de los sistemas de evaluación que simplemente castigan al estudiante con un “aplazado”, sin propiciar estrategias pedagógicas que faciliten el aprendizaje del “alumno distinto” o de quienes no son “la media”, y consiguientemente tampoco se ocupa adecuadamente de quienes se encuentran “por encima de la media”. Hargreaves (2012, 2013) hace referencia a estos estudiantes como los “verdes” en alusión a los colores del semáforo utilizados en varios centros educativos para identificar el grado de riesgo de no alcanzar las metas educativas comprometidas en dicho centro”

Por otra parte, Hargreaves y Fullan (2013) desarrollaron el concepto de **Capital Profesional**, como concepto contrapuesto al del Capital de Negocios. El Capital Profesional (Hargreaves, 2013) asume que la buena enseñanza: es técnicamente sofisticada y difícil, requiere de altos niveles de educación y extenso entrenamiento, se perfecciona a través de la mejora continua, implica el sabio juicio informado por la evidencia y la experiencia, es un logro y responsabilidad colectiva, maximiza, media y modera la instrucción en línea. El Capital Profesional es el resultado de la sumatoria del Capital Humano (calificaciones, conocimientos, preparación, habilidades, inteligencia emocional), con el Capital Social (confianza, colaboración, responsabilidad colectiva, redes profesionales), y el Capital Decisional (juicio-criterio, experiencia del caso, práctica y reflexión). Debe tenerse en cuenta que la evidencia recogida por los autores indica que el Capital Humano no aumenta el Capital Social, pero el Capital Social sí aumenta el Capital Humano (Hargreaves, 2012).

Éste concepto de Capital Profesional, en la sistematización ulterior realizada por Hargreaves et al. (2012) va a permitir establecer **“tres principios del profesionalismo”**: profesores comprometidos, con alta calificación y permanencia; asociaciones profesionales hacedoras de los cambios, positivas y con poder; comunidades de aprendizaje en vivo, informadas por evidencias.

El tercer núcleo conceptual, de acuerdo con Shirley et al. (2013), es la presencia de **“cuatro catalizadores de cohesión”** que permitan garantizar que las reformas se potencien unas con otras, evitando su disipación ante la ausencia de apoyo sistémico. Éstos son: liderazgo sostenible; redes integradoras enfocadas en la comunidad; responsabilidad compartida y por encima de la rendición de cuentas; enseñanza exigente y receptiva a la diferenciación y diversidad de necesidades de los estudiantes.

El entramado conceptual (ver Gráfico 7) se completa con otras dos agregaciones de ideas. Por un lado, de significación positiva, que aluden a “cuatro horizontes de esperanza”, entre los que se encuentran los valores atípicos de innovación y mejora, la red innovadora y efectiva, el movimiento democrático y el distrito que mejora radicalmente. Por otro lado, de significación negativa, constituyendo lo que los autores denominan como “tres senderos de la distracción”, que no son otros que la autocracia, la tecnocracia (que se vale de datos que llevan a errores, o son mal interpretados, o son mal utilizados), y la efervescencia.



Entonces, solamente para dar un ejemplo de cómo operan estos senderos de distracción, puede seguirse en los países la discusión en torno de los resultados de las pruebas PISA o de las evaluaciones nacionales. La gran noticia respecto de las pruebas PISA ha sido que Finlandia bajó su posición en el ranking internacional, lo cual ha generado una cierta “efervescencia” entre los promotores del GERM. Paradójicamente, al mismo tiempo, en el caso de EEUU, que nunca ha estado siquiera cerca de la cima del ranking, y que es el país que realiza mayor cantidad de evaluaciones estandarizadas del mundo (Hargreaves, 2012), se pretende hacer creer que se está ante una crisis sin precedentes y que es necesario “doblar los esfuerzos en las estrategias de prueba” (Ravich, 2013). Al mismo tiempo, en lugar de reconocer la diversidad (en un país federal,

donde los Estados aplican políticas diferentes) y los logros de Massachusetts que lo ubican como uno de los sistemas de alto rendimiento del mundo, se propone emular las políticas que ya han fracasado en Inglaterra; de esta forma se confunde y mal interpreta la evidencia internacional sobre rendimiento escolar (Hargreaves, Shirley y Sahlberg, 2014).

Para no caer, en este análisis, en el sendero de la distracción, no se continuará esta discusión y se dará paso a una síntesis de las experiencias que dan soporte al marco teórico-conceptual, y que al mismo tiempo, facilitan su comprensión.

I.4.2. La evidencia internacional

La paradoja de Finlandia. Contrariamente a lo proyectados por el GERM, los resultados de las pruebas estandarizadas ubicaron a este país mejor en el ranking de resultados de las Pruebas PISA del año 2009 (se hace referencia al 2009 porque son los que se analizan en la investigación original) que los países que siguieron la lógica de mercado. Lo extraño es que en Finlandia la educación es considerada un bien público, accesible para toda la población, exenta del pago de matrículas, sin la aplicación de pruebas estandarizadas y en ausencia de un mercado de escuelas privadas (Sahlberg, 2012).

Contradiendo las medidas de ajuste y austeridad que, como consecuencia de la crisis, se promueven en toda Europa - y que se ensayaron previamente en América Latina y otros países del Tercer Mundo con resultados nefastos -, tres décadas atrás, cuando Finlandia tuvo un desempleo que alcanzó el 25%, resolvió impulsar una mejora drástica de su sistema educacional (Hargreaves, 2012). Pero además, Finlandia, de acuerdo con Sahlberg (2012), se propuso:

- brindar buenas escuelas a sus estudiantes, basados en la idea de equidad, y no pretendieron ser los mejores del mundo en educación;
- formar fuertemente a los profesores en la universidad, dotándolos de autonomía profesional y promocionando la confianza pública en su trabajo; y para ello el gobierno invirtió 30 veces más en desarrollo profesional de sus profesores y administradores que en pruebas para medir el desempeño escolar de los estudiantes;
- los profesores finlandeses han aprendido sistemáticamente de otros países cómo reformar la educación y mejorar la enseñanza - el aprendizaje cooperativo, la enseñanza basada en problemas y la evaluación a través de portafolios, etc. -.
- se promueven los valores fundamentales de la educación escolar: la humanidad, la equidad y la democracia;

- el proceso de enseñanza-aprendizajes se basa en ayudar a los estudiantes a descubrir sus propios talentos, reconociendo la diversidad y las diferencias entre sí.

Inglaterra ¿cambia de rumbo? La investigación original de Hargreaves et al. (2012) se refiere a experiencias en el norte de Inglaterra, en las que varios centros educativos ajustaron el currículum a la inclinación artística de los alumnos con raíz cultural originaria de Bangladesh, en lugar de aplicar de manera forzada el currículum estandarizado.

Ampliando esa investigación, pareció pertinente la incluir en estos parámetros el “Estudio de Cambridge sobre Educación Primaria” (*Cambridge Primary Review*), que publicó su informe final en el año 2010. Se trata de un trabajo ambicioso, extenso y que requirió de varios años para recolectar, procesar y analizar la información. Explica Alexander (2012, p.17) que incluyó temas, subtemas y preguntas: “*que abarcan cada aspecto de la educación primaria, desde objetivos, currículum, pedagogía, evaluación, organización escolar, dotación de personal, formación de profesores, financiamiento, gobernabilidad, y por supuesto políticas educativas*”. Finalmente se establecen once prioridades de recomendaciones para políticas educativas de educación primaria en Inglaterra (Alexander, 2012):

- equidad (reducir diferencias injustificadas);
- voz (incorporar la agenda de derechos de los niños);
- cimientos (desarrollo y consolidación de la educación en la primera infancia);
- objetivos (debatir el para qué de la educación);
- currículum (balanceado, fértil, coherente, progresivo, cimentado y abierto a opciones);
- pedagogía (sin receta oficial y con profesores responsables de sus decisiones);
- estándares educativos (abandonar el dogma de las pruebas estandarizadas);
- capacidad (construir capacidad profesional combinando generalistas, semi-especialistas y especialistas);
- estándares profesionales (liberar el talento de la sujeción a la burocracia, y basarse en evidencia);
- asociación (colegios trabajando en asociación en lugar de competencia);
- gobernabilidad (reequilibrar la relación gobierno, agencias nacionales, autoridades locales y colegios).

Como consecuencia de este proceso de trabajo, entre otros, Inglaterra realizó oficialmente un proceso de revisión del currículum desde el año 2011 y concluyó en 2013 con la publicación del “nuevo currículum nacional” (disponible en <http://www.education.gov.uk/nationalcurriculum>). El camino recorrido implicó diversos debates educativos, académicos, políticos y empresariales, cuyos resultados finales no conforman plenamente a los impulsores de las iniciativas de cambio. Si bien

uno de los principales puntos de controversia tiene que ver con que la reforma no se implementará de inmediato (2013-2014), y mientras tanto se han alcanzado acuerdos para realizar una serie de conferencias regionales, pensadas para ayudar a los docentes a implementar el nuevo plan de estudios.

El caso de **Singapur**, es el de un país que en los años 60 era catalogado como país del Tercer Mundo, ahora es el país (Shanghái no es un país) del mundo con más alto desempeño en las pruebas PISA (OCDE, 2013). Uno de los elementos distintivos de esta experiencia es que los celulares son herramientas de aprendizaje en la escuela, utilizando el Twitter para que los docentes tengan retroalimentación instantánea del aprendizaje alcanzado o sus dificultades, por parte de estudiantes tímidos. Conciliando, en lugar de confrontar, el uso de la tecnología con objetivos pedagógicos, en lo que ha de denominarse estrategia de “comunicación incesante” (Hargreaves, 2012).

Alberta de acuerdo con Hargreaves (2012) es la jurisdicción anglo-francesa de mayor desempeño en las pruebas PISA en el mundo, superando levemente a **Ontario**. Debe tenerse en cuenta que Canadá es uno de los países con mejor desempeño en las pruebas PISA, pero carece de un Ministerio de Educación de carácter nacional o federal; y sus cuatro provincias tienen niveles similares de desempeño, pese a que las provincias tienen diferentes mecanismos de control político y han desarrollado distintas políticas durante los últimos 30 años. Entonces el rasgo distintivo, para comprender los logros educativos en estas provincias y en ese país, muy posiblemente sea el “profesionalismo”.

Pero, el caso, tal vez más curioso, sea el del Sindicato de Profesores de **California** (“California Teachers Association” – (CTA)), que realizó y ganó una demanda multimillonaria al gobernador, porque, de acuerdo con su sitio web (<http://www.cta.org>): *“cada estudiante merece una gran escuela pública. Nuestra nación debe apoyar las políticas probadas y hacer las inversiones adecuadas para garantizar dicha oportunidad para todos los niños, y no exacerbar las desigualdades existentes en la educación”*. La fundamentación de la CTA ilustra uno de los principios diferenciales entre la “cuarta vía” y el GERM, es decir, entre cooperación y competencia/eficacia-eficiencia (ver Gráfico 8).

Dicho en otros términos, la política impulsada en los EEUU y en el Estado de California en particular, generaba un recorte del financiamiento estatal/federal a las escuelas públicas (del nivel inicial hasta la educación media), perjudicando especialmente al tercio que tenía menor desempeño en las pruebas estandarizadas, que coincidentemente, eran aquellas ubicadas en los territorios socialmente más vulnerables y con mayor población de origen étnico afro o latino. El planteo de la CTA de que: *“los educadores deben estar facultados para centrarse en lo que es más importante: el aprendizaje y logro estudiantil”*, tuvo como peculiaridad que el dictamen judicial, de acuerdo con Hargreaves (2012), que la nueva legislación le asigna a la CTA la responsabilidad y los fondos para contrarrestar

dichas diferencias, es decir, le asigna al sindicato responsabilidades de gestión. Los primeros datos, correspondientes a los dos primeros años, siempre de acuerdo con el autor, son auspiciosos.

Gráfico 8: Bajo desempeño y cierre de escuelas

30 LATERCERA Sábado 10 de agosto de 2013

País

Dennis Shirley
Académico Boston College:

“Si hay una escuela en problemas, hay que ayudarla y no amenazarla”

- ▶ El experto critica los sistemas basados en las pruebas estandarizadas.
- ▶ Propone un sistema donde no haya test, pero sí colaboración.

Elizabeth Simonsen
Santiago

Los sistemas educacionales se pueden dividir en tres vías, dice Dennis Shirley, académico del Boston College y ex asesor de la Oede. La primera colocó el acento en el apoyo de los gobiernos y estuvo acompañada de una expansión en la cobertura y en la innovación. Pero los recursos se redujeron tras la crisis del petróleo y vinieron las críticas. El concepto fue reemplazado en Estados Unidos e Inglaterra por la

visión opuesta: el mercado. Se colocaron estándares a los colegios, haciéndolos competir, y se les pidieron resultados. “Cuando las escuelas compiten, no quieren compartir sus buenas ideas. Eso, más la falta de recursos, hizo que los colegios no mejoraran”, dice Shirley.

Entonces, se combinó lo mejor de ambos modelos, explica el especialista, que estuvo en Chile invitado por el Cepe de la UC. La tercera vía exige resultados a las escuelas, pero les da apoyo. Según Shirley, los resultados no fueron los esperados. Por eso, junto a otros autores, el académico propuso un cuarto camino: un balance de todos los sectores sociales, el Estado, que dirige; los profesores, que se desarrollan; y la sociedad civil, que participa activamente.



PRUEBAS ESTANDARIZADAS
“La presión por pruebas y resultados distorsionó el aprendizaje”.

Fuente: La Tercera (2013).

La metodología de gestión en los centros educativos impulsada por la CTA (Hargreaves, 2012) ha sido la de entregar fondos directamente a los líderes sindicales en esos centros educativos, para apoyar proyectos innovadores de mejora de la calidad y naturaleza de la enseñanza y aprendizaje, en las formas a que los profesores estimaran más adecuada. Esto implica, en términos de Larrouqué (2013), una forma de gestión que genera una suerte de bypass directivo (la dirección del centro educativo no participa de la toma de decisión); que privilegia el pragmatismo político por encima de la búsqueda de acuerdos educativos; que tiene fuertes rasgos comunes importantes con el modelo de “Nueva Gerencia Pública” impulsados por los partidos conservadores en la década de los años 90; y que fuera aplicada para la gestión del “Plan Ceibal”, programa insignia de la gestión progresista en educación en Uruguay durante los años 2005-2010.

I.4.3. Las experiencias en América Latina

Al empezar a identificar puentes de contacto entre la “Cuarta Vía” y las políticas y/o programas desarrollados en Uruguay, corresponde preguntarse en qué medida esta propuesta ¿podría contribuir a la comprensión de las reformas educativas en América Latina? Dicha contribución ¿es relevante? Intentando generar evidencia que permita comenzar a responder estas preguntas, Shirley et al. (2013) realizaron una investigación sobre tres experiencias latinoamericanas: Chile - Subvención Escolar Preferencial (ley SEP), implementada desde 2008; Brasil - la Escuela Gilberto Jorge, que promueve el profesionalismo, la participación de la comunidad y la inclusión; Colombia - el movimiento Escuela Nueva, una red de reforma educacional rural -.

El primer elemento que destaca la investigación, a partir de los países y experiencias seleccionadas de **América Latina**, es el contraste con la autonomía decisional de las experiencias de alto desempeño descritas anteriormente. En ésta región se ha verificado un fuerte condicionamiento de las recomendaciones y el financiamiento de agencias internacionales (el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI)). Por tal motivo, se han llevado a cabo políticas que promovieron la rendición de cuentas y descentralización, orientadas a aumentar la libertad de elección de los consumidores de productos educativos, basadas en una clara concepción de mercado. Obviamente éstas políticas, pese a contar con impulsos gubernamentales de diferente tipo, enfrentaron resistencias de una multiplicidad de actores sociales, siendo el resultado final de implementación diverso y cambiante a los largo del tiempo, básicamente, en virtud de los cambios en las situación socioeconómica de los países y de la correlación de fuerzas entre los movimientos sociales y los gobiernos de turno. Ya *“Freire (1969/2011) había criticado la introducción de modelos externos que se adaptaban superficialmente a las realidades de América Latina calificándolos de invasión cultural”* (Shirley et al. 2013, p.7).

En **Chile** se ha profundizado la percepción de exclusión social entre los jóvenes, particularmente entre quienes concurren a escuelas que dependen del financiamiento público, y se evidencia tanto por la provisión de servicios educacionales como por sus resultados (Shirley et al., 2013). Los jóvenes no encuentran respuestas a sus aspiraciones estudiantiles de reconocimiento, de redistribución de los recursos educacionales y justicia social, tal como ha quedado demostrado en las múltiples movilizaciones y marchas estudiantiles demandando una reforma educativa incluyente. La Ley SEP anunciaba que resolvería estos problemas, pero claramente es necesario un conjunto de políticas sociales más amplias e imaginativas.

En la experiencia en **Brasil**, de la Escuela Gilberto Jorge, se practica una metodología de enseñanza en equipo, que de manera cotidiana permite a los profesores aprender conjuntamente, dato a su trabajo de amplia flexibilidad. Pero ésta experiencia constituye un caso aislado, que para su sostenibilidad y fortalecimiento del aprendizaje y desarrollo interno, requiere de una red más amplia en la que apoyarse y nutrirse. De acuerdo con Shirley et al. (2013, p.23):

La tenaz dedicación a una pedagogía de inclusión ha abierto las escuelas a todos sus estudiantes y ha permitido combinar las destrezas de los profesores para ajustar mejor la instrucción a sus estudiantes. Los padres trabajan de cerca con los educadores antes, durante y después de la escuela, y los profesores tienen poder para elegir al director como su líder. El profesorado ha logrado mucho por sus propios medios, pero sería una equivocación ignorar la contribución del Partido de los Trabajadores a las políticas educacionales que respetan a todos los diversos interesados en la empresa educacional. Como en el caso de Escuela Nueva, hay una profunda apreciación al estilo de la Cuarta Vía del compromiso público y la gobernanza democrática en la Escuela Gilberto Jorge.

La experiencia de Escuela Nueva de **Colombia**, brinda continuamente posibilidades de aprendizaje colaborativo a los profesores, aún a aquellos que se desempeñan en ámbitos rurales remotos. Adicionalmente, Shirley et al. (2013, p.23), afirman que:

Escuela Nueva antecede a la teoría de la Cuarta Vía por décadas, y así y todo, sus principios y prácticas corresponden plenamente a las aspiraciones de la Cuarta Vía de escuelas democráticamente gobernadas y profesionalmente guiadas. Su práctica profundamente incorporada de escuelas que aprenden de escuelas corresponde a un núcleo moral y principio estructural de la Cuarta Vía que apoya el diálogo crítico entre los educadores en un ambiente de dignidad y respeto. Por estas razones, Escuela Nueva proporciona muchas lecciones a los educadores en todas partes, incluyendo aquellas en sistemas bien provisionados en el norte global.

En suma, los autores concluyen que la evidencia de la investigación, indica que *“no es necesario importar principios y prácticas de la Cuarta Vía a América Latina desde otras regiones porque ya son evidentes en diversos sectores educacionales en la región”* Shirley et al. (2013, p.24). Surge entonces la interrogante acerca de la situación educativa de Uruguay, que no ha sido estudiada ni analizada en estos términos del posicionamiento entre el GERM y Cuarta Vía.

1.4.4. El caso de Uruguay: ¿entre el GERM y la “Cuarta Vía”?

Los aspectos aquí planteados no constituyen una revisión exhaustiva del caso Uruguay en educación, sino una muestra intencional que busca señalar la coexistencia de ambas concepciones, en diferentes aspectos de la política educativa. Esto debe contextualizarse, también en términos comunes con América Latina, en lo que se refiere a una historia de autonomía restringida para la autodefinition de políticas educativas - por razones económicas y de financiamiento – y de resistencias sindicales y sociales a la importación e imposición de modelos pro mercado.

Respecto de los *“pilares de propósito y colaboración”* (Shirley et al., 2013), en lo relativo a proponer una **misión inspiradora, inclusiva e innovadora**, en los lineamientos programáticos para el gobierno del Frente Amplio 2005-2010 (Frente Amplio, 2003; Frente Amplio, 2004) se definen seis ejes de trabajo: Uruguay Social, Productivo, Innovador, Democrático, Cultural e Integrado a la región y al Mundo; que luego darán lugar a un programa de gobierno que articula las estrategias complementarias entre sí, las que deben impulsarse de manera integral, constituyéndose en propuesta de cambio . La valoración de si la misma es claramente de *carácter inspiradora, inclusiva e innovadora*, dependerá del lector, dado que los autores que impulsan la “Cuarta Vía” no han definido esos parámetros con precisión. Pero, cuando menos, ha de considerarse inclusiva (por los resultados que se señalan más adelante) e innovadora, al desarrollar una política estratégica específica orientada a la innovación.

Por otra parte, en lo que refiere al pilar de **economía moral e inversión**, los datos estadísticos resumidos por el PIT-CNT - Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT) y Convención Nacional Trabajadores (CNT) -, indican que en el período 2003-2014 el número de personas pobres se redujo un 70%, pasando de 39,4% a 12%; el número de personas ocupadas aumentó 32,7% (sin crecimiento demográfico); el desempleo cayó un 60,4%, de 16,9% a 6,7%; el salario real aumentó un 46,7%; y la desigualdad medida por el coeficiente de Gini se redujo un 13%, pasando de 0,445 a 0,388 (Instituto Cuesta Duarte, 2014). A propósito de la educación en particular, el PBI destinado a la Educación Pública aumentó del 3,15% en 2004 a un 4,78% en 2013 (MEC, 2013).

En esta breve panorámica, constituye un hito relevante la aprobación de la **Ley General de Educación Nro.18.437**, contando con varios aspectos que resultan coincidentes con otros pilares propuestos para la "Cuarta Vía". Con relación al pilar **de compromiso público y desarrollo de la comunidad**, uno de los aspectos destacados de la Ley es, precisamente, la creación del Congreso Nacional de Educación, ámbito nacional de debate del Sistema Nacional de Educación (de carácter asesor y consultivo) y con una integración plural y amplia que busca reflejar las distintas perspectivas de la ciudadanía en el Sistema Nacional de Educación (SNE). Habiéndose realizado ya dos congresos, coexisten opiniones disímiles sobre el proceso, los resultados y la implementación o no de las propuestas y recomendaciones - que no tienen carácter vinculante, es decir, no son de obligatorias aplicación por el SNE -. En la bibliografía se incluyen los enlaces para descargar los documentos producidos en ambos congresos.

Uno de los pilares claramente incluido en la nueva Ley de Educación, es el de la **responsabilidad educativa corporativa mediante asociaciones éticas con la sociedad civil**. Es en este sentido que se concibe la Comisión Nacional de Educación (COMINE), ámbito nacional de deliberación sobre políticas educativas del Sistema Nacional de Educación, de carácter de asesor y de consulta en los siguientes cometidos: la articulación de las políticas educativas con otras políticas públicas; integrar comisiones de asesoramiento o de coordinación en temas vinculados a normas de la materia educativa; propiciar foros, congresos y conferencias referidos a temas educativos. La COMINE está integrada por: los miembros de la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública; los Directores Generales de los Consejos de Educación integrantes de la Administración Nacional de Educación Pública; la máxima autoridad del Instituto Universitario de Educación; el Presidente del Directorio del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay; dos representantes de la educación privada inicial, primaria, media y técnico profesional; un representante de la educación universitaria privada; un representante de los trabajadores; un representante de los trabajadores de la educación; dos representantes de los estudiantes; un representante de los empresarios; un representante de las organizaciones no gubernamentales vinculadas a la educación.

Como puede verse, la integración de la COMINE, implica también el pilar referido a **estudiar para del cambio, estudiantes comprometidos y con voz; participación estudiantil**, aunque no lo agota. La ley incluye otros ámbitos de participación estudiantil tales como las Comisiones Consultivas

y los Consejos de Participación (a nivel de centro educativo) que debe incluir al menos un tercio de estudiantes en su integración. Volviendo sobre los ámbitos de decisión nacional, los Consejos de Educación Media Superior y de Educación Técnico-Profesional (CEPT) (que por su carácter desconcentrado constituyen su ámbito máximo de dirección ejecutiva), están facultados para incorporar con voz y sin voto a un representante estudiantil, que debe ser electo por la Comisión Consultiva respectiva.

Otro de los aspectos de la propuesta de la “Cuarta Vía” que puede verse reflejado en la Ley General de Educación, refiere a los “*principios de profesionalismo*”, en particular en el que se refiere a **asociaciones profesionales hacedoras de los cambios, positivas y con poder**. La Ley, en tanto, profesionaliza la gestión educativa en tanto para ejercer el cargo de Consejero (integrante del órgano colegiado de conducción), ya sea en la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), en el Consejo de la Educación Inicial y Primaria (CEIP), en el Consejo de Educación Secundaria (CES) -, en el Consejo de Educación Técnico-Profesional (CETP), es imprescindible haber ejercido la docencia en la educación pública por un lapso no menor a diez años. Este aspecto no ha generado controversias de importancia, pese a que la experiencia y formación docente no son equivalentes en tanto experiencia y formación en gestión educativa. Pero, los elementos de mayor controversia pública, refieren a que “dos de los cinco miembros” del Consejo de la ANEP y “uno de los tres miembros” de cada uno de los demás Consejos son electos por los docentes del ente respectivo.

En el sentido de los principios del profesionalismo, se plantea también las **comunidades de aprendizaje en vivo, informadas por evidencias**, y a propósito de los “*catalizadores de cohesión*” presentes en la “Cuarta Vía”, uno de ellos se refiere a **redes integradoras enfocadas en la comunidad**. En el caso de Uruguay, no se puede obviar entonces la mención al Plan Ceibal y sus proyectos asociados, entre los que se destaca la participación en la “Red Global de Aprendizajes”, que fomenta la integración de nuevas pedagogías de aprendizaje, buscando potenciar la capacidad colectiva de construcción, mediante un marco común de acciones e investigación, partiendo de colaboración internacional. Esta iniciativa, coordinada por Michael Fullan a nivel internacional (que incluye 1.000 centros educativos de diversas regiones del mundo), y por la ANEP y el Plan Ceibal a nivel nacional, cuenta con la participación voluntaria de cien centros educativos dispersos en todo el país, pertenecientes a los subsistemas CEIP, CES y CETP. De todas formas corresponde señalar que éstas experiencias van en la dirección de las propuestas de la “Cuarta Vía”, pero no reflejan el funcionamiento “tipo” de la comunidad docente, ni de las instituciones educativas nacionales.

La Ley 18.437, en sus artículos 113 a 119 se refiere a la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd), el cuál:

(...) cada dos años realizará un informe sobre el estado de la educación en el Uruguay que tenga en cuenta entre otros aspectos los resultados de las pruebas de evaluación nacionales o internacionales en las que el país participe, el acceso, la cobertura y la permanencia en cada nivel educativo, los resultados del aprendizaje, la relevancia y la

pertinencia de las propuestas y contenidos educativos y la evolución y características del gasto educativo. El mismo será publicado, será enviado al Poder Legislativo, al Poder Ejecutivo y a los distintos organismos de la enseñanza, dándole la máxima difusión.

El INEEd es una de las instituciones nóveles del país. Su primera Comisión Directiva se integró hace apenas dos años, el plan estratégico 2013-2016 fue aprobado en marzo de 2013, y ese mismo año ha dado inicio a 20 proyectos de investigación, la mitad de los cuales son realizados por equipos de investigación o investigadores externos, estando previsto que este año presente su primer informe. En su plan estratégico reivindica una mirada amplia de la evaluación educativa, la investigación educativa de calidad, su rol articulador y la mirada independiente, prioriza el trabajo con los educadores y desde una responsabilidad compartida con los resultados compartidos (INNEd, 2013).

Como criterio general la “Cuarta Vía” plantea menos evaluaciones para destinar más tiempo al trabajo educativo en el aula; evaluaciones contextualizadas y centradas en el aprendizaje lento y profundo, en contraste con la mera revisión estandarizada de la instrucción cortoplacista.

Si el INEEd logra, como se propone, desarrollar la mirada amplia de la evaluación educativa, logrará alejar al país del camino del GERM por el que ha venido transitando el Uruguay, sin inflexiones relevantes hasta la aprobación de la Ley General de Educación en el año 2008.

Para ilustrar la dimensión del desafío del INEEd, sin recurrir al ejemplo nacional de los análisis mediáticos de los resultados de las Pruebas PISA, puede hacerse un rápido repaso del tratamiento de la repetición y/o deserción en la educación secundaria. Hay una secuencia de noticias y editoriales periodísticos que primero reivindican el acceso a la información: “*datos de los liceos ya no son secretos*” (El País, 2013a) para que “los padres” y “las familias” – aunque se los trate como consumidores de servicios educativos -, conozcan el desempeño del centro educativo al que concurren sus hijos y puedan “elegir” diferente (mejor). Luego, mediante una acción judicial en amparo de la denominada “ley de acceso a la información pública” (Ley 18.331), se mandata a la ANEP a entregar al medio de prensa que los solicita el ranking de repetición por centro educativo, y por lo tanto sólo incluye los servicios educativos públicos: “*Conozca el porcentaje de repetición al liceo que va su hijo*” (El País, 2013b). Unos meses después, el mismo medio de prensa afirma que la publicación de dicho ranking no cambió el comportamiento de las familias: “*Liceos: ranking de repetición no impacta en inscripciones*” (El País, 2014a), lo que contradice el argumento por el que la información había sido solicitada inicialmente. Estos aspectos constituyen un ejemplo claro de lo que los autores de la “Cuarta Vía”, habiendo criticado el uso de la rendición de cuentas como una herramienta pro mercado, denominan como senderos de distracción.

Paralelamente se publica: “*El milagro del IAVA*” (El Observador, 2013), con relación a los bajos índices de repetición en un liceo público de Montevideo. Si se lee la nota completa se verá que no existe tal milagro, sino que, entre otros aspectos a considerar, el 68% de los docentes se ubican en

el tope de la carrera (mayor antigüedad y mejor evaluados), lo que reafirma los argumentos en pro de los “principios del profesionalismo” promovidos en la propuesta de la “Cuarta Vía”.

Todo esto fue precedido y acompañado de una fuerte campaña multimedios en la que se presentan dos liceos “religiosos, privados y gratuitos”, como el modelo a seguir: *“El ejemplo de los liceos Impulso y Jubilar”* (El Municipio, 2013); lo que en términos de la “Cuarta Vía” puede ser leído como un caso de distracción “efervescente”. Adicionalmente se incluye una nota sobre una escuela pública (del interior) en la que los niños son: *“Promovidos”* (El País, 2014b), porque ya tienen bastante tragedia y hacerlos repetir no sirve de nada; resultando claro que la idea que se transmite no es la de una propuesta pedagógica que se adecúa a las necesidades diferenciadas/individuales de aprendizaje de cada estudiante, sino que por el contrario se transmite la idea de que allí “los pasan de año aunque no aprendan”, fomentando la visión negativa sobre la calidad de la educación pública.

Los elementos anteriormente enunciados pretenden problematizar mínimamente la dimensión comunicativa de la evaluación educativa, que, sin duda, constituye un elemento clave del trabajo que deberá realizar el INEE, para que pueda efectivamente cumplir con su propósito de una “evaluación amplia”, y no verse acorralado por la presión del GERM y sus operadores mediáticos hacia la estandarización.

CAPÍTULO I.5. INSTITUCIÓN EDUCATIVA

Hemos pecado de una cierta ingenuidad, en otros casos de “romanticismo”, pensando que el contenido, objetivos y estrategias del cambio es asunto de los propios implicados.

Bolívar (2005, p.883).

Iniciando con una discusión de los conceptos de institución y organización educativa, este capítulo se centra en la búsqueda de aportes conceptuales que permitan comprender a la institución y organización educativa. En segundo término, se presenta de manera resumida la conceptualización de los estadios de desarrollo organizacional de Gairín (1999, 2004, 2013). En tercer lugar se presenta, con cierto grado de detalle y discusión, el análisis clásico de Frigerio, Poggi, Tiramonti y Aguerro (1996) de las dimensiones organizacionales, cerrando con las nociones básicas de capacidades y condicionantes para el liderazgo educativo.

A lo largo del texto, se busca dialogar con las ideas principales presentadas en los capítulos anteriores, y según sea el caso, se incorporan aportes de otros autores, buscando enriquecer dicho diálogo y facilitar el trabajo ulterior al momento de la redacción de los resultados y conclusiones (Sección IV).

I.5.1. ¿Institución u organización educativa?

La definición ya clásica de escuela: “nos referimos a todo establecimiento educativo, es decir, a toda institución educativa encargada de poner en contacto a los profesionales de la enseñanza y a sus saberes expertos con la población a la que estos saberes están destinados”, realizada por Frigerio et al. (1996, p.17), permite identificar alguno de sus aspectos constitutivos; es decir, el conjunto de ideas, valores, creencias y reglas que determinan las formas de intercambio social, constituyendo el cuerpo normativo jurídico-cultural que definen a la institución como tal (Scharstein, 2002).

Por su parte, problematizando a la institución educativa como unidad de análisis Tejera (2003, p.32) sostiene que “las organizaciones son construcciones sociales, llevadas adelante multidisciplinariamente por un sinnúmero de racionalidades subyacentes, desde las cuales la noción de organización es diferente”. En realidad, las racionalidades subyacentes a las que se refiere la autora, hablan de un orden simbólico de asignación de significados, cuyas “interpretaciones están regidas por las categorías perceptuales que el orden simbólico instituye” (Scharstein, 2002, p.30).

La conceptualización de la organización, evidentemente está asociada con la idea de organizar, que es la forma que de acuerdo a un propósito se relacionan distintos elementos buscando lograr una mejora. Entonces, el concepto de organización en términos de Gairín (1999, p.76), incluye: *“interrelación de elementos diversos (materiales, personales, etc.); totalidad aditiva e integradora; instrumentación respecto de una meta o fin; control constante y evaluación; dinamismo intra, entre y extra coordinador; sentido de aplicabilidad, adecuación a la realidad; continuidad en el tiempo”*.

Sin embargo, la dinámica interna de funcionamiento puede conducir a la pérdida del objetivo. En este sentido, afirma Vázquez (2011, p.10) que:

Muchas organizaciones educativas, centradas en los intereses de algún estamento dominante en la toma de decisiones, con objetivos educativos diluidos o con un funcionamiento basado en procesos repetitivos, resultado de formas burocráticas de organización, se convierten así en anacrónicas e incluso involucionistas en relación al cambio social o cultural existente o pretendido.

El problema radica, en la perspectiva de Waite (2008), en que las organizaciones pretenden abarcar más de lo que está a su alcance. De todas formas, corresponde dejar atrás las concepciones mecanicistas de la sociedad y sus organizaciones, lo que no impide reconocer que en toda organización es posible identificar: *“conjunto de personas interrelacionadas; delimitación de objetivos dentro del contexto ambiental; definición de estructuras de trabajo y de relación; existencia de procedimientos establecidos de actuación; funcionamiento de procesos autoregulatorios”* (Gairín, 1999, p.78).

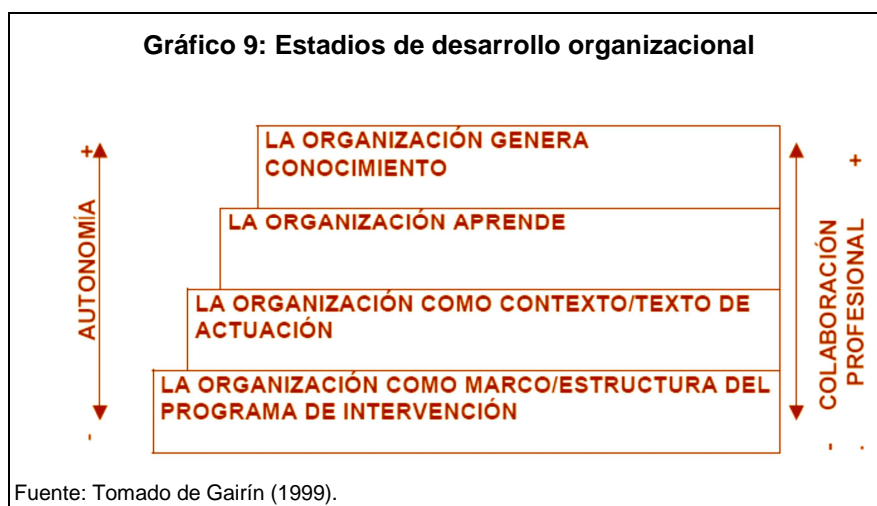
La mirada desde la psicología social, considera que la relación institución-organización es de determinación recíproca. Es decir, que *“las organizaciones, en un tiempo y en un lugar determinado, materializan el orden social que establecen las instituciones”*; y como se dijo anteriormente, *“las instituciones atraviesan las organizaciones y los grupos”* (Scharstein, 2002, p.30). Pero al mismo tiempo, contrapesando el “atravesamiento institucional”, muchas organizaciones construyen una identidad singular que las diferencia (organizaciones-sujeto), no estando su ordenamiento determinado externamente por dichos atravesamientos institucionales. Esto permite desarrollar un orden horizontal en las organizaciones, que se denomina “transversalidad”, viabilizado por las coherencias internas de la organización (Scharstein, 2002).

De todas formas, Waite (2008, p.31), sostiene que *“las escuelas, en tanto organizaciones, no pueden abarcar la capacidad humana para el aprendizaje”*. (...) *En algunas situaciones desafortunadas la organización de las escuelas reduce el estímulo humano innato de aprender”*. Para que esto no suceda las organizaciones educativas deben prepararse para el cambio constante, anticipándose a ellos y adaptándose a la actual sociedad del conocimiento; es decir, que *“no habrá avance social sin*

que las organizaciones funcionen mejor como estructuras y lo hagan de una manera ética y acorde con las demandas sociales” (Vázquez, 2011, p.13).

I.5.2. Desarrollo Organizativo

Dado que a pesar de estar insertas en un mismo contexto socio-cultural, las organizaciones presentan situaciones diferentes, es que en términos analíticos resulta útil comprender las características de su **desarrollo organizativo** desde una perspectiva que pretende descubrir las capacidades para el cambio orientado a la mejora organizacional y a la innovación. En palabras de Gairín (2004, p.18): *“la especial manera como se relacionan sus componentes, la acción diferenciada de la dirección, la forma como se aplica el proceso organizativo, la propia historia institucional y sus inquietudes en relación con la mejora, configuran diferencias y dan una personalidad única y particular a cada institución y a cada proceso organizativo”*. El autor concibe cuatro estadios de desarrollo: la organización como marco; la organización como contexto; la organización aprende; la organización genera conocimiento, tal como puede verse en el Gráfico 9.



En el **primer estadio**, en el que la organización es el marco, implica otorgar un papel secundario a la misma, lo relevante entonces es el programa de intervención y el rol de la organización es la de actuar como continente de la acción, pudiendo facilitar o no la concreción y/o el desarrollo del programa. Esto significa que la organización puede ser sustituida por otra para la ejecución del programa y esto no implicaría cambios en la calidad del programa impartido.

En el **estadio dos**, la organización es el contexto/texto de actuación, dónde se puede percibir un papel activo de la organización, expresado en la elaboración de proyectos institucionales, educativos y socioeducativos; existe además una conciencia de colectivo que se expresa en compromisos que trascienden el aula y/o las actividades individuales del docente. La organización como contexto es aquella que procura ajustar la propuesta de cambio a las posibilidades de su realidad y de su

contexto, con apertura hacia la ciudadanía en su conjunto, y lo ejecuta en el diario quehacer educativo.

La etapa en que la organización ha desarrollado la capacidad de aprender de sí misma, constituye el **estadio tres**. Refiere a *“un tipo de organización capaz de aprender de sus errores y de configurarse de manera distinta a como es en un momento determinado; esto es, una ‘organización inteligente’ que tiene la capacidad de transformarse permanentemente”* (Gairín, 1999, p.381). Esto requiere del compromiso político institucional con el cambio, que se evidencia en la existencia de mecanismos que viabilizan la institucionalización de los cambios y el desarrollo de la autoevaluación. Como se comprenderá las organizaciones que alcanzan este nivel de desarrollo son pocas, dado que exige *“instaurar, aplicar y utilizar mecanismos de evaluación en la perspectiva del cambio exige de actitudes personales y de procesos de seguimiento y evaluación que chocan con nuestra tradición y forma de hacer en las organizaciones”* (Gairín, 2004, p.19).

El **estadio cuatro** es la etapa en que puede compartir/gestionar conocimiento y asume ese compromiso. No se trata de la transmisión de información de actividades, sino del conocimiento aprendido, por la capacidad de influencia que tiene el conocimiento subyacente. *“Este nivel de desarrollo conlleva el difundir los aprendizajes realizados y contrastados, sometiendo a debate público y científico los avances realizados, con un claro sentido de socializar y compartir el conocimiento adquirido”*. (Gairín, 2004, p.20).

En cualquier caso, coincidiendo con los planteos de la “Cuarta Vía” (ver capítulo I.4.) y a las críticas al GERM (ver fundamentalmente el apartado I.1.2), Gairín (2013, p.3), afirma que: *“hagamos lo que hagamos no podemos perder de vista que nosotros hablamos de organizar centros educativos, no hablamos de organizar empresas, aunque se llamen empresas educativas”*.

I.5.3. Dimensiones del campo institucional educativo

Las investigadoras Frigerio et al. (1996), realizaron una serie de estudios que en su síntesis permitieron la identificación de cuatro dimensiones del campo institucional educativo: organizacional, administrativa, pedagógico-didáctica y comunitaria. Su separación es con fines analíticos, y no cambia la estrecha vinculación y fuerte articulación que tienen entre sí dichas dimensiones, por lo que es importante considerar también su interdependencia.

Este trabajo, en virtud de la propuesta académica, utilizó la matriz de análisis basada en las cuatro dimensiones identificadas por Frigerio et al. (1996) en el proceso de evaluación diagnóstica (ver capítulo III.2). Sin embargo, corresponde clarificar que dicha matriz de análisis es de uso frecuente en investigación educativa y de gestión educativa, aunque claramente no es la única. A modo de ejemplo, puede tenerse en cuenta que Gairín (1999: p.63), - basándose en los trabajos citados por el

autor: Moreno (1978), Acevedo (1969) y Frigerio et al. (1992) - identifica las dimensiones “*histórica, institucional, sociológica, cultural-profesional, pedagógica, didáctica, orientativa y organizativa*”, diferenciando además entre las dimensiones básicas y específicas.

I.5.1.1. La dimensión organizacional

La dimensión organizacional hace referencia a los “*aspectos estructurales*”, particularmente a la distribución de roles, tareas y poder entre el personal de las instituciones. Aspectos que se generan como producto de una construcción histórica en la que los sujetos y la dinámica institucional han influido. Como consecuencia, los roles predefinidos o prescritos normativamente en el sistema se “resignifican” en función de los hitos y trayectos institucionales, profesionales y personales. En este contexto, las funciones del equipo de conducción serían de acuerdo con Frigerio et al. (1996): la toma de decisiones, la delegación de tareas, la conducción de equipos de trabajo, la conducción de la negociación, y la supervisión. Cada uno de estos aspectos requiere ser explicado y discutido, al menos, sucintamente.

La toma de decisiones. El concepto de decisión alude a la idea de elegir, es decir, implica la efectiva posibilidad de elegir entre distintas opciones respecto de un mismo asunto. Éstas autoras consideran a la toma de decisiones como un proceso complejo, en el que la capacidad de elección está mediada por factores de interferencia tales como: valores (sociales, organizaciones y personales), informaciones (completas o parciales, complementarias o contradictorias), y la consideración de los efectos (consecuencias).

En lugar de situarse desde la simple lógica de la racionalidad, Vázquez. (2003), explica que se ha desarrollado las formas de pensar las organizaciones, hacia otras que contemplen “la emergencia del sujeto”, es decir, que destacan e incluyen con un rol activo a las personas, en los procesos orientados a la mejora. De forma tal, que en la actualidad conviven dos modelos en tensión, “*mientras que por una parte, prevalece la visión jerárquica que define estilos de implementación rígidos y verticales (Modelo top-down), por otra se pretenden consolidar procesos transversales que generen espacios de trabajo colectivo (Modelo interactivo)*” (Vázquez, 2003, p. 24). Adicionalmente, sin considerar los modos de coordinación como mutuamente excluyentes, sino, por el contrario Bolívar (2005, p.874), entiende que, “*potenciar la coordinación horizontal no supone que la coordinación vertical no tenga un papel clave en estimular las dinámicas endógenas de cada centro*”.

La delegación de tareas. En términos de creciente asignación de responsabilidades, se pueden distinguir tres modalidades: acotada a una tarea particular y puntual, referida a una función o conjunto de tareas, relativa a cierto número de objetivos a alcanzar. El proceso de delegación de tareas, analíticamente, desde la perspectiva de la conducción, comprende tres fases: asignar tareas (claras y precisas) y dotar de atribuciones (poder) para su realización; la determinación de las

obligaciones, brindando los insumos necesarios (información, asesoramiento); y la puesta en funcionamiento de un sistema de control y evaluación.

Por su parte, Vázquez (2003), analiza las formas de vinculación, hallando evidencia de que en el “modelo top-down”, las oficinas centrales son las protagonistas, en tanto las propuestas frecuentemente “bajan” desde allí. Por el contrario, en el “modelo interactivo” la vinculación en red construidas entre los centros educativos, asociadas en proyectos comunes, generan un cierto grado de interacción que promueve el trabajo en equipo.

La conducción de equipos de trabajo. Su conformación, si bien puede requerir inicialmente cierto esfuerzo, constituye una tarea relevante y de impacto en la gestión Frigerio et al. (1996). Para ello se deben tener en cuenta, no solo los requisitos descritos en la Tabla 1, sino, estratégicamente, jerarquizar la instancia formal de constitución del equipo y la realización de reuniones periódicas de trabajo. Las ventajas comparativas de esta forma de trabajo, incluyen, entre otras: mejores resultados que la mera suma de acciones individuales; reducción de mecanismos clandestinos (chismes y rumores) que afectan negativamente el clima laboral; se afianza la delegación como proceso; se fortalece la motivación y pertenencia institucional; se reduce el riesgo de conflictos asociados a tensiones en las relaciones interpersonales.

Tabla 1: Requisitos a tomar en cuenta para la conformación de equipos eficaces	
<ul style="list-style-type: none"> • Por parte del directivo es altamente deseable: <ul style="list-style-type: none"> - La capacidad para liderar el equipo - La capacidad para resolver problemas - La capacidad para coordinar - La habilidad para producir comunicaciones claras - La habilidad para el manejo de las relaciones interpersonales - La capacidad para efectuar un seguimiento y evaluación de la tarea 	<ul style="list-style-type: none"> • Por parte de los integrantes del equipo de trabajo: <ul style="list-style-type: none"> - La habilidad para el desempeño autónomo - La capacidad para la escucha y el comportamiento solidario - El compromiso con la tarea - Los conocimientos técnicos para la realización de las tareas solicitadas - La capacidad para resolver problemas - La capacidad de autoevaluación
<p>Fuente: Frigerio et al. (1996, pp. 52-53)</p>	

Sin embargo, la matriz cultural en el ámbito de gestión de instituciones educativas no es uniforme y, a pesar de las ventajas mencionadas, no todas las instituciones, ni en todos sus centros educativos, se desarrollan metodologías organizativas que promuevan el trabajo en equipo. En este sentido, Vázquez (2003), identifica dos estilos de conducción diferentes, que sustentan los modelos “interactivo” y “top-down”. En el primero, efectivamente no sólo se promueve, sino que se orienta y apoya el trabajo colectivo; mientras que en el segundo, la conducción es esencialmente directiva.

La conducción de la negociación. Las acepciones y usos aquí consideradas del término negociación, refieren a las ideas de concertación y consenso Frigerio et al. (1996). Al negociar se pretende lograr ciertos objetivos, determinadas metas, pero no de cualquier manera, es decir, “la

negociación no es una imposición sino la capacidad demostrada para tender puentes de diálogo y de acuerdo con otra(s) parte(s)” (Ponti, 2005, p.22).

Existen diferentes modalidades de negociación y tipologías, pero básicamente pueden distinguirse dos estilos de negociación: el competitivo y el cooperativo. En el primero, se considera que todo aquello que pueda lograr una parte constituye una pérdida para la otra (“ganar-perder”). En el segundo, se busca que ambas partes perciban que han logrado algo en el proceso de negociación (“ganar-ganar”) (Frigerio et al.,1996). En este sentido, la valoración de Frigerio et al. (1996, p.57), es que *“conducir la negociación implica modificar la situación, transformando el estilo competitivo en uno cooperativo”*; por lo tanto, no es una tarea simple que se puede llevar sin los recursos de formación técnica adecuada.

La función de supervisar. Las investigaciones recientes acumuladas indican que, *“la calidad de la escuela se relaciona con la calidad de la supervisión pedagógica. Por ello, en el sistema el rol de supervisor se constituye en un nexo privilegiado entre el equipo de conducción del establecimiento y el nivel de conducción central”* (Frigerio et al. 1996, p.60). Sin embargo, y paradójicamente, no debe perderse de vista que ésta función de supervisión tradicionalmente ha sido abordada de manera jerárquica en los sistemas educativos y que ha contribuido a la disminución de la calidad educativa. Estos impactos están asociados al centralismo de los sistemas educativos y su compleja burocracia, que *“no ha permitido la adecuación de la enseñanza a las necesidades singulares de los beneficiarios de diferentes sectores (...)”* (Aguerrondo y Xifra, 2012, p.7).

La supervisión implica, entre otras tareas: el asesoramiento para el desarrollo curricular, la identificación de necesidades de capacitación y la viabilización de la misma; y la conformación de equipos de trabajo para la consecución de metas y objetivos institucionales compartidos (Frigerio et al., 1996). La tarea de supervisión ha de ser planificada, atendiendo diferentes etapas: preparación, observación, análisis, retroalimentación y evaluación; siempre orientada a la búsqueda de la mejora de la calidad de los aprendizajes de los estudiantes Frigerio et al. (1996).

Igualmente, si se toma en consideración el planteo antes mencionado de Aguerrondo et al. (2012), corresponde interrogarse en qué medida la contextualización y adecuación de la propuesta pedagógica está presente o ausente en cada una de las cinco etapas de la supervisión. Más aún, preguntarse sobre las características que ha de tener en una institución educativa que viene desarrollando la “autoevaluación”, es decir, en los términos de Rué (2001, p.4): *“de que tanto el proceso como la metodología y la información obtenida se realiza, se elabora y se contrasta desde las propias necesidades, desde los valores y el punto de vista de los mismos agentes y desde la función social que éstos realizan”*. En este mismo sentido, Murillo (2008, p.5) afirma que *“saber decidir qué mejorar, cuánto, cuándo, cómo, porqué y para qué son destrezas profesionales que debemos desarrollar en los evaluadores o autoevaluadores”*. Y en este sentido no debe perderse

vista que la tarea de supervisión, no cumple solamente una función evaluadora, sino que también desarrolla un rol de apoyo y asesoramiento pedagógico (Frigerio et al., 1996).

I.5.1.2. La dimensión administrativa

El término administración está vinculado a gobernar, es decir, *“administrar es prever las acciones que hacen posible la gobernabilidad de la institución o lo que es lo mismo, lo que permite que la institución transite por los caminos que hemos trazado”* (Frigerio et al., 1996, p.122). Dichas acciones incluyen, entre otras, el procesar información referida a las decisiones, previendo y proveyendo de lo necesario para su concreción. Uno de los riesgos a los que está expuesta toda administración es la mecanización, automatización o ritualización de las acciones, acordes a las normas prescritas, pero que no están vinculadas con el quehacer sustantivo de la institución; este fenómeno es lo que comúnmente y de manera peyorativa se denomina como “burocratización”. Lo cierto es que, la gestión administrativa condiciona y limita las acciones de gobierno, mediante una serie cotidiana de decisiones “burocráticas”. Pero, *“erróneamente los procesos de toma de decisión suelen pensarse como ajenos y externos a la tarea de administrar”* (Frigerio et al., 1996, p.124); es decir, que se piensa a la administración como un simple ejecutor, pero en la ejecución (o no) está implicado un proceso decisional administrativo.

En este sentido, Vázquez (2003), identifica como eje de tensión los diferentes estilos de organización de la administración, que sustentan el modelo “top-down” y el modelo “interactivo”, ya mencionados. En el primero, la administración es fundamentalmente centralizada y burocrática; en el segundo, la administración promueve la gestión por proyectos. Pero, si bien

(...) la *gestión por proyectos* pretende reforzar dicho papel educativo de la escuela como unidad estratégica de la mejora. En cualquier caso, en países con fuerte tradición centralista, ya lo hemos apuntado, el centro es un proyecto a construir, más que una realidad dada (Costa, 2003). Así, en estos países, como en el contexto español, nos hemos encontrado con una *doble paradoja*. Por dicha tradición histórica acumulada, nuestros establecimientos educativos están fuertemente uniformados, por lo que otorgarles protagonismo en el pilotaje de la mejora supone oponerse a dicha tradición burocrática y uniformadora. Por otra, en el grave estado de desvertebración a que han llegado últimamente, delegar los esfuerzos de mejora a las propias escuelas, por un lado, no conduce muy lejos, al imponerse la fuerza de la inercia de un sistema burocrático y formalista. Finalmente, podría significar ceder el asunto a una lógica de regulación mercantil, en un modo de gestión contaminado por lo privado. Bolívar (2005, p.867).

La anterior cita a Bolívar adquiere especial significación, dado que más allá de las opciones de estilo de administración el cometido principal de los administradores es dotar de “gobernabilidad al

sistema” (Frigerio et al., 1996), y claramente en ejemplificación que hace el autor, induce a pensar que con la voluntad del construir un futuro educativo (deseable), se debe poner especial cuidado a la estrategia elegida o de lo contrario los resultados terminan siendo muy diferentes a los que se pretenden.

Hay otros dos aspectos de la administración de la institución educativa, planteados por Frigerio et al. (1996) que deben ser considerados: el contenido de las actividades administrativas, y la organización de la administración.

El contenido de las actividades administrativas. Las autoras distinguen tres grandes grupos de contenidos:

- **La previsión de los recursos.** En el capítulo I, se realiza un análisis crítico de las políticas de ajuste desarrolladas a partir de la crisis del año 2008, lo que ha implicado los recortes de recursos para la educación y para la calidad vida de la infancia (Ortiz et al., 2011). Más allá del cometido primordial de la administración en la previsión y provisión de recursos desde los organismos competentes, las autoras consignan que “buena parte de la energía se consume en la búsqueda de fuentes alternativas que complementen dicha financiación” (Frigerio et al., 1996, p.127).
- **El control normativo.** Esta tarea es enfrenta la dificultad de que, generalmente, para muchos actores institucionales la formalidad normativa tiene poco valor. Complementariamente, la función administrativa está al servicio de los cometidos sustantivos de la institución educativa, por lo que debe evitarse que la ritualización de la aplicación de las normativas vigentes, impidan el cumplimiento de los objetivos institucionales. En consecuencia, *“los administradores tienen la tarea de diseñar estrategias para controlar el cumplimiento normativo y en el ejercicio de esta función deben, en más de un caso, vencer la resistencia de los actores que le encuentran escasa utilidad a los requisitos de formalidad”* (Frigerio et al., 1996, p.128).
- **La organización de las diferentes tareas institucionales: el tiempo y el espacio.** Como ya se indicó, la administración tiene como una de sus tareas la planificación, esta obviamente implica la distribución de tareas en el tiempo y el espacio, acorde con el organigrama institucional.

La organización de la administración. Dicha organización está basada en la descripción de procesos y procedimientos, que se acompañan (según el caso) de manuales o se complementan con instructivos, además de requerir ciertas formas de registro específicos (planillas, formularios, etc.) que pueden existir (o coexistir) en forma impresa y/o electrónica. La interrogante a plantear a la administración es, si para cada una de las actividades planteadas, el proceso o procedimiento existente es el más adecuado, en términos de su **eficacia** (cumplimiento de objetivos) y **eficiencia**

(logro de resultados optimizando los recursos), o si debe ser modificado o sustituido por otro que se corresponda mejor a las necesidades institucionales (Frigerio et al., 1996).

Este aspecto es uno de los aspectos más discutidos en las lógicas de administración. Deben recordarse aquí las críticas realizadas a ciertos modelos de gestión (ver apartado I.1.2.), en el sentido de que una estrategia centrada en la reducción de costos y maximización de la rentabilidad de corto plazo, que puede ser considerada eficiente, puede atentar contra el objetivo principal y sustantivo de la institución educativa que es la calidad de los aprendizajes (Hargreaves et al., 2013; Santos Guerra, 1999).

La **información y comunicación** son los otros aspectos relevantes relativos a la organización de la administración (Frigerio et al., 1996). El primero constituye un soporte básico para el diagnóstico institucional, la identificación de problemas, así como el diseño y planificación de las soluciones. Pero la complejidad característica de los procesos de comunicación, cuyo manejo y control constituye un elemento estratégico del poder en la institución, vuelve clave la esta función de la administración. En este sentido, la tarea principal en materia de comunicación es *“asegurar que el flujo informativo llegue a todos los sectores y miembros de la institución. Para ello será necesario construir canales de comunicación por los cuales hacer transitar la información y crear rutinas comunicativas”* (Frigerio et al., 1996, p.131). Claro que no hay una única forma de cumplir con esa tarea, existiendo múltiples formas y modelos de análisis, pero para mantener un hilo conductor en la discusión, se utilizará a modo de ejemplo, el de las vías comunicaciones que sustentan al modelo “top-down” y al modelo “interactivo”, mencionado anteriormente. Vázquez (2003, p.25), afirma que respecto de las vías de comunicación: *“mientras que en el modelo tradicional las vías son burocráticas y el expediente es “rey y señor”, desde el nuevo modelo se intentan promover vínculos directos y personalizados”*.

I.5.1.3. La dimensión pedagógico-didáctica

Esta dimensión es la que distingue a la institución educativa de las demás instituciones sociales, en virtud del tipo de actividades que le son propias, resultando clave los modelos didácticos y la vinculación con el conocimiento que realizan los diferentes actores en la vida de la institución educativa. Pensando en el rol del equipo de conducción en la dimensión pedagógico-didáctica, las autoras Frigerio et al. (1996) ponen atención principalmente sobre cuatro aspectos: las prácticas pedagógicas y la transposición didáctica, el rol (propriadamente dicho) del equipo de conducción, la observación, y la evaluación.

Prácticas pedagógicas y transposición didáctica. Coincidentemente con lo planteado por Hargreaves (2012) y contrariamente a las ideas impulsadas desde el GERM, Frigerio et al., (1996, p.69), consideran “extremadamente complejas” a las prácticas educativas, entendiéndolas como *“aquellas mediante las cuales los docentes facilitan, organizan y aseguran un encuentro y un vínculo entre los alumnos y el conocimiento”*. Estando parte de esa complejidad asociada con la trasposición

didáctica, entendida como *“proceso de adaptaciones de los saberes por las cuales el conocimiento erudito se transforma en conocimiento a enseñar y éste en conocimiento enseñado”* Frigerio et al., (1996, p.70). Esta cadena de transformaciones del conocimiento, que se basa en el *“esquema del triángulo pedagógico, “sistema didáctico” para Chevallard”* (Bertoni, 2009, p.2), no solo es compleja, sino que conlleva múltiples riesgos y a causa de estos, suele evidenciar fallas.

En suma, el problema planteado es el de la vigilancia epistemológica del conocimiento. Se busca evitar: el olvido conocimiento erudito y de su lógica, por el alejamiento de este y el uso frecuente del conocimiento transformado; que se sustituya el conocimiento erudito por la traducción del mismo, cambiando el objeto de conocimiento; que se genere un falso objeto de conocimiento por deformación adaptiva del conocimiento erudito original. Para prevenir estos riesgo y corregir el problema (cuando ya está presente),

(...) hemos aprendido con el tiempo que cualquier cambio debe afectar al “núcleo duro” de la enseñanza, entendido como los modos en que los profesores comprenden la naturaleza del conocimiento y se intercambian dichos conocimientos con los colegas, el papel que tienen los alumnos en los procesos de enseñanza, así como estas ideas sobre conocimiento y enseñanza se manifiestan en el aprendizaje en el aula. Bolívar (2005, p.875).

El rol de los equipos de conducción en la dimensión pedagógico-didáctica. Claramente esta es una tarea que no puede llevarse adelante (exclusivamente) desde el confort del escritorio del despacho, por el contrario, requiere del equipo de conducción una presencia regular en el conjunto de los espacios físicos de la institución, como ser aulas, laboratorios, talleres, biblioteca; es decir, *“esos terrenos geográficos que enmarcan las prácticas pedagógicas propuestas en el currículum”* (Frigerio et al., 1996, pp. 70-71). Esto es fundamental, para conocer de primera mano qué ocurre con el proceso de enseñanza-aprendizaje, en particular, respecto del desarrollo y cumplimiento del currículum prescrito. Desde esta perspectiva, es precisamente *“el currículum prescripto, la propuesta oficial, constituye la normativa estructurante de las instituciones educativas, delimita aquello de lo que la institución debe hacerse cargo y puede, y debe entenderse como un compromiso.”* (Frigerio et al., 1996, p.71). Por consiguiente, el equipo de conducción debe basarse en dicho currículum para la construcción de acuerdos con los docentes, en términos de “contrato de enseñanza-aprendizaje o contrato pedagógico-didáctico”, que ellos llevarán a cabo con sus estudiantes.

Dado que la mejora de los procesos de enseñanza y aprendizaje, se coloca *“en primer plano de la acción docente en el aula, se recogen las lecciones aprendidas a nivel de escuela, por lo que el aula aparece ahora anidada en otros muchos entornos, procesos y relaciones”* Bolívar (2005, p.862). La tarea entonces ha de ser trabajar desde la lógica de la convivencia (ver dimensión comunitaria), en que la práctica educativa en el aula da lugar de manera diversa a las inquietudes y demandas de contenidos educativos (cambios e innovaciones curriculares), de intereses docentes (énfasis temáticos, uso de las nuevas tecnologías educativas, salidas didácticas) y propuestas estudiantiles,

constituyendo el “currículum en acción”. Este constituye “*el terreno en que los equipos de conducción desarrollarán su actividad de gestión con miras a garantizar la disminución de riesgos de la trasposición didáctica, y a asegurar el mejoramiento de la calidad de las prácticas pedagógicas*” (Frigerio et al., 1996, p.73).

La observación como dispositivo de trabajo y procedimiento específico de los equipos de conducción. Precisamente, posicionadas desde el lugar de los equipos de conducción, las autoras consideran que la función de observación contribuye al mejoramiento de las prácticas educativas y es fundamental para integrar la dimensión pedagógico-didáctica al desempeño de las tareas de conducción. Pero se “*requiere trabajar previamente con el equipo docente, explicitar y fundamentar las razones y la importancia del trabajo en esta dimensión, hacerlo con una consigna clara y construir un estilo de intercambio*” (Frigerio et al., 1996, p.76).

Desde esta perspectiva, la observación es un dispositivo de trabajo con el docente, y al mismo tiempo, un instrumento de relevamiento de datos que permite potenciar el trabajo hacia los objetivos institucionales. En consecuencia, la observación no es una actividad “espontánea” y a “asistemática”, y cuenta con cinco etapas: la preparación de ida al territorio (explicitar y fundamentar las razones e importancia de la misma al docente); la entrada al territorio (presentación adecuada, ubicación física que permita visualización completa del espacio y los actores); las reglas a cumplir durante la presencia en el territorio (mínima interferencia; forma, tipo y contenidos del registro); la salida del territorio (agradecimientos y devolución primaria a los actores) y el trabajo institucional posterior (devolución detallada al docente, propuestas de mejora y apoyos para su implementación).

La evaluación. Se ha dedicado los Capítulos 1.2 y 1.3. al tema de la evaluación, por lo que resulta inconveniente repetir aquí dicha discusión. Sí resulta pertinente incorporar y vincular a dicha discusión, la concepción de Frigerio et al., (1996), porque la misma no fue incluida en el debate en los capítulos anteriores. Las autoras plantean:

Consideramos a la evaluación como un mecanismo de aprendizaje, como un procedimiento para obtener información y construir un saber acerca de las instituciones educativas para su mejoramiento. (...) Entendemos por evaluación institucional al proceso de recolección de información necesaria y el análisis que permite construir un saber acerca del establecimiento, diseñar estrategias y tomar decisiones. (Frigerio et al., 1996, pp. 86-88).

Estas conceptualizaciones comparten básicamente las desarrolladas por Santos Guerra, (2003), sobre “*evaluar para comprender y aprender*”. Sin embargo dejan dudas respecto de las coincidencias respecto a lo expuesto por Hargreaves et al. (2008) con relación a la evaluación enfocada en el aprendizaje lento y profundo o a la consecución de resultados de corto plazo como propicia el GERM. En particular, la idea de la evaluación para la mejora, en el lenguaje de la gestión educativa actual, está fuertemente asociada a la innovación; y en el mismo sentido de Hargreaves et al. (2008),

Patrón et al. (2012) explican que mejoras e innovaciones son lentas de implementar y ser aprehendidas en los procesos educativos, lo que “*imposibilita*” la obtención de resultados rápidos.

I.5.1.4. La dimensión comunitaria

La dimensión comunitaria, se refiere a las relaciones entre la organización educativa y el contexto social en el que está inserta, a la participación en la toma de decisiones y las actividades que la promueven. Incluye el relacionamiento con el entorno y la modalidad en que cada institución analiza y valora las demandas y los problemas que recibe del mismo.

La idea de comunidad implica la referencia a un territorio en particular, a un conjunto de personas que se conocen, que tienen intereses comunes, “*analizan juntos sus problemas, y ponen en común sus recursos para resolverlos*” (Frigerio et al., 1996, p.97). Profundizando este concepto, se plantea que:

(...) la comunidad es el contexto del cual cada institución educativa forma parte, entendido como la sociedad humana a cuyo desarrollo la educación quiere contribuir, como el conjunto de circunstancias en las que se inserta la institución educativa, por lo tanto no sólo consideramos al contexto una condición más o menos favorable para la educación, sino el objeto mismo de la intervención educativa. (Tejera, 2003, p.33).

Siguiendo la caracterización de las dimensiones institucionales realizada por Frigerio et al., (1996), partiendo de la evidencia de que lo comunitario en el ámbito educativo está en general asociado a la convocatoria a la participación, se analizarán tres aspectos constitutivos de la dimensión comunitaria: el carácter abierto o cerrado de la institución, la participación, y las vivencias y convivencia.

Institución cerrada o abierta. Las autoras plantean que cada institución posee una porción del territorio social, delimitado mediante un cerco material y simbólico. Dicho cerco “*debe entenderse simultáneamente como un continente y como una “membrana” que regula los intercambios*”. (Frigerio et al., 1996, p.98). Son entonces las características únicas del cerco en cada institución, considerando el momento histórico y las personas que conviven en ella, que definirá el grado de apertura o de clausura de dicha institución. En este sentido, las situaciones de riesgo extremo (muerte) están definidas como la desaparición institucional, tanto por la dilución (apertura excesiva), como por asfixia (encierro excesivo).

A este respecto, Tejera (2003, p.31) afirma que “*estamos acostumbrados a mirar y a pensar nuestras instituciones educativas “puertas adentro”, (...) analizamos a la organización desde las [otras] dimensiones (...) y nos va quedando la dimensión comunitaria como la última y la más desatendida*”. Reafirmando lo antedicho, a propósito de un estudio de caso en una institución liceal, Andrade (2012), entiende que el trabajo institucional se ha centrado en los aspectos internos, estando

pendiente el desarrollo de la dimensión comunitaria, que es visualizada como oportunidades vinculadas con elementos externos.

La participación. *“Entendemos como participación al conjunto de actividades mediante las cuales los individuos se hacen presentes y ejercen influencia en ese elemento común que conforma el ámbito de lo público”* (Frigerio et al., 1996, p.104). La participación potencia la emergencia de la identidad colectiva y sentimientos de pertenencia. Por esa razón, ante la crisis, se recurre a ella, depositando allí las esperanzas de cambio, lo que constituye un elemento de derrota (o al menos de ruptura) cultural al individualismo neoliberal (ver Capítulo I.).

Volviendo al ámbito estrictamente educativo, la valoración de la participación se basa esencialmente en tres aspectos: contribuir al proceso democrático; contar con el compromiso de todos los actores; constituirse en el mecanismo para definir normas, deberes y derechos (Frigerio et al., 1996).

- **Niveles y formas de participación.** Si bien existen múltiples definiciones de las formas de participación, las categorías de análisis más utilizadas refieren a la participación directa o indirecta. En el primer caso, *“supone la intervención del individuo en la gestión de la cosa pública”*; en el segundo caso, consiste en *“la elección de los representantes, es decir de las personas en quienes se delega, por un cierto período, las tareas de considerar alternativas y decisiones vinculantes para todo la sociedad”* (Frigerio et al., 1996, p.105).

Pueden identificarse diferentes niveles, que van desde lo meramente informativo y que en un proceso de empoderamiento creciente, avanza hacia procesos consultivos (en la cual la consulta puede ser vinculante o no, es decir, que puede obligar al consultante o no, a aplicar la recomendación o tomar en cuenta las objeciones del consultado), resolutivos (en los que se convoca para tomar decisiones en conjunto), ejecutivos (que implican llevar a cabo conjuntamente las decisiones colectivas) y de evaluación (que suponen revisar y controlar lo actuado, incluyendo las acciones por omisión).

Los niveles de participación pueden coexistir en una misma institución educativa, dependiendo de los actores involucrados (por ejemplo, unos son informados, otros deciden y algunos de los que deciden ejecutan) y de la materia de que se trate (por ejemplo, quienes ejecutan en materia pedagógica no lo hacen en asuntos de finanzas, pero sí están informados). En este mismo sentido, se plantea la necesidad de reconocer la diversidad entre las, las instituciones y su entorno, dejando la pretensión de *“tener respuestas exitosas frente a mecanismos de convocatoria y participación masivos -homogéneos-, sino que tenemos que pensar en las particularidades, en las habilidades y saberes específicos de cada uno de los actores de la multiplicidad”* (Tejera, 2003, p.37).

- **Obstáculos y límites a la participación.** Aquí las autoras establecen con claridad que *“los límites más evidentes a la participación los proporcionan los propios actores y su capacidad e interés para compartir los espacios abiertos por la institución y la propia institución”* (Frigerio et

al., 1996, p.106). Esto implica que, al menos parte del obstáculo o de las limitaciones pueden ser o estar en la propia institución (o su conducción). Esta situación está estrechamente relacionada con cuan abierta o cerrada es la institución educativa; es decir, cuan permeable a su entorno es esa membrana física y simbólica que delimita su cerco. En este sentido, recuérdese también, que la no resolución de los obstáculos internos para la participación pueden conducir al aislamiento e incluso a la muerte institucional por asfixia o encierro.

Pero, *“la capacidad y el interés en participar están fuertemente condicionados por cuatro tipos de cuestiones, condiciones históricas, condiciones culturales, la dinámica institucional y la especificidad de la institución escuela”*. (Frigerio et al., 1996, p.106). En consecuencia, por ejemplo, no puede aguardarse el mismo interés por participar durante un régimen totalitario, que tras su derrocamiento o en una sociedad con una democracia consolidada. Las condiciones culturales tienen que ver con el aspecto antedicho, en tanto exista o no una cultura general de participación, pero también, con la especificidad de la subcultura de la población involucrada, siendo diferente en un barrio obrero-industrial, en una zona residencial de altos ingresos, que en una zona rural-ganadera.

De todas formas, deben considerarse también, los aspectos ya señalados (apartado I.1.2) y analizados por Santos Guerra (2010) respecto de las contradicciones entre la filosofía y los valores que se le encomienda a la escuela transmitir y los impulsados en el contexto de la sociedad posmoderna, que en un espacio de encuentro abierto (participación), es esperable que entren rápidamente en conflicto. En consecuencia, *“se desprende un riesgo a considerar cuando se solicita alguna forma de participación: generar mayores diferencias en las instituciones educativas”* (Frigerio et al., 1996, p.107). Obviamente, este riesgo no constituye de manera alguna una justificación para no realizar dicha convocatoria, sino un aspecto que reafirma la necesidad de que dicha convocatoria se planifique de manera adecuada.

- **Organizar la participación.** La planificación de espacios de participación institucional debe incluir la previsión y definición de los niveles o grados de participación (cuanta capacidad de decisión se prevé otorgar y de qué forma) y de los temas o materias a tratar (se discutirá todo, parte o sólo un tema en particular). De acuerdo con esas definiciones previas, cuando se promueve la participación (ya sea de actores internos, externos o de ambos), hay que resolver anticipadamente los puntos y clarificar criterios de la consigna de la convocatoria (ámbitos de intervención, composición del grupo, mecanismos para la toma de decisiones, etc.) La amplitud, diversidad y exactitud en la estipulación de dichos criterios depende del grado de autonomía de funcionamiento que logre acordarse con el grupo a convocar. Pero también dependerá de *“lo que se haya definido en la planificación institucional, de los objetivos y propósitos de la convocatoria, de la definición del nivel de participación que se demanda y del campo de intervención que se convenga”* (Frigerio et al., 1996, p.108).

- **Vivencias y convivencias.** En las instituciones educativas, los aspectos relativos a la convivencia son parte de la vida institucional e involucran a todos los actores. Desde esta perspectiva, *“las normas de convivencia no son otra cosa que el necesario conjunto de reglas que permiten, posibilitan y regulan los intercambios entre los diferentes actores que comparten una actividad”* Frigerio et al., (1996, p.109). En un sentido general, puede decirse que la legitimidad de las normas está asociada a su conocimiento y aceptación por parte de todos los actores, y a su vez, de que resulten necesarias para el cumplimiento de los objetivos institucionales y las actividades vinculadas a estos.

La determinación de la normativa, puede ser también leída desde el esquema analítico planteado por Vázquez (2003), es decir, que su forma de construcción también sustenta al modelo “top-down” y al modelo “interactivo”, ya mencionado anteriormente. En el primer caso, es el equipo de conducción y el personal de mayor jerarquía el que participaría de la determinación de las reglas; y el en segundo, son varios miembros y con roles diversos (docentes, estudiantes, funcionarios, familiares) los que pueden participar en distinto grado, para la definición de la normativa a aplicar.

El equipo de conducción debe considerar la posible emergencia del riesgo latente de la injusticia (aplicación de medidas disciplinarias a comportamientos permitidos) y a la impunidad (comportamientos prohibidos que no son sancionados). Estos riesgos se potencian ante la presencia de diferentes **estilos de cada docente frente a los problemas disciplinarios y de convivencia**, los cuales deben ser compatibilizados por los equipos de conducción, evitando la existencia de injusticia o impunidad. Al respecto, Frigerio et al., (1996), plantean que la primera decisión a tomar por parte del docente es si se interviene o se abstiene de actuar frente a este tipo de problemas. Establecen que identifican tres grandes tipos de reacciones, caracterizadas por su carácter expulsivo, de escaso efecto pedagógico y mínima duración disciplinaria. Estas son reacciones: (i) **“simplemente hacia afuera”** (¡te vas!); (ii) **“hacia afuera, recurriendo a la autoridad”** (¡vete a la dirección!); (iii) **“hacia afuera, buscando que alguien se haga cargo”** (¡vete a ver a tu consejero!).

La propuesta de las autoras es desarrollar un camino preventivo por parte del docente (fundamentalmente), que permita incluir “otro afuera” o al “afuera de otro modo”, es decir, salir él en la búsqueda de las herramientas técnicas y del apoyo del equipo de conducción que le permitan resolver estas situaciones de manera más eficaz; y al mismo tiempo, en los términos de Santos Guerra (1999) ejercitar en el aula la práctica de la justicia, el respeto a la diversidad, el desarrollo de la comprensión y del análisis. Complejizando el análisis, se plantea la necesidad de restituir autoridad a los docentes a partir de re-reconocer que los docentes tienen un saber que importa y que tiene valor; y a la vez autoridad que *“no tiene por qué ser la seguridad autoritaria de otras generaciones, pero sí tiene que ser un lugar de protección, de responsabilidad adulta”* (Clarín, 2005, p.3).

I.5.4. Dirección y liderazgo: condicionantes y capacidades

Recientemente, Gairín (2013), luego de un análisis rápido respecto de los estadios de desarrollo organizacional, expresa la necesidad de centrar la reflexión en la gestión y no tanto en modelos organizativos y el liderazgo. En suma, sostiene que *“voy a hablar, de lo que no se suele hablar pero que me parece que es importante porque puede haber muchas filosofías, puede haber muchos modelos organizativos pero si al final hay una gestión ineficiente, el resultado es también pobre”* (Gairín, 2013, p.1).

En este abordaje de la gestión, el autor sostiene, que teniendo en cuenta el estadio de desarrollo organizacional, deben considerarse además los rasgos principales – de acuerdo con la revisión de investigaciones – que Castro, Gairín, Navarro, Barroso, Brito, Martínez y Molina (2011), caracterizan a la dirección de las instituciones educativas:

- está involucrada en la totalidad de los procesos que se producen en el centro;
- es una opción profesional de escaso atractivo;
- la autonomía institucional debe volverse en la garantía de un eficaz desempeño;
- debe ser participativa;
- exige una desempeño profesional y especializado.

Complementariamente, este grupo de autores identifican un conjunto de factores condicionantes del desempeño en un cargo de dirección, los que pueden ser de diferente naturaleza e interrelacionados, potenciándose y produciendo distintos efectos según las personas, los procesos y el contexto de que se trate. Se establecen cuatro niveles de análisis (Castro, et al., 2011):

- Condicionantes personales: posición de la persona y características propias;
- Condiciones contextuales: entorno de trabajo y condiciones sociales vinculadas al desempeño;
- Condiciones del sistema: como orienta las decisiones respecto a la selección, formación, promoción y el desarrollo profesional directivo, etc.;
- Condicionantes profesionales: características que definen al colectivo profesional.

En la revisión de las dimensiones del campo organizacional de las instituciones educativas, basado en Frigerio et al., se abordan algunos de estos aspectos, aunque desde un ángulo diferente. Igualmente la incorporación de las ideas de Vázquez (2003) sobre dos modelos de gestión “top-down” o “interactivo”; los aportes de Bolívar (2005) re-jerarquizando la relevancia del aula y el trabajo

docente colectivo; e incluso las propias propuestas de Frigerio et al., a propósito de la tarea de observación o de negociación, hablan de condicionantes (a superar) y de capacidades (a desarrollar) por los equipos de conducción. Sin embargo, pese a que se menciona en varias oportunidades el tema del liderazgo, no es conceptualmente desarrollado como tal.

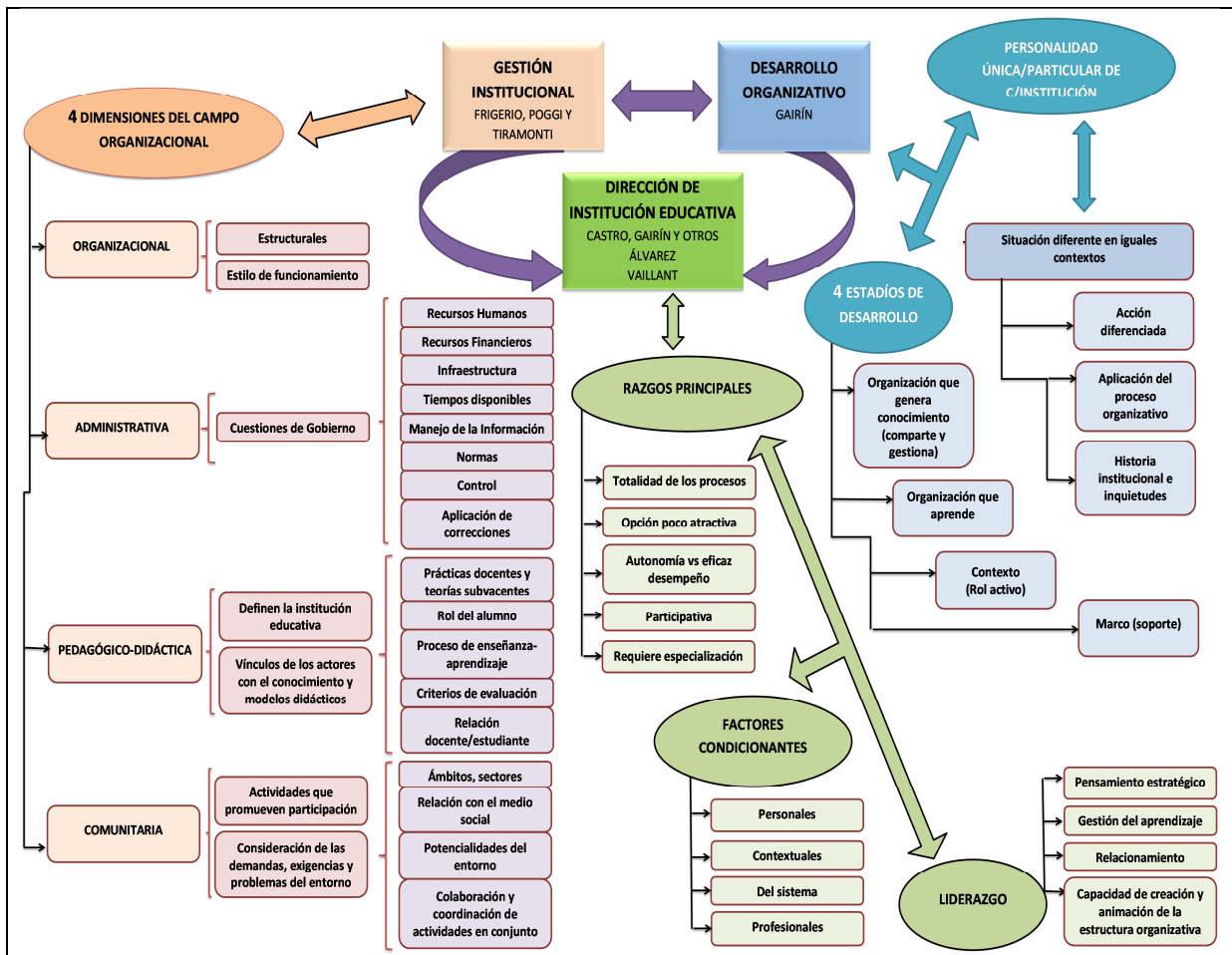
Corresponde entonces, establecer que pese a las características de las direcciones y las condicionantes que actúan sobre ellas, para lograr un mejoramiento educativo, resulta clave el liderazgo de los directores. En los términos de Vaillant (2012a, p.52): *“una adecuada gestión en un centro educativo se mueve entre aquello que es preciso hacer para un centro educativo funcione y, por otro lado, un conjunto de capacidades de los directores que posibiliten que ese centro trabaje en equipo”*. Basándose en la categorización realizada por Álvarez (2010, citado en Vaillant, 2012a), la autora consigna que las capacidades esenciales para el liderazgo educativo son las siguientes:

- Capacidad de pensamiento estratégico: destrezas requeridas para promover y gestionar procesos de cambio, así como para desarrollar un proyecto de dirección;
- Capacidad de gestión del aprendizaje: las habilidades para liderar los procesos de enseñanza, supervisar la tarea y el desarrollo profesional del docente, es decir, con la dirección pedagógica de los centros educativos;
- Capacidad de relación con las personas: atributos que facilitan el desarrollo de redes entre los agentes educativos, así como la gestación de proyectos institucionales que involucren al colectivo docente;
- Capacidad para la creación y animación de las estructuras organizativas: considera la habilidad del director para crear estructuras que impulsen la coordinación y el trabajo en equipo, poniendo énfasis en el desarrollo de liderazgo compartido.

Si para Frigerio et al. (1996, p.125), *“un administrador es un planificador de estrategias”*. En términos del análisis de las capacidades de liderazgo de los directores, se está haciendo referencia a la capacidad de pensamiento estratégico (Vaillant, 2012a), promoviendo el cambio de viejas rutinas por otras, que se adecúen de mejor manera a los nuevos requerimientos de la institución y, consecuentemente, al contexto en el que ésta se ubica.

Una visión global del conjunto de las interrelaciones en los planteos presentados en este capítulo puede verse de manera sintética, a continuación, en el Gráfico 10.

Gráfico 10: Mapa conceptual de la Institución Educativa



Fuente: Elaboración propia a partir de Frigerio et al.(1996), Gairín (1999, 2004, 2013), Vaillant (2012a), y Castro et al. (2011).

CAPÍTULO I.6. LIDERAZGO SOSTENIBLE

Ya no nos podemos permitir desperdiciar más el tiempo y la energía de nuestros profesores y nuestros líderes, Pero ante todo, ya no podemos tolerar ninguna otra vida desaprovechada entre nuestros hijos. Ambas cosas están interrelacionadas. Tenemos la oportunidad (...) de inaugurar una era más sostenible de esperanzada renovación (...) que debemos aprovechar. De ella dependen la vida de nuestros hijos y el legado que les dejamos.

Hargreaves y Fink (2008, p. 227).

En el desarrollo del marco teórico, se entendió más conveniente presentar las ideas relativas al liderazgo sostenible, luego de haber abordado los conceptos de institución y organización educativa, estadios de desarrollo organizacional y dimensiones organizacionales de la institución educativa desde la perspectiva del equipo de conducción, e incluso las relativas a las condicionantes y las capacidades para el liderazgo.

Para la adecuada lectura de este capítulo, debe recordarse que en la propuesta de la “Cuarta Vía” (ver capítulo I.4.), se identifican cuatro “catalizadores de cohesión” que aseguren la potenciación de las reformas unas con otras, constituyéndose como elementos de apoyo sistémico, que tal como sostienen Shirley et al. (2013), el liderazgo sostenible es uno de estos catalizadores. En este sentido, resulta aquí fundamental poder transmitir que las ideas vinculadas al liderazgo requieren ser interpretadas en el marco de la propuesta general de la “Cuarta Vía”, y no de manera disociada de la misma.

Por último, corresponde precisar que este capítulo se basa íntegramente en el libro de Hargreaves y Fink (2008), sin incorporar posibles variantes menores presentadas en textos ulteriores.

I.6.1. Contexto general

Permítase recordarle al lector, tal como se indicó en la “Introducción” general de este trabajo, de acuerdo con los detentores de esta propuesta, *“la sostenibilidad es un menú inamovible, no es una comida a la carta. No se puede escoger. Todos los principios encajan. Hay que “comérselo todo”* (Hargreaves et al., 2008, p.210). Al mismo tiempo, en el marco de la crítica al GERM, coincidiendo con el desarrollo de las propuestas de la “Cuarta Vía”, se reafirma el argumento (ya explicado) de

que “los objetivos de rendimiento impuestos desde afuera y a corto plazo son incompatibles con la sostenibilidad a largo plazo” (Hargreaves et al., 2008, p.212).

Realizadas ambos recordatorios, un argumento subsidiario de los anteriores es que la sostenibilidad de la mejora requiere de un liderazgo que sea sostenible también. En consecuencia, si lo primero es difícil, lo segundo es más complejo aún. Incluso, porque aunque dichos líderes hayan logrado impulsar a sus instituciones educativas a niveles considerados como de alto desempeño, en general, si dejan la institución, dicho desempeño decae en el corto plazo. Adicionalmente, el equipo de gestión y el trabajo colaborativo de los docentes, puede verse desmembrado, si este líder carismático, recluta a los líderes de cada área para su nuevo proyecto. En estas circunstancias, los resultados pueden ser catastróficos, llevando a la institución a una situación peor de la que partía antes de este “liderazgo carismático exitoso”.

El ejemplo precedente, que seguramente motive la polémica, porque aquí se va a sugerir una forma de liderazgo que evite o al menos disminuya drásticamente los riesgos descritos. Para ello se recurrirá a afirmar al ejemplo del movimiento ecologista que

(...) a pesar de su carácter dispar y sus diferencias internas, nos dan lecciones básicas sobre cómo alcanzar la sostenibilidad en los organismos educativos y de otro carácter: el valor de la rica diversidad frente a la estandarización fría e impersonal, la necesidad de ver las cosas a largo plazo, el sentido común de ser sensatos en la conservación y la renovación de los recursos humanos y económicos, la obligación moral de considerar los efectos que nuestros esfuerzos por mejorar producen en las demás personas de nuestro entorno, la importancia de actuar de forma urgente en favor del cambio al tiempo que esperamos con paciencia los resultados, y la prueba de que cada uno de nosotros puede ser un activista y que todos podemos marcar una diferencia. (Hargreaves et al., 2008, p.18).

I.6.2. Siete principios de la sostenibilidad

Al igual que Morin (2001) y Santos Guerra (2010), plantean el sentido moral y el compromiso ético respecto de la enseñanza (ver Capítulo I.2.), Hargreaves et al. (2008) afirman que la noción de sostenibilidad es a la vez un concepto y una práctica moral. En este sentido, los autores coinciden sobre la imposibilidad (ética) de la indiferencia sobre el destino de la educación, cuyo objetivo principal ha de ser el aprendizaje que perdure para toda la vida. En términos propositivos, y teniendo en cuenta el informe Delors (1996) realizado para UNESCO, en que se definía el aprendizaje a lo largo de toda la vida y cuatro tipos de aprendizaje: aprender a saber, aprender a hacer, aprender a ser, aprender a vivir juntos; y Hargreaves et al. (2008, p.44) sugieren un quinto: “*aprender a vivir de forma sostenible*”.

El liderazgo sostenible, cuyo significado básico refiere a “soportar o sostener sin derrumbarse”, se rige por siete principios, pero han de ser considerados desde la perspectiva de integralidad. Dichos principios son: profundidad, duración, amplitud, justicia, diversidad, iniciativa y conservación. A continuación, se explica brevemente cada uno de ellos.

Profundidad. *“El liderazgo y la mejora educativas sostenibles preservan y desarrollan el aprendizaje profundo para todo lo que se extiende y perdura, de forma que no se perjudique a quienes nos rodean y se genere un auténtico beneficio para ellos, hoy y en el futuro”* (Hargreaves et al., 2008, p. 28). Desde este punto de vista, entonces, corresponde focalizar primero en el aprendizaje, después en los logros y por último en las pruebas, exámenes o tests; de forma tal que siempre se tenga presente y no haya posibilidades de desvirtuar la prioridad en el aprendizaje del estudiante.

Por consiguiente, el aprendizaje profundo y amplio es el aprender a darle sentido a las cosas, comprender, comunicar y adquirir la voluntad de transformar el mundo en otro mejor; involucrando al estudiante en todas sus dimensiones. Este tipo de aprendizaje suele ser un aprendizaje lento, que enseña a

(...) “respetar las complejidades de las situaciones que no tienen una respuesta fácil”.
Cuestionar los supuestos, no apresurarse en los juicios y comprender de forma emocional e intuitiva del mismo modo que lo hacemos de forma racional y deliberada: éstas son las señas de identidad del saber más lento. (Hargreaves et al., 2008, p.50).

El saber lento requiere del liderazgo lento que no se apura ante los resultados de los tests y por el inmediatismo, que no presiona en el desarrollo detallado de contenidos básicos, olvidando los aprendizajes fundamentales en las demás áreas del currículum. Por el contrario, requiere de líderes que, entre otras cosas (Hargreaves et al., 2008, pp. 56-57):

- instan en el aprendizaje luego en los logros, luego en los tests, en este orden, no en el opuesto;
- protegen y fomentan el aprendizaje profundo en las artes, las humanidades y la educación para la salud;
- buscan formas de que los alumnos realicen los test de forma individual, cuando estén preparados, y no todos a la vez;
- actúan de forma inmediata en favor de la mejora; esperan con paciencia los resultados;
- saben que el aprendizaje profundo requiere tiempo y transmiten esa idea;
- mantienen la profundidad en el desarrollo del profesorado, de forma que haya tiempo para reflexionar sobre los cambios y para cuestionarlos, antes de lanzarse a llevarlos a la práctica.

Duración. *“El liderazgo sostenible perdura. Conserva y mejora los aspectos más valiosos del aprendizaje y la vida a lo largo del tiempo, año tras año, de un líder al siguiente”* (Hargreaves et al., 2008, p.59). A este respecto, los autores establecen cuatro aspectos a considerar en términos de la sucesión y su sostenibilidad: la planificación de la sucesión., la gestión de la sucesión, la duración y frecuencia de la sucesión; y la sucesión y la persona.

A propósito de la planificación o no de la sucesión y la continuidad o discontinuidad del liderazgo, se reproduce la síntesis consignada en el Tabla 2.

Tabla 2: Planificación y continuidad de la sucesión		
	Continuidad	Discontinuidad
Planificada	Continuidad planificada	Discontinuidad planificada
No Planificada	Continuidad no planificada	Discontinuidad no planificada

Fuente: Hargreaves et al. (2008, p.66).

Atendiendo las especificidades de la institución educativa estudiada (que se desarrollan en la Sección II), se consignan los aspectos centrales, planteados por los autores, en relación con la “discontinuidad planificada”. En estos casos, se busca darle una nueva impronta, un giro importante, en general a una institución educativa con niveles bajos de rendimiento, que logre “sacudirla” o “despertarla de su letargo”. Se está ante una *“urgencia, una sensación de que, con sólo un nombramiento nuevo, pueden marcar una auténtica diferencia”* (Hargreaves et al., 2008, p. 70).

Este tipo de cambios, puede resultar positivo, pero incluye dos riesgos importantes: el primer término, que exista un diagnóstico correcto, es decir, que el principal problema se encuentre en el liderazgo y no mayormente en otros factores vinculados al rendimiento de la institución educativa; en segundo término, que si bien el cambio puede evidenciar logros rápidamente, el liderazgo requerirá de tiempo y perseverancia para su consolidación. Por último, hay que considerar también que

La política de cambiar a los directores de forma regular dentro de un sistema es un error, tal vez un error fatal. Cuando la sucesión en el liderazgo es regular y rutinaria, lo previsible es que los profesores construyan unas culturas acomodaticias que los vacunen contra los efectos de la sucesión. (Hargreaves et al. 2008, p.79).

Amplitud. *“El liderazgo sostenible se extiende”* (Hargreaves et al., 2008, p.30). Desde esta perspectiva, la complejidad del mundo actual pauta la interdependencia y retroalimentación del liderazgo, es decir, que un liderazgo sostiene a los otros y a la vez depende de ellos. En una perspectiva democrática esto es valorado positivamente, en tanto, no es deseable que ninguna persona o institución concentre el liderazgo.

En consecuencia, el liderazgo sostenible representa una modalidad de liderazgo distribuido que implica *“una mayor implicación del profesor en la toma de decisiones del centro y los procesos colectivos y de colaboración que enaltecen el aprendizaje del profesor y contribuyen a la mejora del centro”* (Hargreaves et al., 2008, p.101). Pero la afirmación en sentido inverso no es correcta, es decir, que para que el liderazgo distribuido sea considerado como liderazgo sostenible es necesario conocer de qué forma se distribuye y con qué finalidad. La razón de este planteo implica, que una distribución excesiva de liderazgo puede conducir a la anarquía o la confusión; pero además, que dicha distribución de liderazgo puede contribuir a sostener los objetivos de la institución educativa o provocar un proceso en sentido contrario. En otras palabras, *“si no están unidas por una visión de futuro clara, unos procesos ajustados y una forma precisa de rendir cuentas, las fuentes múltiples de liderazgo pueden destruir un centro educativo”* (Hargreaves et al., 2008, p.103).

Justicia. *“El liderazgo sostenible no daña a su entorno, sino que lo mejora de forma activa”.* (Hargreaves et al., 2008, p.30). En términos de las instituciones educativas, no avanza a expensas de otras instituciones educativas, *“robándole”* los docentes o estudiantes destacados. Por el contrario, propicia formas de compartir e intercambiar conocimientos y recursos con las demás instituciones educativas y la comunidad. Partiendo de la conciencia del entrelazamiento del destino de las instituciones educativas que forman parte de un mismo sistema y/o comunidad, las acciones de los directivos de una institución impactan sobre los docentes y estudiantes de las demás.

Por consiguiente, la sostenibilidad no es sólo una cuestión de mantener las iniciativas dentro de los centros individuales, sino también de ser responsable de los centros y los alumnos y ante ellos, en el entorno más amplio al que afectan las acciones de nuestro liderazgo. En última instancia, la sostenibilidad es una inextricable cuestión de justicia social. (Hargreaves et al., 2008, p.127).

Ejemplos de prácticas de liderazgo sostenible y justo, podrían ser: hermanamiento de centros educativos (en los que idealmente ambos tengan experiencias de valor para el otro); la apertura a la comunidad (en que diferentes instituciones admiten estudiantes de otras instituciones para actividades específicas); la rendición de cuentas conjunta y colectiva.; la evaluación del impacto medioambiental de las instituciones educativas, etc.

Diversidad. *“El liderazgo sostenible fomenta la diversidad cohesiva”* (Hargreaves et al., 2008, p.30). Esto significa que el liderazgo sostenible, considera que para que haya avances en materia de los procesos de enseñanza y aprendizaje, es necesaria la diversidad de abordajes y prácticas, el intercambio de las mismas y que ese proceso cohesionará (no solo conecta) a los actores que participan. A modo de ejemplo, las redes profesionales de aprendizaje docente,

(...) se basan en la confianza y también en algunas pruebas de que *“los profesores aprenden mejor cuando comparten ideas, planifican juntos, critican mutuamente sus*

ideas y experiencias y reducen el aislamiento que se encuentra en muchos centros educativos”. Las redes incrementan la interacción y el aprendizaje profesionales entre los centros y, para quienes participan de ellas, generan ilusión por la enseñanza y el aprendizaje. (Hargreaves et al., 2008, p.150).

Iniciativa. “El liderazgo sostenible desarrolla los recursos materiales y humanos; no los agota”. (Hargreaves et al., 2008, p.30). Es decir, que detecta y recompensa prontamente las aptitudes de liderazgo en el desempeño profesional del personal. Para cuidar a sus directivos, no plantea metas con plazos inadecuados, no genera una sobrecarga de innovación que les agobie y agote; sino que se orienta a la renovación de la energía de las personas. En suma, el liderazgo sostenible no desgasta a las personas ni malgasta los recursos, es cuidadoso y prudente.

Conservación. Contrariamente a la mayoría de las teorías del cambio y sus aplicaciones, que solo miran hacia el futuro, constituyendo propuestas de cambio amnésico, “el liderazgo sostenible respeta lo mejor del pasado y aprende de ello, para crear un futuro aún mejor” (Hargreaves et al., 2008, p.30).

Tal como se ejemplifica en el Tabla 3, se pretende evitar el despilfarro, degradación, suspensión y/o purga de saberes; recuperando la memoria colectiva y respetando los saberes de sus portadores. Se propone articular la preservación de lo valioso, acorde con los fines institucionales, para su superación, renovación y mejora.

Tabla 3: Modos del olvido organizativo		
	Nuevos Conocimientos	Conocimientos asentados
Accidental	Incapacidad de consolidarlos Despilfarro	Incapacidad de mantenerlos Degradación
Intencionado	Innovación abandonada Suspensión	No aprendizaje gestionado Purga
Fuente: Hargreaves et al. (2008, p.197).		

I.6.3. Cinco principios de la acción

Para que el liderazgo sostenible no quede reducido a un planteo conceptual o teórico, los autores proporcionan cinco principios de acción para su implementación en la práctica. Estos son: activismo, vigilancia, paciencia, transparencia y diseño. A continuación, se explica brevemente cada uno de ellos.

Activismo. Esta modalidad de liderazgo es activista, es decir, que se involucra “activamente”, con decisión y con energía en las relaciones con su entorno, generando una influencia y retroalimentación recíproca. Al involucrarse construye diversas alianzas profesionales y comunitarias, incluyendo de este modo también a sus redes personales y profesionales. También *“influye en los medios de comunicación con artículos de prensa, participaciones en programas de radio y televisión y protesta sin paliativos contra las políticas desacertadas”* (Hargreaves et al., 2008, p.215).

Vigilancia. La actitud vigilante del líder educativo sostenible se manifiesta de dos formas. Por un lado, el cuidado de la salud educativa de la institución, es decir, que se acopian y analizan diversas y amplias fuentes de pruebas y datos que permitan determinar que conservan su salud y que no hay signos de deterioro. Por otro lado, relevan los cambios realizados por docentes y alumnos, en la búsqueda de identificar signos de avance en el aprendizaje estudiantil, orientados en la búsqueda de resultados a largo plazo.

Paciencia. El ejercicio de la paciencia para el liderazgo educativo sostenible es una práctica fundamental. Implica sacrificar la gratificación inmediata en la búsqueda de resultados de corto plazo, para invertir sin dilación, de forma paciente, constante y perseverante en la mejora e innovación, sin aguardar éxitos instantáneos. Pero la sociedad en que vivimos

(...) es la sociedad del usar y el tirar. Los objetivos de rendimiento impuestos y a corto plazo (...) junto con las exigencias de un progreso anual evidente (...), son el arquetipo de las políticas derrochadoras e insostenibles que cultivan las ansias de la gratificación inmediata y capitulan ante ellas. El liderazgo sostenible se opone a esas ansias. Recibe el impulso de la necesidad urgente de una acción inmediata, pero también de la capacidad de diferir la gratificación por los resultados, para así alcanzar el fin moral del éxito auténtico, perdurable y generalizado. (Hargreaves et al., 2008, p.217).

Transparencia. Este concepto trasciende la mera afirmación de que “no hay nada que ocultar”. La práctica de la transparencia implica la apertura permanente a la revisión y el escrutinio, pero más aún, lo promueve. Es decir, que convoca a la participación directa de los actores educativos y comunitarios, sostiene diálogos (no meras exposiciones informativas) horizontales con todos ellos, quitándole el “lente rosa” a los resultados (éxitos y fracasos), en busca de una mayor claridad, cromaticidad e integralidad en el análisis.

Diseño. Esta idea, quizás un poco industrial, refiere a la diferencia entre un producto estándar y uno de diseño o hecho a medida. En este sentido, el liderazgo educativo prioriza a las personas sobre usos estandarizados de la tecnología, por el contrario promueve el desarrollo de sistemas y aplicaciones tecnológicas personalizadas, que jerarquizando el factor humano, faciliten el proceso del aprendizaje de los estudiantes. *“El liderazgo sostenible es, por consiguiente, un liderazgo de diseño;*

no estandarizado ni mecánico, sino personalizado, accesible y flexible” (Hargreaves et al., 2008, p.221).

I.6.4. Las esferas de la sostenibilidad

Los autores identifican tres esferas de la sostenibilidad, entendidas como ámbitos de aplicación, de puesta en práctica los principios del liderazgo sostenible. Estas son: la escuela y la comunidad; la esfera local, y la esfera regional o nacional. En virtud de los intereses específicos de este trabajo, se pondrá mayor atención explicativa a la primeramente mencionada.

La esfera de la escuela y la comunidad. El liderazgo sostenible de las instituciones educativas parte de la integralidad del aprendizaje como propósito moral, ubicándolo como prioridad, antes que cualquier resultado en un test. Por lo tanto, el aprendizaje es el centro y un requisito previo fundamental; pero el tipo de *“aprendizaje que sostiene es profundo y amplio (...), es lento, y se asienta. No degenera en una serie de representaciones desesperadas diseñadas para alcanzar metas a corto plazo impuestas desde afuera”* (Hargreaves et al., 2008, p.222).

Esto no significa que se opone a las metas, sino, por el contrario, impulsa su construcción y determinación colectiva entre todos los actores (dirección, docentes, estudiantes, familiares y comunidad), bajo una lógica de responsabilidad compartida y permanente. Por lo tanto, es necesario un liderazgo distribuido y la conformación de fuertes comunidades de aprendizaje profesional, que

(...) no requieren unos directores heroicos, sino unos que sepan contribuir a crear una cultura en la que el liderazgo se distribuya de forma emergente y hasta firme, de manera que la comunidad se implique en un diálogo, informado por las pruebas y basado en la experiencia, sobre los mejores medios de fomentar los objetivos de aprendizaje amplio y profundo para todos los alumnos. La urgencia en la acción, la paciencia en lo que refiere a los resultados, la integralidad en el propósito, la atención al esfuerzo, la confianza entre los colegas, el respeto a las pruebas y unas normas adultas para un diálogo respetuoso son los signos distintivos culturales del liderazgo escolar sostenible. Los sistemas de datos integrados (...) y la distribución de funciones para la gestión de la información (incluido el acceso a la investigación educativa) proporcionan la infraestructura técnica que hace posible que las comunidades profesionales de aprendizaje funcionen bien. (Hargreaves et al., 2008, p.223).

El liderazgo educativo sostenible tiene una visión de futuro, se ocupa de la sucesión en la dirección de la institución educativa, incorporando la misma al plan de mejora e innovación, informando a las autoridades competentes de las características y necesidades de la sucesión. Tampoco se encierra

en su propia oficina o local educativo, sino que se acerca a otras instituciones brindando su apoyo, y no busca restar estudiantes, docentes ni recursos a las instituciones educativas del entorno.

El líder educativo sostenible es cuidadoso de la energía humana, evitando el derroche y buscando su renovación, incluso de la suya propia. *“Para renovar su energía atienden a su propio aprendizaje, periódicamente se toman tiempo del que debieran dedicar al centro, acceden al apoyo sentimental de sus mentores y formadores, y aceptan emocionalmente tanto sus fallos como sus éxitos”* (Hargreaves et al., 2008, p.224).

Esta forma de liderazgo no admite que se barra ni demuela impulsivamente todo proyecto previo, sino que trata al pasado como un recurso valioso, sacando provecho del mismo y dejando atrás sólo aquello que ha dejado de ser útil. Vela por el cuidado de la memoria colectiva y de las personas que son sus portadoras, por consiguiente, buscan consolidar las mejoras e innovaciones previas en lugar del cambio repetitivo y sin fundamento. El cuidado de los otros, implica el cuidado de sí mismo, por tanto, no trabajan solos ni hasta tarde en la noche, ejemplificando con su práctica que lo laboral es también compatible con el disfrute de la vida.

La esfera local del liderazgo sostenible. La concepción de que parten los autores es que los servicios educativos son básicamente de responsabilidad local (municipal) o regional (departamental o provincial), en virtud de que la reflexión se basa en investigaciones en países con sistemas políticos federales. En el caso de Uruguay, donde las experiencias y acciones educativas desarrolladas por los gobiernos departamentales y municipales no forman parte del “sistema de educación formal”, este ámbito de abordaje, en términos sistémicos, pierde fuerza conceptual y potencialidad analítica.

Sin embargo, la idea central de que el los estudiantes y los centros educativos, no los gobiernos, son el centro de atención y lugar de concentración de los esfuerzos de mejora, sigue siendo pertinente.

La esfera nacional, estatal y provincial del liderazgo sostenible. La sostenibilidad se deben abordar los ámbitos regionales (departamentales en el caso de Uruguay) y nacionales en términos de *“una estrategia sistémica que pueda crear mejora mediante la diversidad y de forma que se extienda y perdura, y que pueda atraer y retener a los líderes de mayor calibre, quienes asumirán la responsabilidad de esa mejora”* (Hargreaves et al., 2008, p.226).

CAPÍTULO I.7. PROCESO DE ESTUDIO DIAGNÓSTICO

“Hay que dar por sobreentendido que existe voluntad real de mejorar. Cuando esta voluntad no existe, nada ayudará el conocimiento elaborado y las disposiciones y condiciones encaminadas a conseguirlo”.

Santos Guerra (2003, p.88).

En este capítulo se analizan la relación entre evaluación y diagnóstico organizacional, atendiendo a las diferentes concepciones explícitas e implícitas en las corrientes de reforma y/o educacional. Se busca identificar los diferentes sentidos que puede adquirir el análisis organizacional en función de sus propósitos, del tipo de actores que participan del proceso y de la forma en que lo hacen.

En segundo término, se describen las diferentes etapas que constituyen la fase de diagnóstico organizacional y del plan de mejora, así como los principales aspectos a tener en cuenta en cada una de ellas. Finalmente, se mencionan las condiciones para la institucionalización de los planes de mejora en una organización.

I.7.1. Evaluación y diagnóstico organizacional

La práctica y la investigación de las organizaciones educativas, ha estado asociada a “olas de reforma” o “vías de desarrollo”, con declarada vocación por la mejora, que como se ha manifestado a lo largo de los capítulos previos, implican formas diferentes de concebir el proceso de enseñanza-aprendizaje y las organizaciones especializadas en su desarrollo. Desde esta perspectiva, tanto Bolívar (2006) como Gairín (2008) identifican dos grandes corrientes o movimientos, los de:

- *Eficacia, Rendimiento de cuentas o Calidad*: centrado en la estandarización de las formas de evaluar el aprendizaje de los estudiantes, y también de la rendición de cuentas escolares; es decir, enfatiza los resultados.
- *Mejora de la escuela*. Promueve la mejora desde el fortalecimiento de las condiciones internas de las escuelas (*autoevaluación*), desde una concepción de trabajo colaborativo y de desarrollo más autónomo; es decir, resalta los compromisos y proceso internos.

Adicionalmente, Gairín (2008), recupera una síntesis de los impactos de dichas reformas, en términos socio-históricos, en relación a la mejora, la política, el profesorado y el currículum (ver Gráfico 11).

Gráfico 111: Las tres "olas" en la mejora de los centros educativos

	"PRIMERA OLA" (1983-86) Política centralizada	"SEGUNDA OLA" (1986-95) Centro escolar	"TERCERA OLA" (1996 y ss.) Aula: buenas escuelas
Mejora	Externa: dependiente de programas diseñados por expertos, generalizable a los centros	Descentralizada: protagonismo a los centros y profesorado. Compromiso de los agentes	Aula: rediseñar con el foco en un aprendizaje de calidad de todos los alumnos
Política	Mandatos para implementar de modo uniforme el vitae prescrito	Autonomía y gestión basada en el centro. Reestructurar los centros escolares	Nueva política activa que estimule y capacite a centros y profesorado
Profesorado	Ejecutar y aplicar programas externos, prácticas docentes uniformes	Reprofesionalización y capacitación. Agentes activos	Recrear la profesión: su formación y competencia, factor crítico de la mejora
Vitae	Plan determinado a implementar fielmente por los centros	Reconstrucción por los centros. Enseñanza para la comprensión	Establecer estándares, sin estandarización

Fuente: Tomado de Moreno (2004, citado por Gairín, 2008, p.2).

Sin embargo, de acuerdo con Domingo (2004), la complejidad del mundo contemporáneo hace que las instituciones educativas estén tensionadas por contextos externos cambiantes - en aspectos políticos, culturales, socio-económicos, etc. -, así como por las condiciones internas de la propia institución educativa. Dichas circunstancias en las organizaciones educativas, conllevan a la convivencia de concepciones teóricas y sus aplicaciones prácticas en materia de evaluación.

Precisamente, desde una visión sistémica, tomando en cuenta esa necesidad permanente de adaptación a su entorno, que tienen las organizaciones, es que no pueden ser estudiadas con ajenidad a dicho entorno y los otros sistemas con los que interacciona. Pero además, se requiere considerar a la organización en términos de su globalidad y no como la mera suma de sus elementos constitutivos y sus interacciones. En suma, la organización como sistema *"se halla en un proceso de modificación permanente, en adaptación constante con su entorno (...), de esta situación se deriva – entre otras – la necesidad de realizar diagnósticos organizaciones que permitan conocer el estado actual del sistema"* (Rodríguez, 2002, p.39).

Para Frigerio, y Poggi (1996), el análisis de las instituciones educativas tiene seis requisitos: la definición de la intencionalidad, la explicitación de los actores que la llevarán a cabo, la delimitación de su alcance, la gradualidad, la variabilidad, y la profesionalidad y saber experto. Por tanto, a diferencia del planteo de Bolívar (2006), el deslinde no se basa en el punto de partida teórico del enfoque, sino del propósito (intencionalidad). Más aún, desde esta perspectiva, se sostiene que en ciertos casos el equipo "debe" ser externo, y se utiliza la metáfora del extranjero, que

(...) a modo de intérprete, orienta su tarea en búsqueda de los sentidos; en otros términos, se interroga, pregunta o se preocupa por interrogar a los otros actores de la

institución educativa por los significados de las prácticas, solicita y busca sus fundamentaciones y avanza en consecuencia en el diseño de nuevas perspectivas, de futuros deseables y además, posibles. (Frigerio y Poggi, 1996, p.36).

Por consiguiente tampoco se comparte la mirada centrada entre actores internos o externos (Bolívar, 2006), como cuasi-equivalentes de “bueno y malo”, si no que se reivindica y exige rigurosidad metodológica como el camino a seguir. Sin embargo, las autoras Frigerio y Poggi (1996) sí comparten con Bolívar (2006), que la metodología de autoevaluación diagnóstica resulta la más adecuada como metodología de diagnóstico organizacional en las instituciones educativas. Al respecto, se señala, en términos del diagnóstico institucional, como riesgos emergentes de la conformación de equipos de trabajo internos, que los mismos:

(...) tendrán esquemas de distinción compartidos, razón por la cual construirán un diagnóstico que difícilmente podrá ofrecer salidas originales novedosas, a los problemas enfrentados por la organización. La forma de salir de esta aporía consiste en convertir el autodiagnóstico en un co-diagnóstico en el que un observador externo colabore con los observadores internos en la definición de los problemas y soluciones que se ofrecen a la organización. (Rodríguez, 2002, p.40).

Sin perjuicio de lo antedicho, Santos Guerra (2003), establece una serie de principios respecto de la evaluación, el primero de los cuales, remite a que se trata de un fenómeno moral y no meramente técnico. Aspecto también planteado, por otros autores como Frigerio et al. (1996), Bolívar (2006) y Gairín (2008).

I.7.2. Entre el diagnóstico y el plan de mejora

En términos generales, pueden diferenciarse algunas etapas o momentos de trabajo, aunque las cuales no deben entenderse como una secuencia lineal. En este sentido, por ejemplo, Frigerio et al. (1996), consideran: la preparación, la lectura institucional y el análisis propiamente dicho (diagnóstico inicial), la devolución, la puesta en acción y la evaluación y la institucionalización. En cuanto a la preparación, pueden distinguirse dos momentos, el de la iniciativa (momento en que se realiza el planteo a la organización de llevar adelante dicho diagnóstico) y la negociación (momento en que se definen el alcance, equipo de trabajo, metodología, tiempos, recursos, etc.).

La preparación y en particular la negociación resultan instancias claves, tanto Rodríguez (2002) como Frigerio et al. (1996), en el sentido de que se deben conocer las necesidades de la organización, establecer los límites o “recortes” del universo de problemas planteados, estableciendo con claridad cuáles son abordables mediante el análisis institucional y que productos ha de recibir la organización. Esto debe hacerse de manera explícita, estableciendo un contrato. Por su parte, Rodríguez (2002), remarca que dado que el diagnóstico es en sí mismo “una intervención”, no es

aconsejable llevarlo adelante si no existe una voluntad real de la organización de desarrollar un plan de mejora, en virtud de las expectativas que el diagnóstico genera y su impacto en el funcionamiento organizacional.

Precisados los objetivos del diagnóstico, el diseño metodológico ha de incluir la determinación de los indicadores que den cuenta del problema a estudiar, los instrumentos de recolección de información (entrevistas, observaciones, grupos de discusión, encuestas y cuestionarios, revisión documental, etc.) y sus formas de aplicación (individual, colectiva, autoaplicada, por pares o por actores externos, presencial o a distancia, etc.), las estrategias de análisis (proceso de reducción de datos, uso de herramientas de análisis, formulación de conclusiones y recomendaciones), y el cronograma de ejecución.

Gairín (2008, p.9), sostiene que: *“los planes de mejora no son ni más ni menos que planificaciones dirigidas a la mejora de la organización, con las posibilidades o limitaciones que eso conlleva”*. Consecuentemente, para que los mismos sean llevados a cabo, es necesario que la organización como tal se apropie del mismo y que se integre a la cultura organizacional. Esta es una de las razones que fundamenta la metodología de autoevaluación participativa o co-diagnóstico, en términos de que es la propia organización la que debe cambiar. Por consiguiente, la etapa de devolución del “informe diagnóstico”, es un momento clave, primero en términos de la definición del tipo de informe (extensión y lenguaje) en función de los destinatarios del mismo, y por otro, es un momento para “validar” los contenidos principales del mismo y recoger insumos para su reformulación y elaboración final (ausencias, errores, aspectos no comprendidos, necesidad de síntesis o profundización, etc.).

La instancia de devolución, resulta también clave en términos de ratificar los compromisos (el contrato) de emprender estrategias de acción que conduzcan o potencien los cambios y transformaciones deseadas e incorporadas al plan de mejora.

Por lo tanto, un aspecto nada menor en la formulación del plan, son las consideraciones en términos de su viabilidad, es decir, que sea factible de ser llevado a cabo con los recursos disponibles (infraestructura, tecnología, personal) y en el plazo previsto. Complementariamente, todo plan ha de contar con instrumentos de monitoreo, que permitan recopilar información básica del cumplimiento de su ejecución y poner en práctica las herramientas de control y ajuste que correspondan. Finalmente, el plan ha de ser evaluado, tanto en términos de los resultados (¿logró la mejora que buscaba?) cómo en términos de proceso (¿qué se ha realizado, cómo se ha realizado y qué se ha aprendido?). Si el proceso ha sido exitoso en términos de aprendizaje organizacional y los resultados han acompañado las expectativas, es factible pensar que se está ante un clima institucional receptivo, que se ha provocado un cambio en la cultura institucional, de forma tal que la formulación de planes de mejora puede constituirse en una actividad habitual en la organización, dando lugar a su institucionalización (Frigerio et al., 1996).

CAPÍTULO I.8. EL ROL DEL ASESOR

(...) la identidad profesional del asesoramiento estaría en todo caso marcada y condicionada por su carácter contradictorio, conflictivo y fronterizo.

Rodríguez Romero (1995 y 1996, citado en
Arecibia y Moreno, 2003, p. 76)

Si hay algo que puede afirmarse con tranquilidad es que no existe un consenso respecto del rol del asesor, los tipos de asesoría, sus dificultades (previas, durante la tarea en sí y posteriores), la relevancia de las “teorías sobre el asesoramiento”, las “capacidades”, y las formas o grados de compromiso, etc., etc. Las posibilidades de abordaje son múltiples, propias de un concepto polisémico, no ajeno a las biografías de asesores y asesorados (personas e instituciones). De ahí que el desafío de construir una nueva narración (Ventura, 2010), que en lugar de buscar armar un puzle conceptual desde diferentes perspectivas y experiencias, confluya hacia una perspectiva compartida, resulta francamente mucho más ambicioso de lo que puede aguardarse de este texto.

El recorrido que se realizará, no será sin duda lineal, tendrá algo de zigzaguo y demandará del lector completar el recorrido que aquí quedará, a la vez, abierto y trunco.

I.8.1. Identidad, saber y poder

La referencia inicial a Rodríguez Romero, obliga a considerar los aspectos fronterizos, conflictivos y contradictorios en términos de la identidad del asesoramiento. Para ello, se recurrirán a los elementos destacados por Domingo (2004a, p.52):

El asesoramiento es una práctica contradictoria y controvertida por muchos aspectos: desde la propia constitución del espacio profesional en los márgenes del sistema, a la confluencia de múltiples intereses, perspectivas, profesionales y servicios, que llegan desde diversos planos a la escuela con su especial impronta, y los complejos escenarios que se ponen al confrontar los diversos planos de la intención, la posibilidad, la realidad y la percepción e identificación.

Posicionándose desde el lugar de la tarea en sí misma, pueden considerarse, en otras las siguientes: identificación de necesidades, investigación y análisis, planificación, implementación, demostración, diseminación, conformación de redes, formación, y evaluación. Desde ese lugar, entonces puede considerarse al asesoramiento como *“procesos interactivos de colaboración con los centros*

educativos, y/o profesorado que los conforman, con la finalidad de prevenir posibles problemas, participar y ayudar en la solución de los que puedan existir y cooperar en la consecución de una mayor mejora educativa” (Murillo, 2004, p. 8). Mientras que para Antelo, Bernasconi, González, Tejera, y Vázquez (2011), no necesariamente el asesor debe ofrecer soluciones, sino contribuir interpretar de manera distinta un problema, facilitando su redefinición, a la vez que propone alternativas de acción, acompañando un proceso de investigación iniciado por los docentes.

Retomando las aportaciones de Ventura (2010), podría decirse que la tarea de asesoramiento requiere de: la apertura a la incertidumbre, pensar el trabajo como una tarea compartida, incorporar nuevos aportes teóricos en virtud de los emergentes; sentido, flexibilidad y reconocimiento ante todo aquello que es explicitado.

Igualmente es posible encontrar en la cotidianidad del desempeño (o la pretensión de desempeño) de tan amplia gama de tareas, evidencia de la presencia de una serie de tensiones, tales como: necesidad, demanda y comprensión (incomprensión); desafíos territoriales; atomismo-celularismo o colectividad; expertismo elitista; disputa de mercado; dependencia de la administración; marginalidad; escasa credibilidad; redundancia de prestaciones; doble divorcio perceptivo; regulación, técnica o consenso; múltiples identidades; por lo que, el asesor ha de ser un hábil transeúnte entre los pretiles y las cuerdas flojas, ocupándose así *“del espacio intermedio, el de la mediación, la confrontación dialéctica, la acción y la crítica, el consenso...”* (Domingo, 2004a, p.53).

Por su parte, Nieto (2001), define una serie de elementos a considerar al momento de realizar la formulación de modelos:

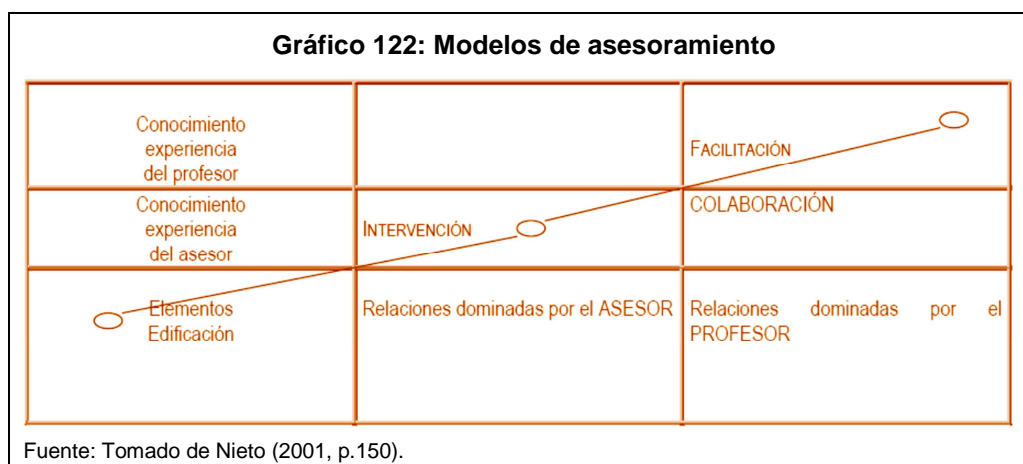
- la naturaleza de la relación de trabajo que se establece entre los profesionales;
- los aportes a la labor de las organizaciones educativas que unos y otros hacen;
- el carácter y contenido de los problemas abordados en el asesoramiento y el uso de experiencia y conocimiento realizado por los actores involucrados;
- la estructura de interacción construida entre los actores involucrados y su impacto regulatorio del proceso de asesoramiento.

A partir de estos elementos, estrechamente ligados entre sí, el autor elabora tres modelos de asesoramiento:

- de **intervención**, en el que el asesoramiento educativo se centra en el punto de vista de la parte asesora;
- de **facilitación**, en el que el asesoramiento educativo se centra en el punto de vista de la parte asesorada;

- de **colaboración**, en el que el asesoramiento educativo, no se centra en el punto de vista de ninguna de las dos partes en particular, sino que se construye a partir de modalidades de intercambio fundamentadas en la interdependencia entre la parte asesora y la parte asesorada.

Los tres modelos se sintetizan en el Gráfico 12, utilizando los términos asesor y profesor para referirse a la parte asesora y la parte asesorada, respectivamente.



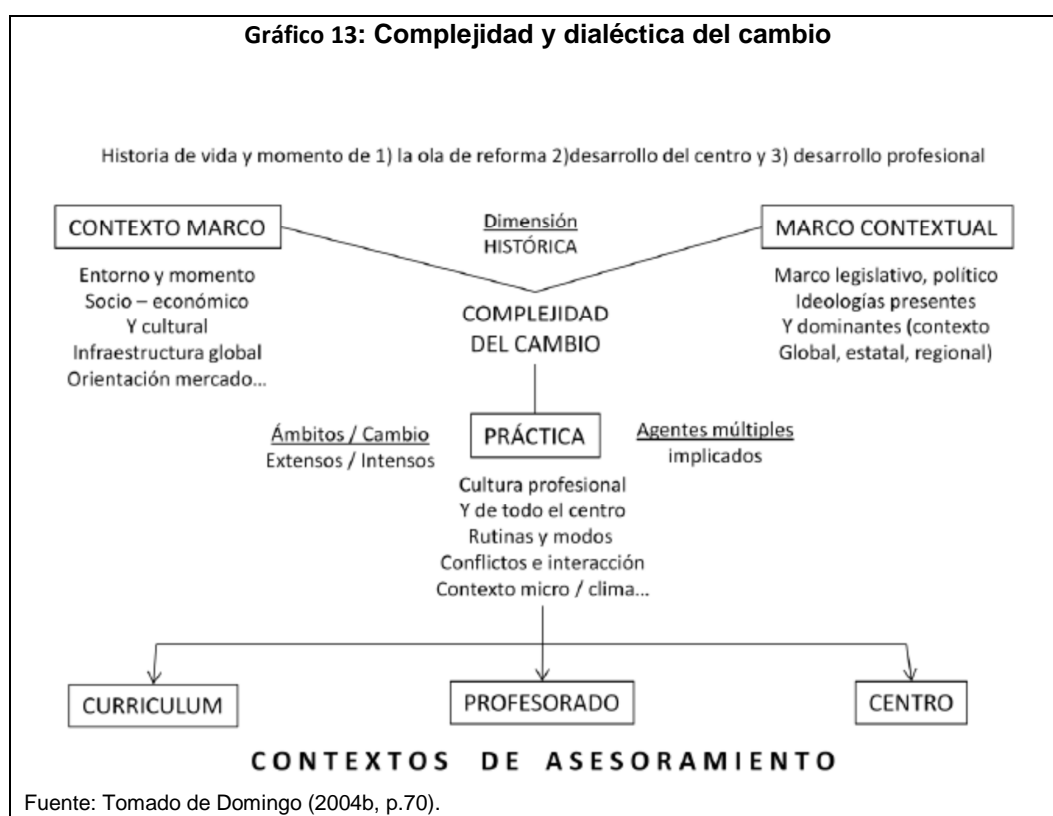
Los tres modelos propuestos se reflejan la presencia de tres componentes básicos en la tarea asesora, constituyéndose en términos de Domingo (2004a), como: una cuestión de poder, de saber y de identidad. La desigual distribución del **poder** entre el asesor y el profesor (utilizando la terminología de Nieto), constituyen las situaciones de intervención (poder centrado en el asesor), o facilitación (poder centrado en el profesor), solamente en el modelo de colaboración, existe una distribución paritaria de poder entre las partes. Por ese motivo es que Nieto (2001) se habla de “relaciones de dominio”. La asociación entre poder y **saber**, es también fuerte. En cierto modo, el modelo colaborativo, parte del reconocimiento del otro como portador de saberes y experiencias valiosas, que a la vez le instituyen poder, distribuyéndolo entre las partes. En este sentido no debe perderse de vista que el oficio o experticia de asesor se va adquiriendo, no solo a través de la formación profesional y biográfica, sino en el hacer; en este sentido “se va haciendo asesor”. En ese proceso mucho importa el aprendizaje de que los “otros también saben”, dado que la calidad del asesoramiento no será ya medida en términos de las ideas planteadas por el asesor, sino por la capacidad para facilitar consensos democráticos, contruidos a partir de argumentos y razonamientos basados en evidencias.

Domingo (2004a, pp.53-54), plantea que el asesoramiento “*puede ser un “mecanismo de supervisión sutil”, que se convierte en el “primer instrumento político claramente invasivo” (...), o, puede disponer de un poder “reconocido” basado en la construcción dialéctica de un discurso ético común y con credibilidad*”. Este último caso, refiere sin dudas al modelo colaboración, en el que Antelo et al. (2011, pp.200-201) afirman “*encuentra reflejo en las metáforas del colega o del amigo crítico, alguien en quien se deposita confianza y con quien se puede trabajar en el marco de una relación que es*

sincera y mutuamente satisfactoria". Dicha metáfora, facilita el replanteo del tema de la **identidad** del asesor, dado que todos tenemos múltiples pertenencias o filiaciones (educador, antropólogo, hincha del Liverpool de Suárez) y en el trabajo con otros, generalmente, se producen relaciones de empatía que pueden conducir hacia otras nuevas filiaciones o identidades (el grupo organizador de seminarios). Sin embargo, *"para asesorar hay que sentirse primeramente asesor (...). El asesoramiento necesita de identidad para ejercerse con coherencia"* (Domingo, 2004a, p.55).

I.8.2. Fases y contextos

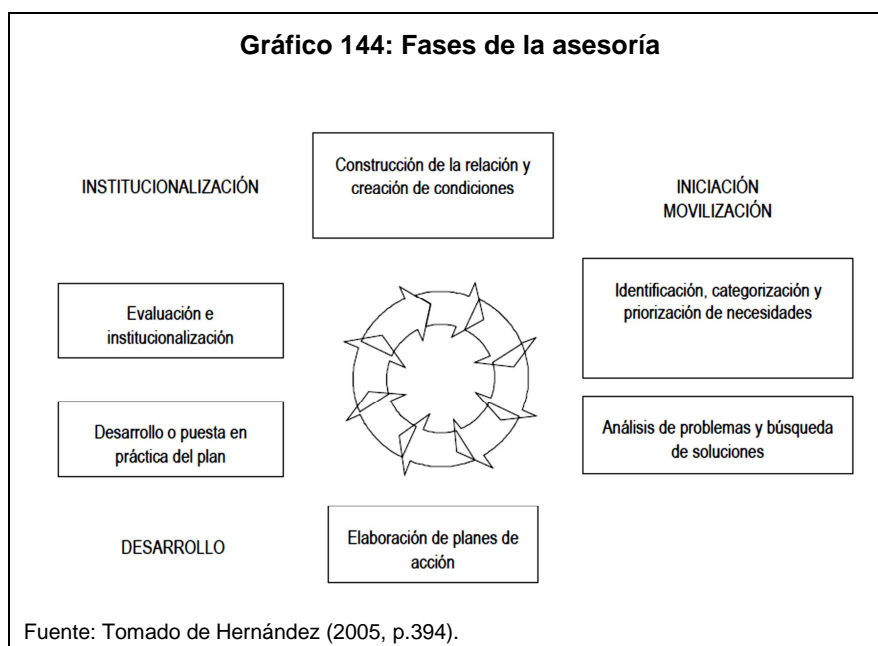
Hasta aquí se ha planteado el asesoramiento en términos de las relaciones entre el asesor y la parte asesorada, entendiendo a esta última como a una persona, colectivo, organización o institución educativa. Pero en el mundo actual, las relaciones son mucho más complejas, y esa complejidad es la que justifica el desarrollo de los primeros cuatro capítulos del presente marco teórico y posteriormente las Secciones II y III de este trabajo. Es decir, que la complejidad del asesoramiento, además de los temas de poder, saber e identidad (o cambiando la escala de análisis de los mismos), en términos de Domingo (2004b), requiere la comprensión del "contexto marco" (Capítulo I.1 a I.4), del "marco contextual" (Sección II) y de la "práctica" (Sección III), que constituyen la dimensión histórica concreta de la complejidad del cambio a desarrollar (ver Gráfico 13). Esta perspectiva analíticamente se articula con el planteo de Gairín (1999, 2004, 2008, 2013) relativo a los estadios de desarrollo organizacional (ver apartado I.5.2.).



Dicho de otro modo,

Los cambios son complejos y los centros también. Existe en ellos una serie de componentes (espacios macro y micro, junto a otras dimensiones históricas, de ámbitos de cambio y de agentes, como de contextos en los que se hace palpable la mejora) que constantemente se ponen en juego dinámicamente tanto como elementos potenciadores o estímulos hacia el cambio, como en rémoras a él. (...) En los cambios educativos se da la paradoja de aparecer los mejores objetivos y diseños con poderosos motivos para el desencanto y hasta para la frustración. Es en esta tensión dialéctica donde aparecen y se consensúan los nortes y los elementos base en los que articular apuestas de mejora con incidencia real. Domingo (2004b, p. 69).

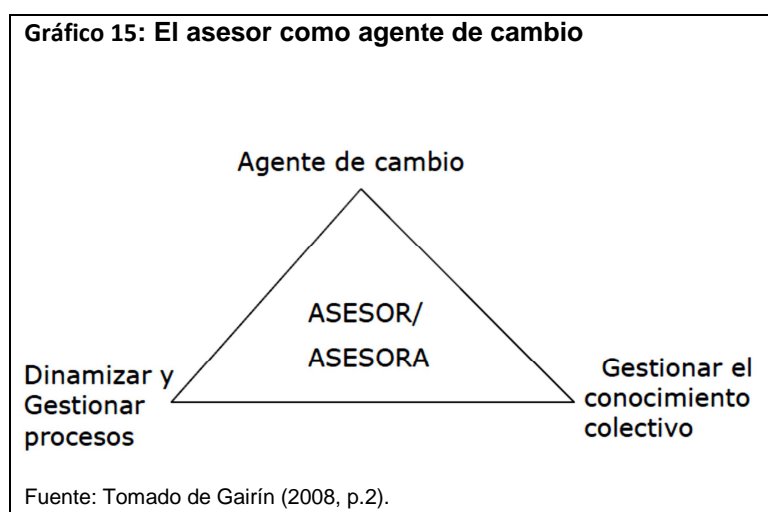
Tomando en cuenta los aspectos antedichos respecto del contexto en el que tiene lugar la asesoría, difícilmente puede pensarse en un proceso tecnocrático, lineal, con fases predeterminadas. Por el contrario, la perspectiva aquí planteada es la de concebir al asesoramiento como un proceso dinámico y cambiante, pero sistemático, que involucra a los diversos actores educativos y está orientado a la mejora pedagógica. En estos términos, es posible identificar distintas fases o etapas, asociadas a tres momentos: planificación y movilización hacia el cambio, la ejecución o desarrollo del plan, y su institucionalización (Hernández, 2005). En el Gráfico 14, se representan los eventos, actividades y subprocesos, entre los que se destacan: la creación o redefinición de la relación de trabajo y el establecimiento de metas y objetivos; la realización del diagnóstico organizacional; la formulación de un plan de acción y su viabilización organizacional; ejecución, apoyo y seguimiento del plan; evaluación del programa y el proceso, acciones hacia la institucionalización de los cambios e inicio de un nuevo proceso de mejora.



I.8.3. El asesor como agente de cambio

En consonancia a los cambios en el contexto (en sentido amplio) organizacional e institucional educativo, se requieren formas también novedosas e innovadoras en materia de asesoramiento. En este sentido, Gairín (2008), enfatiza que para que el asesor se constituya en un agente de cambio, debe articular una mirada global; no limitarse a gestionar, sino asumir el liderazgo del proceso de cambio; y debe aprender en la reflexión sistemática del hacer en la práctica. En suma, debe ser un dinamizador y gestor de los procesos de cambio, y gestionar el conocimiento colectivo (ver Gráfico 15). En esta misma perspectiva, Antelo et al. (2011, p.225), sostienen que el asesor:

(...) actúa sobre la organización en su conjunto: estructura, tecnología, ambiente y as personas para facilitar la implantación del cambio deseado. Su rol es de facilitador: proporciona información, sugerencias, acompañamiento y otras acciones como apoyo ante las dificultades, motivación, sensibilización sobre las necesidades del cambio. Ayuda a fundamentar y gestionar los cambios que son introducidos en las organizaciones; es capaz de contextualizarse, a la vez que analizar los escenarios para dar el soporte necesario de la mejora.



Polemizando con esta perspectiva, con el argumento de que el asesor no ha de ser un experto impulsor e implementador de reformas, ni tampoco limitarse a la búsqueda de soluciones a problemas o necesidades concretas; Domingo (2003, p.6), entiende que su rol ha de ser, *“no tanto como agente de cambio y especialista a la carta que diseña programas y propuestas curriculares (...), sino como inductor, apoyo y mediador para que las innovaciones curriculares se produzcan y trasciendan de experiencias puntuales hacia propuestas con más perspectiva”*.

Aún con el riesgo de realizar una interpretación errónea de las concepciones de Gairín (2008) y Domingo (2003), puede argumentarse de que se trata de una falsa contraposición. Por su parte,

Gairín (2008), plantea trabajar en la promoción de organizaciones que aprenden, dicha concepción, como ya se vio en apartados anteriores, requiere, entre otros aspectos, de:

- promover la cooperación profesional orientada hacia la responsabilidad compartida.
- aprender de las experiencias mediante el intercambio, la reflexión y el debate.
- otorgar tiempo y tomarse tiempo;
- aprender a rendir cuentas y a exigírsela a los demás;
- cambiar las formas de concebir el poder y la autoridad;
- orientarse hacia un nuevo paradigma de cambio;
- aprender a negociar y a liderar los procesos de cambio.

Lo antedicho, resumiendo a Gairín (2008), no presenta diferencias sustantivas respecto de lo que propone Domingo (2003, p.6) cuando dice que el asesoramiento

(...) favorece los procesos de mejora en la escuela, estimula su institucionalización y promueve situaciones comprometidas, autocríticas y responsables de autorrevisión de la acción profesional, de análisis de las consecuencias de la misma en sus alumnos y en su desarrollo personal y social, y de consideración de los principios didácticos, éticos e ideológicos que fundamentan toda esta práctica.

Quizás las diferencias se deban al carácter polisémico, no solo de los términos asesor y asesoría, como se indicó al inicio del presente capítulo, sino a la polisemia del “agente de cambio”. En definitiva se vuelve sobre los aspectos medulares del saber, el poder y la identidad. En ese sentido, ambos autores plantean la redistribución del poder, en concepciones similares a las que Nieto (2001) denomina como de “colaboración”, es decir, ni el asesor, ni la parte asesorada domina al otro.

Sin embargo, en términos del saber, aunque tan solo sea el “saber gestionar el saber de los otros”, dicha capacidad de gestión por el asesor presente en el planteamiento de Gairín (2008) se aproxima más al modelo de “intervención” de Nieto (2001), que al de “facilitación”, donde el protagonismo del saber es el de los asesorados. Esta última concepción, parece ser el punto de inflexión entre la visión de ambos autores, dado que, más allá de las coincidencias ya planteadas entre ambos autores, finalmente Domingo (2003) indica que el asesor ha de ir “haciéndose prescindible”, que debe huir de la posibilidad de “hacerse infalible” y que ha de actuar cambiando de chip, de la “formación” por el de “aprendizaje”.

Como se indicó al inicio del capítulo, con este recorrido no se pretende saldar los debates respecto de las diferentes concepciones del asesor y el asesoramiento; sino por el contrario, promoverlo, abrirlo y contribuir a una nueva narrativa que contribuya a la construcción colectiva de concepciones compartidas, aunque no lo sean con la completitud, multidimensionalidad y complejidad que el tema requeriría.

SECCIÓN II

SECCIÓN II - MARCO CONTEXTUAL

El desarrollo de los primeros capítulos del “Marco Teórico” de este trabajo, constituyen, no solamente una revisión de los principales debates en materia de desarrollo económico y social y sus impactos y correlatos en las políticas educativas y los movimientos de reforma, sino, el contexto global en que los proyectos educativos transcurren, efectivizándose en países como Uruguay.

Por tratarse de una organización educativa, que es parte de una institución pública, y cuyo campo de actividades se concentra en la educación no formal, se requiere contextualizar estos elementos, tomando en cuenta la incidencia de las corrientes a favor de la gobernanza educativa y los procesos de desarrollo de nuevas formas de gerenciamiento de lo público. Entiéndase que los funcionarios capacitados y a los que se prevé capacitar, están insertos en esos contextos, al igual que las instituciones en las que trabajan.

En consecuencia, la propuesta educativa, de forma planificada o involuntaria se ve permeada por el contexto nacional en lo relativo a la gestión pública. Sin pretender, ni lograr, ser ajeno a la implementación de la ley general de educación y la forma en que la educación no formal es considerada, por la misma.

Por último, el contexto particular de la organización educativa, resulta transversalizado por los contextos previamente enunciados, pero además, por el de su desarrollo interno, y las formas de vincularse con el entorno. En suma, el análisis de los contextos, sus interrelaciones e influencias recíprocas en la perspectiva del cambio, bien merecería, por sí mismo, una investigación específica.

CAPÍTULO II.1. CAPACITACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA

“Ante esta caótica situación, sólo es posible reaccionar en forma selectiva”.

Rodríguez (2002.p.43).

En este capítulo pretende ser el capítulo articulador en lo conceptual, que deja atrás (transitoriamente) el planteo de que Uruguay está inserto en la globalización de las políticas educativas (sus tensiones y sus debates), al igual que lo está en la economía globalizada que condiciona el modelo de desarrollo productivo, social y cultural. Cambiando de nivel y tipo de análisis, refiriéndose a la “gestión pública” y a la “capacitación para gestión pública”.

Se busca generar algunos trazos interpretativos respecto de cómo se gestiona, gerencia, gobierna el Estado y “la cosa pública”; para poder entonces, aportar insumos que permitan comprender la gestión de la “educación no formal” en una institución pública orientada a la capacitación de los funcionarios públicos y de las personas públicas no estatales.

Importa entonces comprender que las formas de gestionar, gerenciar y gobernar lo “público”, trascienden las fronteras de lo “estatal”. Este proceso constituye una suerte de “gobernanza a la uruguaya”, en un país, podría decirse que está en una “etapa de transición”, y que no es ajeno ni está desvinculado de procesos que son referencia internacional. Esta categorización, de algunos aspectos que se consideran relevantes de la coyuntura, respecto de la continuidad y los cambios desde marzo del año 2005 a la actualidad, tiene fines meramente explicativos. En este sentido, se hace referencia a la Ley General de Educación (Nº 18.437) del 12 de diciembre de 2008, y la Ley de Estatuto y la nueva carrera del Funcionario Público de la Administración Central (Nº 19.121), aprobada el 20 de agosto de 2013.

En tercer término, se realiza un relevamiento de las redes e intentos de articulación de las instituciones públicas que realizan actividades de capacitación y formación a funcionarios públicos, de su propia dependencia o de algunos de los otros múltiples y diversos ámbitos estatales.

II.1.1. Gobernanza educativa

El Estado, su gobierno, con separación de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), varios ministerios, organismos desconcentrados, empresas públicas, empresas mixtas, gobiernos departamentales (ejecutivo y legislativo), gobiernos municipales, etc., etc.; es uno y a la vez una constelación de formas distintas en lo administrativo, jerárquico y normativo. Las autonomías y dependencias, recursos y legitimidad, que en definitiva constituyen todas formas de poder, se

presentan en gradientes también diversos y múltiples. El Estado es complejidad socio-histórica, burocrática, legítima y democrática; en suma el Estado es ámbito de gestión, que por éstas características intrínsecas, ha de ser de negociación permanentemente.

El ámbito de la gestión de las políticas educativas y de la prestación de servicios de enseñanza, no escapa a la lógica general de funcionamiento estatal. En este sentido, es posible definir a la gobernanza educativa a partir de cinco factores que la caracterizan: *“el grado de descentralización del sistema en su conjunto; el tipo de financiamiento público-privado; los mecanismos de rendición de cuentas que se establecen y los actores relevantes que participan en la definición de la política educativa, sus intereses e incentivos”* (Vaillant, 2012b, p.120).

Entonces, en estos términos, el éxito de la conducción política, constituiría la denominada “buena gobernanza”, en este caso “buena gobernanza educativa”. Esto implica que hay una definición clara del rol de los distintos actores - tales como el Estado (en la complejidad ya descrita), padres, estudiantes, docentes, trabajadores no docentes de la educación y sindicatos, entre otros -, que están involucrados (en distinto grado y modalidad) en la toma de decisiones (aunque pueda modificarse en el proceso), y que se establecen criterios y mecanismos de rendición de cuentas asociados a logros educativos (Vaillant, 2012b). Este punto de vista se complementa con la idea de que el proceso de rendición de cuentas depende del grado de transparencia y del volumen de información disponible. Pero, el punto de inflexión no necesariamente está entre acceder o no acceder a la información, está en el uso que los actores hagan de la información y por lo tanto, en el papel que cada actor tiene (y asume) para la mejora del sistema educativo (Scrollini y Landoni, 2011).

II.1.2. Gerenciamiento o el problema de la Alta Dirección Pública

La reformas, el cambio de las reglas de juego que se generan a partir de la entrada en vigencia de las Ley General de Educación y de la Ley de estatuto y la nueva carrera del funcionario público de la Administración Central ¿cómo impactan en la gestión? En realidad es una pregunta amplia y compleja, pero, los cargos de Alta Dirección, de acuerdo con (Ramos, y Scrollini, 2013, p.31): *“tienen un rol asesor de un cargo político que concentra las actividades de gestión” (...)* *Aún este nuevo estatuto, no modifica el acuerdo fundamental y deja a los políticos al mando de los niveles gerenciales”*. Pero las cosas no suceden porque sí, en el análisis de estos autores, la situación puede comprenderse a partir de dos factores clave: las “capacidades institucionales” y el “consenso político”. Es claro que de una forma u otra los incentivos para la continuidad de la situación son mayores o más atractivos que los asociados las propuestas de cambio.

En este contexto, ocurre que gobierna *“el imperio de la “política” sobre cualquier imperativo de la gestión, hace que la volatilidad del sistema sea alta, y la continuidad de muchas políticas incierta”*

(Ramos, Scrollini, y Solórzano, 2012, p.43). Los autores interpretan la situación como de desconfianza por parte de los políticos y de resistencia por parte de la burocracia. Las estrategias de gestión en tales condiciones no parecen haber ido por el camino de la “buena gobernanza”.

Uno de los caminos evidentes ha sido la de generar una suerte de planes, programas o proyectos con independencia funcional-administrativa, en marcos jurídicos diversos, pero con claras improntas “neogerencialistas”, como ya se mencionara (apartado I.4.3.2.), a propósito del modo de gestión del Plan Ceibal (Larrouqué, 2013). Pero no es el único caso, en la misma administración puede mencionarse por ejemplo el *“Programa Nacional para la Promoción de la Salud Bucal Escolar”*, que promovía el valor de la promoción de la salud bucal desde una concepción integral asociada a lo biológico, lo psicológico y lo social. Dicho Programa fue impulsado por la Comisión Honoraria Asesora de la Presidencia de la República en Materia de Salud Bucal Escolar, que presidiera María Auxiliadora Delgado de Vázquez (2005-2010), y en la Ley de Rendición de Cuentas del año 2011 (Ley N° 18.896) se estableció su transformación en una Unidad Ejecutora del MSP, como servicio descentralizado, cuya gestión está a cargo de la Comisión de Salud Bucal Escolar (creada por la misma ley). Bajo la misma lógica de gestión, el gobierno nacional actual ha impulsado el *“Plan de Integración Socio-Habitacional Juntos”* para dar respuesta a la emergencia sociohabitacional en que se encuentran cerca de 15.000 hogares: El mismo fue primeramente una “Comisión interministerial en el ámbito de la Presidencia de la República (Decreto N° 171/2010) y posteriormente se constituye como un órgano desconcentrado dependiente de Presidencia (Ley N° 18829/2011). Desde esta perspectiva, las formas de gestión que buscan la mejora neutralizando, desconociendo o esquivando a la administración pública, terminan deslegitimando al propio Estado o al menos a la gestión de la Administración Central.

Otro de los senderos escogidos para el cambio ha sido la “contratación de gerentes”, en contratos de derecho privado, a término y sujetos a resultados (cumplimiento de metas y objetivos). Narbondo (2011, p.128) cuestiona esta forma de contratación, planteando que: *“las relaciones contractuales entre gobierno y personal directivo de las subunidades organizativa del aparato estatal no son políticamente neutras porque producen cambios de poder e intereses dominantes al interior del Estado”*. Esta forma de gestionar lo público, implica que el “directivo/gerente contratado” está sujeto al cumplimiento de los lineamientos indicados desde la dirección política, obviándose la “potencial resistencia de la burocracia de la Alta Dirección”. Sin embargo, que el “directivo/gerente contratado” tenga autonomía para definir el proceso para alcanzar dichas metas; es decir, resolver los medios para cumplir con el fin, acumulando poder y modificando el conjunto de las relaciones de poder dentro de la organización.

Resulta interesante poder contraponer aquí, el punto de vista de Ramos et al. (2013) en que se coloca el fracaso de la mejora de gestión, y en particular de la reforma y profesionalización de la Alta Dirección Pública en la falta de consensos políticos, que se sustentan en cuestiones de “conveniencia y concentración de poder”; con la de Narbondo (2011), que contrapone la gestión

tecnocrática con la democrática, dependiendo quién detente el poder real de gestión en el ámbito estatal correspondiente, señalando que la tecnocracia no está sujeta a procesos político-democráticos para acceder ni para continuar en sus cargos.

Una variante estratégica posible, es la que Gallardo, Garcé, y Ravecca (2009) plantean a propósito del relacionamiento del Estado con aquellas organizaciones que podrían denominarse como “usina de ideas”, “gabinete estratégico”, “comité de expertos” (Think Tanks en la expresión anglosajona original). Si bien reconocen que básicamente en Uruguay, sin que sean exactamente lo mismo, hay varios institutos universitarios y centros privados de investigación (incluso ONG dedicadas a la incidencia) que en cierta forma cumplen esas funciones. Aunque, el tipo de acciones tienen a ser talleres (internos o abiertos), seminarios y publicaciones, y no tanto “informes sobre políticas” o “documentos de posición sobre políticas” (Policy briefs).

Es discutible si la articulación con los Think Tanks nacionales, permitiría resolver las tensiones de la frontera entre lo administrativo y lo político, que hoy aparece como difusa para la Alta Dirección Pública y la Dirección Política de las instituciones estatales (Ramos et al., 2012). No parece resolver los riesgos de la preminencia de la tecnocracia sobre la democracia en el modelo de gerenciamiento (Narbondo, 2011); pero en este mismo sentido, no trasfiere la decisión del proceso a un gestor externo, sino que el Think Tanks asume un rol de asesor-investigador y no de gestor. Por tanto es decisión del gestor sujeto a los procesos político-democráticos de designación y renovación de contrato el tránsito de un modelo con mayores o menores aportes de “expertos” y con gestión directa o “transferida” mediante contratos gerencialistas o mediante el desarrollo de la profesionalización de la Alta Dirección, siendo la ciudadanía la que confirme o rectifique las opciones implementadas.

De todas formas, Ramos et al. (2012), identifican en el desarrollo de los sistemas de información estratégicas y en los avances en la realización de la presupuestación por resultados, los primeros pasos para revertir los impactos negativos de la fragmentación del aparato estatal. Este aire de optimismo, puede ser rápidamente refutado, a partir del planteo (ya citado) de Scrollini et al. (2011), al decir que lo relevante no es contar o no con los datos, sino quién, cómo los usa y por qué.

En suma, contar con mejores sistemas de información es un factor que puede contribuir a la mejora de la gestión, pero no resuelve la indefinición de la frontera entre lo administrativo-burocrático y lo político, y hasta entonces no habrá una clara definición de los roles de cada uno de los actores (Vaillant, 2012b), y en consecuencia no se obtendrá una “buena gobernanza”.

II.1.3. Reforma del Estado y Redefinición de la “cosa pública”

Los aspectos contextuales analizados hasta aquí, refieren a las transformaciones que tienen que ver con el Estado, en tanto “aparato burocrático” o “estructura”, pero desde una perspectiva de la

continuidad estructural, es decir, bajo la concepción de que una estructura estatal “a”, daría lugar a otra de tipo “b”, en la que en algunos casos parte de la “Alta Gerencia” es contratada por fuera de la estructura burocrática estatal. La actual proliferación de “personas públicas no estatales”, pone en evidencia una tendencia en que lo estatal deja serlo, aunque continúa siendo público. Esto genera una serie de complejidades y especificidades, en lo que refiere las relaciones laborales.

La distinción respecto de los funcionarios públicos, o mejor dicho, la mención específica de la inclusión de los trabajadores de las personas públicas no estatales como población objetivo a capacitar por la institución estudiada, se debe a que si bien, los mismos no revisten la calidad de funcionarios públicos rigiéndose por el derecho laboral (artículo 765 de la Ley Nº 16.736); al mismo tiempo, de acuerdo con Ruocco (2011) vienen siendo progresivamente equiparados en las obligaciones y las normas de conducta (Ley Anticorrupción Nº 17.060, reglamentada por el Decreto Nº 30/003; artículo 119 del TOCAF; artículo 16 de la Ley Nº 17.296). Las características de las personas públicas no estatales “fundacionales” y las actuales ha ido cambiando, he incluso en el ámbito del derecho se hace referencia a una suerte de “desdibujamiento” de la figura legal.

Los rasgos constitutivos de las personas públicas no estatales, presentes en la doctrina clásica y que continúan siendo vigentes (Ruocco; 2011) son: i) su creación (o transformación) mediante ley; ii) realizan actividades de interés público; iii) sus decisiones no son actos administrativos y las contrataciones que realice no se encuentran alcanzadas por la normativa general aplicable a las Administraciones Públicas; iv) el Estado ejerce un contralor intenso (creciente) sobre sus actividades, que es en realidad menor que el que se realiza sobre las entidades estatales y mayor que el que se realiza sobre las entidades privadas; v) como contrapartida cuentan con potestades exorbitantes (propias del poder público), basada en privilegios y exenciones. Algunos ejemplos de personas públicas no estatales vinculadas a la educación y creadas de manera relativamente reciente son:

- la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (2005-2006),
- el Centro Uruguayo de Imagenología Molecular (2007),
- el Parque Científico y Tecnológico de Pando (2008),
- el Instituto Nacional de Cooperativismo (2008),
- el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (2008), y
- el Centro Ceibal para el Apoyo a la Educación de la Niñez y la Adolescencia (2010).

II.1.4. Educación “formal” y “no formal”

La categorización de las actividades educativas de la institución pública estudiada, como propias de la educación “no formal”, se basa en lo establecido en Ley General de Educación (Nº 18.437):

- *“la **educación formal** estará organizada en niveles y modalidades que conforman las diferentes etapas del proceso educativo, que aseguran su unidad y facilitan la continuidad del mismo” (artículo 21). Definiendo también que la estructura de la*

educación formal comprenderá los siguientes niveles: (0) Educación inicial: 3, 4 y 5 años de edad; (1) Educación primaria; (2) Educación media básica; (3) Educación media superior (...); (4) A) Educación terciaria (...), B) Formación en educación con carácter universitario, C) Educación terciaria universitaria (...); (5) Educación de postgrado” (artículo 22).

- *“la **educación no formal**, en el marco de una cultura del aprendizaje a lo largo de toda la vida, comprenderá todas aquellas actividades, medios y ámbitos de educación, que se desarrollan fuera de la educación formal, dirigidos a personas de cualquier edad, que tienen valor educativo en sí mismos y han sido organizados expresamente para satisfacer determinados objetivos educativos en diversos ámbitos de la vida social, capacitación laboral, promoción comunitaria, animación sociocultural, mejoramiento de las condiciones de vida, educación artística, tecnológica, lúdica o deportiva, entre otros” (artículo 37).*

La operativización de las definiciones de educación “formal” y “no formal” establecidas en la citada ley, permiten establecer sin lugar a dudas, que las actividades educativas que desarrolla la institución educativa estudiada son actividades de educación “no formal”, dado que: a) se desarrollan fuera de la educación formal, b) están dirigidas a personas de cualquier edad, c) que tienen valor educativo en sí mismos, d) han sido organizados expresamente para satisfacer determinados objetivos educativos en el ámbito de la capacitación laboral.

II.1.5. Educación no formal, gestión pública y redes educativas

La ley N° 18.437, mencionada anteriormente, consagra su capítulo XV, a la educación no formal. Crea un “Consejo Nacional de Educación No Formal” en el Ministerio de Educación y Cultura, conformado por éste y representantes de la ANEP y la Udelar. Sus principales cometidos se refieren a la articulación y supervisión de programas y actividades educativas no formales; el registro de instituciones; la profesionalización de los educadores; acciones educativas especialmente dirigidas a las personas jóvenes y adultas; y la reincorporación a la educación formal de quienes la hayan abandonado. También se conforma un Consejo Asesor y Consultivo, del que participan el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Turismo y Deporte, el Instituto Nacional de la Juventud, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, representantes de los educadores y representantes de las instituciones de educación no formal privada.

El argumento que se pretende incorporar aquí es que la concepción sobre la educación no formal, implícita en el texto de la ley: parte del supuesto de que la educación no formal debe ser regulada y supervisada por los ámbitos de la educación formal y no por ámbitos propios; considera a la educación no formal como una actividad de enlace de la población “desafiliada” de la educación formal hacia su reincorporación dichos ámbitos de educación formal; se piensa mayormente en


términos de la población en general y no contempla expresamente el rol de los ámbitos estatales en la educación no formal orientada a su propio personal.

Las instituciones estatales que realizan actividades de educación no formal, dirigidas hacia su personal o hacia el personal estatal en general, son múltiples y han ido creciendo a lo largo del tiempo en número y diversidad de ofertas educativas. Dado que la institución estudiada en este trabajo es una de estas instituciones, para poder realizar un análisis ulterior en términos de sostenibilidad, resulta necesario identificar la forma en que estas instituciones y actividades de educación no formal se han venido articulando a lo largo del tiempo.

La **Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP)**, ha sido históricamente el ámbito privilegiado para la formación de los funcionarios públicos de la Administración Central, es decir, básicamente funcionarios de los Ministerios, por lo que no comprende a los funcionarios de los organismos servicios descentralizados, de los entes autónomos, ni de los gobiernos departamentales (ver organigrama en el Gráfico 17).

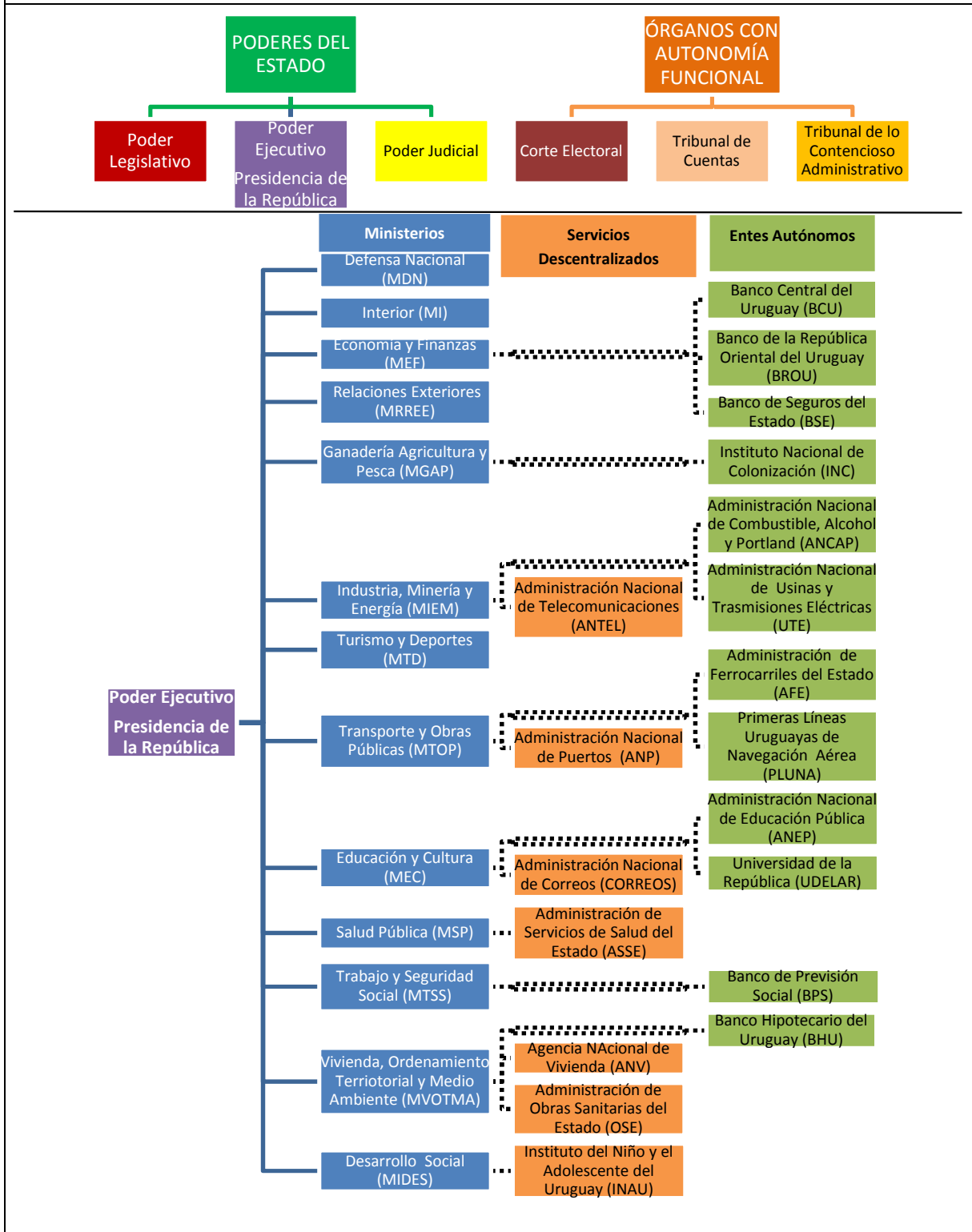
Pese a ello, en el año 2006 se conforma la **Red Uruguaya de Capacitación y Formación de Funcionarios del Estado**, que nace a partir de un “Encuentro de Entidades de Capacitación de los Organismos del Estado”, realizado en setiembre de ese mismo año. La ENAP presentó una propuesta que fue avalada en primera instancia por ANCAP, Ministerios de Defensa y de Salud Pública, BPS, BROU, BSE, UTE, DGI, ANTEL, INAU, OSE, Comisión Administradora del Poder Legislativo, Escuela Nacional de Policía e Instituto de Estudios Municipales de la Intendencia de Montevideo, incorporando posteriormente otras instituciones (ver Gráfico 16).

Gráfico 16: Red uruguaya de capacitación y formación de funcionarios del Estado

	
<i>INSTITUCIONES QUE INTEGRAN LA RED</i>	
INSTITUCIÓN	
1	ANCAP
2	ANP
3	ANTEL
4	BPS
5	BROU
6	BSE
7	CODICEN
8	CONSEJO DE EDUCACIÓN SECUNDARIA
9	INAU
10	INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACIÓN
11	INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO
12	MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
13	CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
14	DIRECCIÓN GENERAL DE CASINOS ESTADO
15	MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL
16	MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA
17	MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA
18	MINISTERIO DE SALUD PUBLICA
19	MINISTERIO DE TURISMO Y DEPORTE
20	MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA
21	MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS
22	MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
23	ESCUELA NACIONAL DE POLICIA
24	OSE
25	COMISIÓN ADMINISTRATIVA DEL PODER LEGISLATIVO
26	CAMARA DE SENADORES
27	UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA
28	UTE
29	INTENDENCIA MUNICIPAL DE COLONIA
30	BANCO CENTRAL DEL URUGUAY
31	INTENDENCIA MUNICIPAL DE TREINTA Y TRES
32	COCAP
33	CAMARA DE REPRESENTANTES
34	ESCUELA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA ONSC

Fuente: ENAP

Gráfico 17: Organigrama del Poder Ejecutivo Nacional



Fuente: Oficina Nacional del Servicio Civil

Mediante un proceso participativo se fueron definiendo colectivamente la visión, la misión, los objetivos estratégicos, la estructura organizativa (plenario, comité ejecutivo, consejo asesor, secretaría de administración y distintas comisiones), y la forma de funcionamiento. Se hizo un logo, un boletín electrónico, se diseñó un formulario de relevamiento de información sobre cursos e

infraestructura disponible en cada organismo, y se propuso un artículo en la ley de rendición de cuentas para permitir el traspaso de fondos entre organismos.

En este contexto se realizaron actividades, seminarios y encuentros hasta el año 2009, como por ejemplo, los seminarios: “*Transformación Democrática del Estado, Formación y Gestión Humana*” (2007), y “*Calidad y Equidad en los Organismos del Estado*” (2009). Con el cambio de administración en el año 2010, no ha habido nuevos avances, ni actividades conjuntas, restringiéndose el funcionamiento de la Red, por la vía de los hechos, al intercambio de información.

Previamente, en el año 1997 se crea el **Instituto Uruguayo de Capacitación Municipal (INSUCAM)**. Su objetivo era entender en todo lo relativo a la formación, capacitación y actualización de los recursos humanos municipales del país; estimular la cooperación intermunicipal; promover intercambio de informaciones y experiencias; etc. Consta de un Comité Ejecutivo, presidido por el representante del Gobierno Departamental que haya sido electo como sede y una Asamblea General integrada por todas las Intendencias. Se hicieron distintas actividades de formación, con un fuerte paternalismo de Montevideo, teniendo dificultades de sostenibilidad asociadas al financiamiento.

Con el impulso de la reforma política que da lugar a la creación de los “Municipios y el Tercer Nivel de Gobierno” (2009-2010), y con el objetivo de contribuir al fortalecimiento de las competencias para la gestión humana de los Gobiernos Departamentales, en el marco de las actividades de cooperación que llevaba adelante la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en acuerdo con el Congreso Nacional de Intendentes, y con el apoyo técnico por el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), se fue consolidando un grupo de trabajo (Red de referentes de las áreas de gestión humana de las Intendencias). Finalizada la cooperación externa (2011) la Red continuó funcionando, reuniéndose en plenario entre dos y tres veces al año, y abordando temas tales como: salud y seguridad en el trabajo, relaciones laborales y negociación (Trinidad, junio/2012); salud en el trabajo, certificaciones médicas, investigación (Palmar, octubre/2012); necesidades de capacitación de las intendencias y la evaluación de desempeño por competencias (Lago Merín, marzo/2013); abordaje a situaciones laborales conflictivas, acoso laboral, retiros incentivados, glosario de gestión por competencias (Colonia, agosto/2013); estudio de la viabilidad de un espacio de formación a nivel interdepartamental (Montevideo, diciembre/2013).

Además de dar elementos de marco contextual de la educación no formal (capacitación y formación) de los funcionarios públicos, en el ámbito nacional y departamental; aquí se quiere señalar, que la búsqueda de la articulación, coordinación y aprendizaje conjunto entre las diversas áreas, sin perjuicio de los ciclos de entusiasmo y decaimiento, ha sido una constante. Sin embargo, **la institución estudiada no ha participado de ninguna de estas experiencias**, más allá de que al decir de Hargreaves et al (2008, pp. 158-159), las redes “*no se pueden controlar; sólo se pueden perturbar. Las redes de gobierno son un oxímoron*”.

CAPÍTULO II.2 LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA

“El problema de la complejidad (...) es el de integrar en profundidad la incertidumbre en el conocimiento y el conocimiento en la incertidumbre (...).”

Frigerio y Poggi (1996, p.16).

En este capítulo, se realiza una descripción de las características de la institución estudiada, los aspectos particularmente referidos a la organización educativa, finalizando con la explicitación de la demanda institucional y su resignificación por el investigador.

II.2.1. Rasgos principales

Se trata de una institución pública, que desarrolla actividades de “educación no formal”, dirigidas particularmente al conjunto de los funcionarios públicos y de las instituciones públicas no estatales. La temática principal y la periodicidad obligatoria (cada 3 años como máximo) de la capacitación a dichos funcionarios, está pautada por una ley específica, aunque no es de competencia exclusiva de la institución estudiada.

II.2.1.1. Organización y funcionamiento y recursos

Es una institución joven (menos de quince años de vida), cuya sede se encuentra en Montevideo, como es usual, a pesar de que sus cometidos son de carácter nacional. Puede decirse, sin embargo, que pese a estar aún en etapa de desarrollo, es al mismo tiempo una institución de alto prestigio por sus cometidos y funciones (no se detallan porque identificarían a la institución), y por la forma en que ha cumplido con ellos. Pero al mismo tiempo, dicho prestigio no se debe precisamente a sus cometidos en la materia de capacitación (en temáticas específicas) a funcionarios públicos (y trabajadores de personas públicas no estatales), porque el mismo es, en general, poco conocido y ha sido modestamente desarrollado.

La institución cuenta con un directorio de tres miembros, designados a propuesta del Poder Ejecutivo y con la venia del Senado de la República. Actualmente está integrado por dos integrantes del partido de gobierno y uno de los partidos de la oposición política. La presidencia es de carácter rotativo anual, en la que alternan los dos representantes del partido de gobierno. Como es habitual en la institucionalidad pública, cuenta además con un Secretario General, que básicamente tiene la

tarea de poner en práctica las resoluciones del directorio, y controlar el funcionamiento de las diferentes unidades funcionales de la institución.

En términos funcionales, se trata de una Unidad Ejecutora del Ministerio de Educación y Cultura, (MEC) pero que posee autonomía jerárquica (se vincula directamente con el resto de la institucionalidad pública, sin requerir pasar por la vía ministerial), e incluso mayor permanencia-estabilidad política (el Ministro puede ser destituido por la sola decisión del Poder Ejecutivo y en este caso, para destituir a uno de los miembros del directorio se requiere de la venia del Senado de la República). Las limitaciones a la autonomía son de índole funcional y presupuestal, dado que la institución no tiene competencias de iniciativa en dicha materia, y por lo tanto, las solicitudes de presupuesto, como las de reestructura funcional-administrativa, requieren de la iniciativa del MEC.

Las consecuencias de esta situación se evidencian en el escaso desarrollo de la institución estudiada. En la práctica, sus oficinas funcionan en un edificio diferente al que funcionan las oficinas principales del MEC, pero tampoco en un espacio propio, sino en el “último piso” de otra institución pública, cuyas características no resultan adecuadas para el cumplimiento de todos los cometidos institucionales, y en particular el educativo. Por tal razón, debe recurrir “en todos los casos” a la infraestructura e instalaciones educativas de terceros (en general de otras instituciones públicas destinatarias de la capacitación).

Adicionalmente, corresponde precisar que aunque desde el año 2009, la institución viene desarrollando actividades como organización educativa, las mismas se realizaban sin que existiera una unidad especializada dedicada a dicha tarea. La creación formal de la Unidad de Capacitación tuvo lugar en año 2012.

II.2.1.2. El equipo humano

Una de las características peculiares (circunstanciales) de la actual integración del directorio, tienen que ver con que uno de sus integrantes es médico, y tanto el Secretario General como los demás integrantes del directorio son abogados.

Al inicio del diagnóstico organizacional, la plantilla de personal era de 17 funcionarios. De estos, tan solo uno (año 2013), con perfil administrativo, estaba dedicado “exclusivamente” a las tareas en la Unidad de Capacitación. Aunque dichas tareas habitualmente trascienden los meramente administrativo, incluyendo, por ejemplo, actividades de apoyo logístico, de coordinación con y entre docentes y de promoción de la Unidad de Capacitación ante otras instituciones públicas. Previamente, las actividades de capacitación desarrolladas desde el año 2009, se hicieron con el apoyo puntual de personal de otras áreas de la institución.

La nómina de docentes está conformada por 20 profesionales (19 son abogados), contratados puntualmente para cada curso, mediante el régimen de arrendamiento de servicios profesionales. Esto tendrá, como se verá más adelante, consecuencias en términos de funcionamiento interno, en la definición del perfil y selección de los docentes, en la concepción del currículum y la modalidad pedagógica desarrollada.

Durante el proceso de la formulación del Plan de Mejora, se incorpora a la Unidad de Capacitación una profesional con formación en Sociología, que viene de un Ministerio mediante el mecanismo de “pase en comisión” (traslado transitorio que culmina al culminar la gestión en su organismo de origen, que es quien además estipula las condiciones contractuales y retributivas). Dicha profesional, asumirá la responsabilidad técnica de la gestión de Unidad de Capacitación.

II.2.1.3. Oferta educativa y perfil del alumnado

La capacitación que realiza la institución forma parte de las actividades de “educación no formal” que se realizan desde la esfera pública para el conjunto de los funcionarios públicos y de las instituciones públicas no estatales. Además, Si bien, como se indicó en el apartado anterior (II.1.3.), la institución no ha participado de ninguna de las experiencias de red estatal de capacitación de funcionarios públicos, sí ha participado (y participa) de las actividades de formación dirigidas a la Alta Dirección Pública y a la Dirección Media, coordinadas por la ENAP.

La mayoría de los cursos que se realizan están dirigidos a los funcionarios públicos y de las personas públicas no estatales en general, no tienen requerimientos previos en lo laboral ni específicos de escolarización (pese a que en general, los asistentes tienen al menos el ciclo básico de educación media culminado).

Durante el año 2012, se llevaron a cabo ocho diferentes actividades de capacitación, organizadas en 18 grupos (de tamaño y conformación diversa, como por ejemplo: 9 directivos altamente capacitados o 140 trabajadores de la salud), totalizando en la participación de 883 estudiantes. Las temáticas abordadas en la capacitación se centraron en torno a tres núcleos principales (no se explicitan para salvaguardar la identidad de la institución), variando de acuerdo a la demanda de la institución destinataria, incluyendo una, dos o las tres temáticas.

La extensión horaria usual de las actividades de capacitación es de entre 3 y 4 horas, aunque fuera de ese rango se han realizado actividades un poco más breves y excepcionalmente otras que alcanzan a las 12 horas de duración. Asimismo, no se constata una relación directa entre la carga horaria de los cursos y la cantidad de temáticas incluidas, existiendo cursos con la misma extensión y diferente número de temáticas abordadas.

II.2.2. Descripción de la demanda de la Unidad de Capacitación

Conforme con las pautas académicas de la Universidad ORT, en concordancia con los aspectos metodológicos de la etapa preparatoria del diagnóstico organizacional (ver Capítulo I.7), se dio lugar a las instancias de iniciativa y negociación (se desarrollará este aspecto en mayor medida en la Sección III). A estos efectos tuvieron lugar dos entrevistas, individuales, exploratorias y separadas en el tiempo, con dos de sus máximas jerarquías, entre las cuales se encontraba el responsable de las actividades de capacitación.

Las entrevistas tuvieron la potencialidad de poder ubicar al investigador en las características de una institución que desconocía completamente, es decir, en términos de Frigerio et al. (1996), siendo un completo “extranjero”. Los entrevistados demostraron una firme vocación pedagógica, en términos de su voluntad de “enseñar a otros” sobre el quehacer de la institución, que por cierto es bastante más amplio y diverso, que la ya compleja tarea educativa. Destacándose, por ejemplo, su inserción en el sistema internacional de su materia principal (omitida para no identificar a la institución) y por tal razón, la participación en misiones de evaluación en terceros países, así como la coordinación de las revisiones internacionales de la situación de Uruguay.

Por otro lado, se aduce el compromiso con la tarea, entre las cuales se encuentra la actividad educativa. La diferencia fundamental es que en términos de recursos, la institución cuenta con fondos propios o financiamiento internacional preestablecido, para el cumplimiento de sus otros cometidos, no siendo así el caso para los temas de capacitación. Por consiguiente, uno de los entrevistados declara *“bueno, pienso (pienso) que lo que se hace, se hace muy bien. Es decir, lo que ocurre es que lo que nos falta sobre todo es infraestructura y posibilidades de movilización hacia el interior”* (EA1, p.5). (Anexo I, Informe de Avance, 2013, p.166). Es decir, se hace muy bien en función de los recursos; son una institución eficiente, pero tienen limitaciones materiales importantes que condicionan su eficacia en términos educativos.

En estas primeras entrevistas, claramente la problemática del componente de la institución como organización educativa, fue acotado y centrado en la cuestión de los recursos. Al respecto las autoridades entrevistadas, en tanto “gestores y administradores”, se esforzaron por explicar que no han tenido una “actitud pasiva” frente a esa situación, si no, todo lo contrario. Pero en la práctica, la institución:

“(...) no tiene, dentro de su presupuesto, ni el dinero para pagar horas docentes, ni tiene siquiera el concepto del gasto horas docentes. (...) Hemos pretendido año a año, en cada rendición de cuentas, se envía (...) el planteo de que se fortalezca esa área de esa manera; incluso se ha planteado en algunos años, no el dinero, no el crédito para pagar horas docentes, sino sólo el cambio legal de crear el objeto del gasto para que una futura

administración pueda aportar el dinero para horas docentes y no ha tenido recibo hasta ahora” (EA2, p.2). (Anexo I, Informe de Avance, 2013, p. 166)

Una de las estrategias desarrolladas ha sido la de la promoción de acuerdos con otras instituciones públicas, que permitan el pago de los honorarios docentes, por lo que actualmente la institución cuenta con *“(...) una serie de convenios marco, algunos estables y otros puntuales para un curso” (EA2, p.4). (Anexo I, Informe de Avance, 2013, p. 166).* De todas formas, los resultados concretos en materia de financiamiento están lejos de ser satisfactorios, no solamente por su cuantía, sino por los rubros que se pueden incluir, las cuestiones propias de la burocracia administrativa y porque el 75% del personal capacitado lo fue con fondos que provienen de una única agencia de cooperación internacional. Esto conlleva un doble problema, por un lado, la dependencia predominante de una única institución; y en segundo término, que dicha agencia de cooperación - que ha apoyado la actividad de capacitación desde la creación de la institución estudiada -, ha dado señales de que tiene voluntad de continuar cooperando con la institución estudiada, pero en otras áreas, por lo que se debería avanzar en autonomía financiera en el área de capacitación. En suma, existe un problema de sostenibilidad de corto plazo.

De todas formas, las “dificultades de movilización”, mencionadas por EA1, tienen otras consecuencias, que van más allá de la realización o no de una actividad de capacitación en el interior del país, sino que implican restricciones importantes en términos de la “calidad” que esas actividades usualmente logran tener. Por ejemplo, otro de los entrevistados afirma que se realiza

“una reunión por cada departamento. Esas son más amplias, (están pen...) se piensan como para unas 100 personas, simplemente por una cuestión económica. Se trata de hacer un sistema de taller. Lo que se busca es también que el funcionario participe, que opine, que dé su opinión, que cuente su vivencia; (...). Es más difícil, son 100 personas, es más difícil hacerlo. (...) yo preferiría tener talleres de 35, alguna vez lo logramos” (EA2, pp.4-6). (Anexo I, Informe de Avance, 2013, p. 166)

En términos de la actividad educativa en sí misma, el discurso de las autoridades deja entrever algunos problemas. Entre ellos, que se trata de un modelo de capacitación “episódico”, es decir, en un acto único y no como parte de un proceso formativo integral; la masividad, y el condicionamiento que ésta implica, como restricción para una dinámica de trabajo participativo o de “taller”. En consecuencia existe escasa autonomía a los efectos de planificar la “calidad” de la actividad educativa. Como contrapartida, el interés por la calidad, traslada los esfuerzos de las autoridades hacia la selección del personal docente y las valoraciones respecto del de los materiales de apoyo visual desarrollados por los mismos. A este respecto se afirma, por ejemplo:

“(...) hay uno que uno ve que es más capaz que otro y a veces uno busca llevar al que sabe más, ¿verdad?” (EA1, p.7). (Anexo I, Informe de Avance, 2013, p. 167)

“(…) va y mira las exposiciones que se hacen para proyectar en PowerPoint y opina, dice: no, mire eso está mal, las exposiciones en PowerPoint deben tener menos palabras, tiene que tener pocas palabras, no ponga, no reproduzca el libro en la exposición’. Y…interactúa con los docentes y mejora el sistema” (EA2, p.6). (Anexo I, Informe de Avance, 2013, p. 167)

Hasta aquí, se han mencionado dificultades que refieren a los aspectos financieros y la actitud proactiva de las autoridades para resolverlos; el impacto que estos aspectos tienen sobre la organización de actividades educativas en el interior del país, y las acciones de las autoridades centradas en la selección de los docentes y la evaluación de los materiales de apoyo que los mismos elaboran para la actividad pedagógica. Pero debe recordarse, tal como se indicó en el apartado anterior (II.2.1.) que se trata de *“(…) un área muy modesta”* (EA2, p.1) (Anexo I, Informe de Avance, 2013, p.167), en términos de recursos humanos (docentes y no docentes) y materiales (carece de infraestructura educativa propia). Es decir, que por ejemplo, la selección docente no la ha realizado la Unidad de Capacitación, si no, por la Dirección de la Institución, dado que además dicha unidad carece de una dirección-liderazgo dedicado plenamente a su desarrollo: *“no soy una persona a tiempo completo para capacitación. Esa es la estructura que tenemos hasta ahora. Pretendemos tener alguien al frente y capacitado para la tarea”* (EA2, p.2) (Anexo I, Informe de Avance, 2013, p. 167).

Esta coyuntura, conduce a repreguntar sobre:

- el principal problema a abordar, que es establecido como la falta de *“estabilidad”* (EA2, p.7) (Anexo I, Informe de Avance, 2013, p. 167) en la realización de las actividades educativas; y
- sobre los objetivos a alcanzar mediante la implementación de un plan de mejora organizacional, la priorización realizada por las autoridades fue *“(…) tener una estructura de cursos permanente (…) y desarrollar y consolidar ese departamento de capacitación. Eso incluye el poder implementar cursos a distancia”* (EA2, p.1) (Anexo I, Informe de Avance, 2013, p. 167).

En suma: la demanda básica se asocia a la necesidad de generar una estructura de cursos permanente, que dé estabilidad a la actividad educativa, y que incluya la modalidad de cursos a distancia; considerándose que para que esto sea posible es necesario desarrollar y consolidar la Unidad de Capacitación.

SECCIÓN III

SECCIÓN III - MARCO APLICATIVO

CAPÍTULO III.1. METODOLOGÍA

III.1.1. Estudio diagnóstico como estudio de casos

Los trazos comunes que distinguen a las diferentes fuentes, tradiciones y corrientes en investigación cualitativa, pueden sintetizarse en cuatro grandes líneas: la investigación se centra en el significado (interpretación), es holística, considera el contexto y la cultura.

Esta metodología implica que el investigador, abandone ideas preconcebidas *“mirando los datos poniéndose en el lugar del agente social mediante un proceso de comprensión empática. (...) Es un proceso de autoreflexión de alguien que se considera parte de la investigación y no un mero observador”* (Sautu, 2003, p.72). El método específico, a aplicar, acorde con la finalidad de la investigación, puede verse resumido en el Gráfico 18.

Método de Investigación	Finalidad
Etnografía	Comprender
Estudio de caso	Comprender, tomar decisiones
Teoría fundamentada	Generar una teoría explicativa de la realidad
Investigación-acción	Transformar, cambiar y mejorar
Investigación basada en diseño	Diseñar y explorar innovaciones educativas

Fuente: Rodríguez y Valdeoriola (2009, p.51)

Esta investigación se enmarca en el abordaje cualitativo fenomenológico-explicativo-interpretativo de la metodología de estudio de caso, y se orienta a hacer visibles los activos invisibles, como son las interacciones, los dispositivos de apoyo y las formas de trabajo. El método está principalmente dirigido a

“analizar las lógicas que sustentan las prácticas en estudio permite abordar un mismo fenómeno desde la perspectiva de los actores (...). Por ello no sólo es importante tener claras las estrategias de relevamiento de información a utilizar, sino considerar un cierto marco teórico elegido como referentes para interpretar la realidad en estudio. Este ejercicio de articular datos de la realidad con conceptos teóricos es el

que permite superar en la etapa de análisis el plano anecdótico..." (Vázquez, 2007, p.12).

Las motivaciones para realizar un estudio de estas características, permite, no sólo comprender y tomar decisiones, si no, llevara adelante un registro (crónica); enseñar y contrastar (Rodríguez, Gil y García, 1999). En suma, constituye también un método de sistematización de prácticas colectivas, aplicable al campo de la educación y su investigación.

De acuerdo a lo antedicho, metodológicamente, el estudio diagnóstico realizado es un estudio de caso que pretende conocer y comprender (describir e interpretar desde el marco teórico escogido y en su contexto particular) a la institución educativa estudiada, de forma tal que permita la toma de decisiones (formulación del plan de mejora, su ejecución, evaluación e institucionalización).

III.1.2. Técnicas e instrumentos de relevamiento de información

Entrevista: básicamente busca recoger el discurso oral del entrevistado. Si bien existen diferentes corrientes metodológicas (Rodríguez et al., 2009), los aspectos comunes entre las mismas se centran en que "el discurso" debe ser recogido lo más puramente posible (audio o video) y transcripto textualmente, sin la mediación (síntesis, capacidad de registro, variabilidad de la atención, etc.) del/la entrevistador/a.

- La técnica de entrevista es posiblemente la más conocida, estudiada y desarrollada. Existen diferentes tipos de entrevista: **exploratoria** (grupo de preguntas abiertas que permiten el primer acercamiento al objeto de estudio), **semi-estructurada** (grupo de preguntas abiertas preestablecidas, dotando al/la investigador/a de la libertad de variar las mismas en función del desarrollo de la entrevista), **estructurada** (grupo de preguntas preestablecido e invariable), **no estructurada** o fenomenológica (que se basa en la espontaneidad de los participantes en la misma, sin la existencia de un guión previo).
- La entrevista puede además ser **individual o colectiva** (varios entrevistados/as a la vez), y aplicarse también de manera individual o colectiva (más de un entrevistador/a simultáneamente).

Observación: consiste en el registro de lo que se intencionalmente se observa (intencionalidad focalizada) a partir de una guía de observación previamente definida (planificada), aunque la corriente fenomenológica y los estudios etnometodológicos se basan en el registro espontáneo y sin temas/aspectos predefinidos (Batthyani y Cabrera 2011).

Observación participante: se basa en que el/la observador/a es al mismo tiempo parte del fenómeno estudiado, registrando lo que observa de su práctica y de la de los demás.

Grupos de discusión: existen diferentes acepciones y desarrollos de esta técnica. La base de la propuesta es que un grupo reducido de personas, concurren voluntariamente a un espacio de discusión con un tiempo acotado, fijo y preestablecido. La dificultad de la técnica se concentra en tres aspectos: la selección de los/as integrantes del grupo; la conformación del grupo; la moderación de la discusión.

Revisión documental: implica la recopilación, sistematización y análisis de la información contenida en los documentos y registros (físicos o digitales), que contengan información relacionada con el objeto de estudio.

Cuestionario: es un instrumento estandarizado basado en preguntas (cerradas o abiertas) para “recoger información estructurada sobre una muestra de personas, utilizando el tratamiento cuantitativo y agregado de las respuestas para describir la población a la que pertenecen o contrastar estadísticamente algunas relaciones entre variables de su interés” (Meneses y Rodríguez, 2009, p.51). Las encuestas se basan en la recolección de información a través de formularios, existiendo una multiplicidad de aplicación: presencial “cara a cara”, telefónicos, por correo, autoadministrados individuales o en grupos, etc. (Hernández, Fernández y Baptista, 1997).

III.1.3. Técnicas e instrumentos de relevamiento de información utilizados

Entrevista. Se realizaron 16 entrevistas semiestructuradas a actores clave. En ese sentido se consideraron a las autoridades institucionales, con las que se realizaron las entrevistas exploratorias iniciales (2), la coordinación docente (1), los docentes (9) y los referentes institucionales (4) de las organizaciones aliadas o co-parte (con convenio). La selección de las personas a entrevistar, se basó en:

- el primer caso en poder definir la demanda institucional con las autoridades y responsables de la Unidad de Capacitación;
- el segundo caso en que solo hubo una coordinadora docente y contratada específicamente para un grupo de cursos en particular;
- el tercero, en que de los 20 docentes contratados solo 13 habían tenido actividad el año anterior, de entre los cuales se seleccionaron en función del grado de actividad, las localidades en las que trabajaron y el número de instituciones aliadas para las que dictaron cursos (ver Anexo I, Informe de Avance, 2013, p. 178-179);
- los referentes institucionales se incluyeron todos, en virtud de que tanto las instituciones aliadas como los cursos realizados fueron muy diferentes.

Las pautas de entrevista fueron testeadas previamente, con personal con perfiles similares, en otra institución pública que realiza cursos de educación no formal para sus funcionarios, y ajustadas en función de los elementos que surgen del testeo. Se construyó una pauta genérica para cada categoría de entrevistado, es decir, una para la coordinadora docente, otra para los docentes en general y una para los referentes de las instituciones con convenio (ver Anexo I, Informe de Avance, 2013, pp.187-189).

Entrevistas aplicadas según tipología de actores clave

INSTRUMENTO	TIPO DE ACTOR	NRO. CASOS	LUGAR	FECHA REALIZACIÓN
Entrevista semi-estructurada	Coordinadora Docente	1	Montevideo	Agosto
	Docente	9	Montevideo	Julio-Agosto
	Referente Institución con Convenio	4	Montevideo y Maldonado	Agosto

Observación. Se llevó a cabo en dos instancias de observación de actividades del equipo docente de maneras diferente: coordinación del equipo docente de la planificación de un curso; y observación en el aula (única actividad de capacitación realizada en el período de relevamiento de datos) (ver pautas en el Anexo I, Informe de Avance, 2013, pp.190-195).

Encuesta. Se reprocesó el soporte electrónico y/o en papel de los formularios “de satisfacción” aplicados a los estudiantes durante el año 2012. Sobre la fase del formulario previo, se hicieron ajustes mínimos generando un nuevo formulario que se aplicó en el mismo curso que se realizó la observación en el aula. El cuestionario (ver en el Anexo I, Informe de Avance, 2013, pp.196-197), fue aplicado a los estudiantes, en la modalidad autoadministrado presencial individual. Las modificaciones requirieron de la autorización de las jerarquías institucionales y el testeo fue realizado mediante su aplicación por la funcionaria administrativa de la Unidad de Capacitación.

Revisión documental. Se revisan múltiples archivos digitales, que contienen información básica relativa a los cursos (docentes, alumnos, programas, material de apoyo), documentación relativa a comunicaciones con las instituciones aliadas, informes de actividades y de rendición de cuentas, etc.

CAPÍTULO III.2. PROCESO DIAGNÓSTICO

III.2.1. Plan de trabajo

El trabajo de investigación diagnóstica comienza en el mes de junio, realizándose las entrevistas exploratorias que tuvieron la triple finalidad de iniciativa, negociación e identificación de la demanda institucional. La formalización del acuerdo de trabajo se realizó mediante la presentación de carta de propuesta con aval de la ORT, el dictado de una resolución por parte del directorio de la institución y la firma de un contrato en el que se establecían las obligaciones y derechos de las partes. Este proceso implicó la dilación del “ingreso al campo”.

El cronograma de trabajo se desarrolló en cuatro fases o etapas: identificación de la demanda, comprensión del problema, reconocimiento de necesidades, y acuerdos con la organización. Sus principales aspectos se encuentran resumidos en la Tabla 4.

FASES DEL ESTUDIO DIAGNÓSTICO		PREVISTO					EJECUTADO		
		ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	JUNIO	JULIO	AGOSTO
FASE 1. IDENTIFICACIÓN DE LA DEMANDA	Contacto y acercamiento a la institución								
	Entrevistas exploratorias								
	Recopilación documental								
	Identificación de actores/sectores implicados								
	Matriz								
	Modelo de Análisis								
FASE 2. COMPRENSIÓN DEL PROBLEMA	Entrevistas a actores clave								
	Observación de reunión de coordinación de cursos								
	Observación de reunión de coordinación de publicaciones								
	Observación del curso								
	Encuesta								
	Búsqueda de antecedentes relacionados con el tema								
FASE 3. RECONOCIMIENTO DE NECESIDADES	Aplicación Técnica del Iceberg								
	Identificación de fortalezas y debilidades								
	Definición de prioridades								
	Dimensiones involucradas en proceso de mejora								
	Personas implicadas (grupo impulsor)								
	Diagrama de Mejora								
FASE 4. ACUERDOS CON LA ORGANIZACIÓN	Sistematización de la información.								
	Redacción del Informe.								

Fuente: Anexo I, Informe de Avance, 2013, p. 168

Los aspectos sustantivos respecto de las fases de trabajo, no contenidos en la Tabla 4, refieren a las componentes cognitivo-vivenciales que cada una implica. En este sentido, en

- la **FASE I**, todo es nuevo y desconocido – la institución, la cultura organizacional, las personas, las interacciones -. Es una fase de aproximación, exploración y primeras impresiones. Es una fase en la que se combina el deseo de conocer, con el cuidado de no asumir compromisos que excedan las posibilidades del diagnóstico organizacional en función de los tiempos y contenidos específicos. Es también una etapa de lectura, buscando comprender las dinámicas institucionales y el contexto en que se incluye particularmente la institución en exploración. Es una fase comprensiva, en tanto se hace el primer acercamiento a la comprensión del problema a investigar.
- La **FASE II**, luego del análisis inicial de la fase anterior, es una etapa de inmersión en la institución, de búsqueda constante de información, de salida “al campo”, donde los tiempos de la reflexividad se acotan y los datos tienden a saturar la capacidad de “comprensión” del investigador.
- La **FASE III**, es el tiempo en el que prima el análisis de la información relevada en la fase anterior, y la construcción de una línea interpretativa de comprensión del objeto de estudio.
- La **FASE IV**, es el momento de síntesis concluyendo con una primera aproximación diagnóstica, y es también momento del inicio de la construcción de nuevos acuerdos con la organización.

III.2.2. Comprensión del problema y dispositivos de análisis

El acercamiento progresivo a la comprensión del problema se nutre de la aplicación de las diversas técnicas y herramientas metodológicas utilizadas, la sistematización y procesamiento particularizado de datos de cada instrumento de relevamiento. Partiendo desde el abordaje cualitativo, se enriquece el análisis con el procesamiento cuantitativo de los datos de las encuestas a estudiantes; para finalmente triangular datos, técnicas y actores. Sin descuidar la confiabilidad y validez específicos a cada uno de los instrumentos de relevamiento.

III.2.3. Dispositivos de análisis

Para facilitar y potenciar el proceso de comprensión del problema, se utilizaron como analizadores; la matriz y modelo de análisis – basados en las cuatro dimensiones institucionales definidas por Frigerio et al. (1996b) -; el Iceberg - Vandenberghe y Staessens (1991), adaptado por Tejera (2003); y la matriz de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA). Los dos primeros dispositivos se utilizaron luego de la primera colecta de datos y los otros dos luego de la segunda colecta de datos.

III.2.3.1. Matriz y Modelo de análisis

La primera colecta de datos es principalmente exploratoria y el sentido de la matriz de análisis utilizando las dimensiones institucionales de Frigerio et al. (1996b), contribuyen a ordenar la información relevada en función de la demanda organizacional.

El modelo de análisis permite establecer las dimensiones institucionales más comprometidas en función de las prioridades y relacionarlas con otros aspectos y actores del campo organizacional y su entorno. El análisis incluido en el Informe de Avance se resume en el Gráfico 19.

Gráfico 19: Modelo de análisis



Fuente: Anexo I - Informe de Avance (2013, p. 175)

La priorización realizada a partir de este modelo, será replanteada en el capítulo de conclusiones, razón por la cual se recupera al cuerpo principal de este documento.

III.2.3.2. El Iceberg

Haciendo completado la segunda colecta de datos, con toda la información disponible, el investigador, mediante esta técnica puede profundizar la comprensión del problema, a partir del

relacionamiento de lo explícito y lo implícito, reinterpretando las prioridades institucionales, que denota la cultura organizacional. Considerando tres niveles de análisis: lo visible, las prioridades y lo subyacente. El primero se compone por los elementos distinguibles directamente. El segundo nivel se conforma con *“los rituales de comportamiento, las normas de convivencia, los estilos de comunicación”* (Tejera, 2003, p. 3). Los elementos subyacentes son aquellos que no son explicitados, tales como valores, creencias y supuestos, pero que constituyen pilares de la cultura institucional.

En términos de hallazgos o resultados, la técnica resulta fundamentalmente reveladora en términos de lo subyacente, que será lo que en esta investigación-asesoría, generará cambios en la dinámica de trabajo desarrollada hasta ese momento; es decir en el proceso de formulación del plan de mejora.

III.2.3.3. Análisis FODA

Se trata de una herramienta conocida en el ámbito de la gestión pública, por lo que su utilización no generó sorpresa, ni sus resultados provocaron incomodidad; pero que igualmente, en el próximo capítulo será releído.

Complementado con el análisis previo del Iceberg, se constituye en un insumo potente para continuar profundizando el diagnóstico institucional y establecer-acordar los lineamientos del plan mejora institucional. En la Tabla 6 (incluida en el siguiente sección) se resumen las fortalezas (a preservar y desarrollar), las debilidades (que hay que a cambiar), las oportunidades (que deben ser aprovechadas y convertidas en fortalezas), y las amenazas (que demandan un estado alerta y el desarrollo de acciones preventivas).

Visto el proceso de análisis en su conjunto, cada herramienta aportó elementos novedosos y a la vez, permitió triangular miradas que conjugan lo discursivo con la acción, lo explícito con lo implícito, y lo deseado con las acciones que se desarrollan para obtenerlo.

CAPÍTULO III.3. PLAN DE MEJORA ORGANIZACIONAL

Al momento de la elaboración colectiva del Plan de Mejora Organizacional, se partió de la información aportada por la Unidad de Capacitación, que refería a la búsqueda de acuerdos con otras instituciones públicas como la principal estrategia para poder solventar los costos de los cursos. Dicha estrategia tiene como consecuencia, la existencia de “(...) *una serie de convenios marco, algunos estables y otros puntuales para un curso*” (EE2:4).

La identificación del problema y la estrategia de resolución, desde la perspectiva de las autoridades de la institución, aparecía de manera clara e irreductible. Pese a ello, se construyó evidencia de la presencia de otros elementos conflictivos en torno a la gestión educativa de la institución. Es así que emergen los planteos respecto del escaso desarrollo de la Unidad de Capacitación, de la irregularidad de la actividad educativa y su falta de continuidad (profundización) con cada grupo de trabajo, de las restricciones que impone la masividad estudiantil, y de los aspectos informales, espontáneos, episódicos y escasamente explicitados respecto de la evaluación del personal docente. Complementariamente, se identifican a nivel subyacente disconformidades en las gestiones burocráticas que afectan el pago a los docentes, la demanda de una comunicación fluida por las instituciones aliadas o co-partes, y la ausencia de liderazgo pedagógico.

De todas formas, en la perspectiva de la institución, el principal desafío es el de **alcanzar la “estabilidad”**, es decir, “(...) **tener una estructura de cursos permanente (...) y desarrollar y consolidar ese departamento de capacitación**” (EE2:1). La precisión que podría hacerse ahora, luego de analizado todo el proceso que dio lugar al desarrollo del Plan de Mejora Organizacional, sería que en realidad, el objetivo institucional es la capacitación de los funcionarios públicos y trabajadores de las personas públicas no estatales en una temática específica. Para cumplir ese objetivo, la estrategia ha sido hasta ahora la de realizar los cursos por parte de la institución, pero **una estrategia alternativa podría ser propiciar y brindar asesoramiento para que sean las propias instituciones “empleadoras” las que realicen dichos cursos, dado que varias de ellas cuentan con áreas de capacitación.**

III.3.1. Dimensión Organizacional comprometida

A partir del análisis de las dimensiones organizacionales (Frigerio et al., 1992), con base en la información relevada durante el estudio diagnóstico, se establecen las dimensiones organizacionales mayormente implicadas respecto de una propuesta de intervención sobre el problema. En el momento de la formulación del Plan de Mejora, considerando la matriz de análisis y el modelo de análisis, **se estableció que el eje sería la dimensión administrativa, incluyendo a las dimensiones comunitaria y pedagógico-didáctica** (aspecto que se rediscute el Capítulo IV.2.2.)

Pensando en la debilidad presupuestal, se consideró que la misma está asociada a la falta de personal de dirección de la Unidad de Capacitación (dimensión administrativa, que incluye también soportes estructurales y estrategias de desarrollo), aspecto que actúa como una limitante en términos de planificar una actividad educativa permanente. Pero, al mismo tiempo, se proyecta la resolución de los problemas de la falta de recursos financieros mediante la gestión de acuerdos interinstitucionales, jerarquizando la dimensión comunitaria, y visualizando a otras instituciones públicas o de cooperación como activos actores de la propuesta educativa y potenciales. La falencia de un liderazgo permanente por razones presupuestales, se expresa también como debilidad respecto del liderazgo de los aprendizajes, facilitando la atomización de los criterios de enseñanza y evaluación docente.

III.3.2. Actores institucionales involucrados

Habiendo realizado el análisis de los posibles factores causales, se construyó un listado de los actores institucionales y externos involucrados directamente en la problemática planteada:

- equipo de dirección,
- dirección/responsable de la unidad de capacitación,
- personal de la unidad de capacitación,
- personal que apoya puntualmente a la unidad de capacitación,
- personal responsable de procesos clave para el éxito de los objetivos de la unidad de capacitación,
- docentes, referentes de las instituciones con convenios permanentes de capacitación o con acciones conjuntas regulares sin convenio formal.

A partir del mismo, teniendo en cuenta la diversidad y multiplicidad de actores involucrados, se conformó un grupo de trabajo (ver Tabla 5), que incluyó sólo a los actores institucionales (excluyendo a los externos) con mayor incidencia (dirección y unidad de capacitación).

Tabla 5: Grupo de trabajo para el diseño del Plan de Mejora Organizacional						
Fecha de reunión	Participación en las reuniones					
	Presidente	Vice-presidente	Vocal	Secretario General	Funcionaria de la Unidad de Capacitación	Coordinadora de la Unidad de Capacitación
26-sep	Participó	Participó	Participó	Participó		
01-oct	Participó		Participó	Participó	Participó	
07-oct		Participó	Participó	Participó	Participó	
22-oct	Participó		Participó	Participó	Participó	Participó
07-nov			Participó	Participó	Participó	Participó
15-nov				Participó		Participó
18-nov				Participó		Participó

Fuente: Anexo II – Plan de Mejora (2013, p.208)

La variabilidad del grupo de trabajo fue necesaria en función de hacer posible la compatibilización de las agendas del Equipo de Dirección de la institución, con los tiempos académicos en los que se debía realizar el Plan de Mejora. Adicionalmente, en el mes de octubre se incorpora una funcionaria profesional, que asumió el rol de Coordinadora de la Unidad de Capacitación, considerándose importante su participación activa en el equipo de trabajo. La variabilidad en la integración del equipo de trabajo dificultó los avances, y propició que los temas se replantearan; finalmente por la vía de los hechos la participación institucional se redujo al Secretario General y a la Coordinadora de la Unidad de Capacitación.

En el Capítulo de conclusiones, se plantean algunas consideraciones sobre las variantes en la integración del equipo de trabajo, sus fundamentos explícitos y las interpretaciones del investigador, así como interrogantes de las implicancias en términos del carácter de autoevaluación o co-evaluación diagnóstica.

III.3.3. Proceso de trabajo

La elaboración del Plan de Mejora Organizacional estuvo pautada por tres fases de trabajo:

- la **construcción y explicitación de los acuerdos generales de trabajo**, que incluyen la valoración, ajuste y aprobación del Informe de Avance conteniendo el diagnóstico organizacional; la resolución del propósito principal del plan de mejora; y el acuerdo respecto del cronograma y la conformación del equipo y de trabajo;
- el **proceso de formulación del plan de mejora propiamente dicho**, siendo la etapa más rica y compleja, que demandó la realización de 7 reuniones de trabajo, en un equipo que fue variando su integración y su clima de trabajo;
- la **entrega formal a la institución, luego del aval académico**, su validación, ajuste y puesta en ejecución.

III.3.4. Objetivos

El objetivo general del plan es **potenciar la capacitación interinstitucional en ética pública**. La formulación de los objetivos específicos, se centró en identificar aquellos que contribuyeran de la forma más sustantiva al cumplimiento del objetivo general y considerando las restricciones que imponen las capacidades institucionales, a fin de que su realización sea viable. Se acordaron entonces cinco **objetivos específicos**:

1. Fortalecer la difusión de la oferta formativa

2. Ampliar las instituciones públicas y empresas públicas no estatales a las que se les brindan servicios de capacitación
3. Ampliar la capacitación en las instituciones públicas y empresas públicas no estatales a las que ya se han brindado servicios de capacitación.
4. Agilizar la administración de los acuerdos y los convenios de capacitación.
5. Dinamizar la acción e interacción pedagógico-didáctica.

III.3.5. Líneas de actividad y logros proyectados

Las actividades previstas en el Plan de Mejora Organizacional pueden agruparse en función de su vinculación a la difusión y la comunicación; a los procedimientos de administración y gestión; a la realización de cursos; al intercambio, reflexión y aprendizaje educativo; a la elaboración de informes y rendición de cuentas. En el Anexo II (Plan de Mejora) se detallan las 31 actividades previstas y su contribución al cumplimiento de los 5 objetivos específicos, que por razones de espacio no se incluyen aquí.

En términos de la medición del **logro del objetivo general**, se entiende que esta ha de ser realizada de manera indirecta, considerando el grado de cumplimiento de las metas planteadas para los cinco objetivos específicos. Para cumplir con el *Objetivo Específico 1: fortalecer la difusión de la oferta formativa*, se plantea realizar **75 actividades de difusión** (diseminación selectiva, boletín electrónico, notas de prensa y la realización de eventos de divulgación de actividades de formación).

Respecto del *Objetivo Específico 2: ampliar las instituciones públicas y empresas públicas no estatales a las que se les brindan servicios de capacitación*, la meta es **incrementar un 200% el número de instituciones** (contar con 12 nuevas instituciones durante el año 2014, realizando 30 cursos para 1000 funcionarios).

Con relación al *Objetivo Específico 3: ampliar la capacitación en las instituciones públicas y empresas públicas no estatales a las que ya se han brindado servicios de capacitación*, se propone **incrementar un 50% el número de cursos** (realizar 26 cursos, capacitando a 700 funcionarios).

A propósito del *Objetivo Específico 4: agilizar la administración de los acuerdos y los convenios de capacitación*, la meta es **realizar un protocolo general de procedimientos y tres instructivos específicos**.

Al momento de definir el *Objetivo Específico 5: dinamizar la acción e interacción pedagógico-didáctica*. Se aguarda **lograr realizar 36 talleres con docentes** (reunión mensual de coordinación docente, que involucra a todo el equipo docente, 6 talleres de formación docente, y 18 encuentros

dedicados al diseño de nuevos formatos e identificación de propuestas de contenidos para los cursos permanentes).

III.3.6. Epílogo

Habiendo alcanzado el aval académico del documento de propuesta de Plan de Mejora, se acuerda con la institución la entrega del mismo, la que tuvo lugar el 23 de diciembre de 2013. En virtud de las licencias anuales, se acordó tener una nueva reunión para analizar conjuntamente el documento, luego de que las autoridades lo hubieran leído, en el mes de febrero. Posteriormente:

- en febrero la directiva resuelve “disponer que la encargada de la Unidad de Capacitación, trabaje con el investigador para elevar (...) una propuesta de evaluación auto-regulada con elementos cuantitativos y cualitativos”;
- la reunión tuvo lugar en marzo de 2014, pero con el equipo de trabajo;
- básicamente la “encargada”, no supo explicar sino estaba de acuerdo con el dispositivo de seguimiento o con el Plan de Mejora. El planteo genérico era de modificar los indicadores de resultados por otros de procesos. Se explicó entonces que cada uno de los hitos de los procesos clave identificados, se definieron como un resultado, de manera que pudiera monitorearse el proceso y que las metas fijadas lo fueron de común acuerdo en el mes de noviembre (acta de la reunión del 1/10/2013; Anexo II, Plan de Mejora, 2013, p. 221);
- “la encargada” dijo que entonces estaba bien así; y se quedó en trabajar una propuesta de evaluación de los cursos, respecto de la cual, ella enviaría una propuesta borrador para analizarla en conjunto. Aún no lo ha hecho.

SECCIÓN IV

SECCIÓN IV - PRESENTACIÓN DE RESULTADOS Y CONCLUSIONES

CAPÍTULO IV.1. HALLAZGOS Y RESULTADOS

Presentar los resultados de un proceso tan rico y complejo, implica realizar un recorte, una síntesis personal “cara”, en el sentido de que exige renunciar a mucha cosa. En ese sentido, se ha optado por partir de la síntesis consignada en el análisis FODA, que en cierta forma caracteriza a la institución estudiada (ver Tabla 6).

Tabla 6: Análisis FODA			
Fortalezas	Debilidades	Oportunidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> • Postura autocrítica y proactiva • apertura al cambio por parte de la dirección ampliada • Clima interno de trabajo • Compromiso y dedicación del personal de la institución • Propuestas innovadoras de parte de algunos docentes 	<ul style="list-style-type: none"> • Carencia de personal que lidere la dirección del departamento de capacitación • Recursos presupuestales • Precariedad de las relaciones laborales con el personal docente • Falta de liderazgo de los procesos de aprendizaje • Ausencia de mecanismos sistemáticos de evaluación del personal docente 	<ul style="list-style-type: none"> • Valoración externa positiva sobre el conjunto del queahcer de la institución, incluyendo la capacitación • Posibilidades de convenios con instituciones históricas y nuevas • Cambios en la normativa nacional • Proyecto de Plan de Mejora 	<ul style="list-style-type: none"> • No renovación de convenios por parte de las instituciones socias • Existencia de otras instituciones capacitadoras con mayores recursos y visibilidad • Deserción de personal docente captado por otras propuestas profesionales más atractivas

Fuente: Nueva elaboración a partir del Anexo I – Informe de Avance (2013, p.183)

Comenzando con la mención a las amenazas, hay dos aspectos que corresponde jerarquizar, en virtud de las conclusiones que siguen, y son las que refieren a la pérdida de docentes y a la existencia de otras instituciones formadoras. En las debilidades la falta de liderazgo de los procesos de aprendizaje y de mecanismos de evaluación docente; entre las oportunidades la realización del Plan de Mejora y de entre las fortalezas, las propuestas innovadoras de algunos docentes.

¿Por qué destacar estos aspectos? Primeramente porque las demás fortalezas, desde el punto de vista del asesor-investigador, están puestas en signo de interrogación, o al menos son pasibles de afirmaciones menos concluyentes. Por el contrario, las debilidades destacadas son las que son develadas en el proceso de investigación, pero que no formaban parte de lo explícito en la institución,

y las amenazas porque tienen mucho que ver con el marco teórico analítico que se propone para finalizar este capítulo.

En segundo término se jerarquiza, que pese al diagnóstico organizacional descrito, o como parte de él, **las encuestas de satisfacción aplicadas a los estudiantes en el año 2012 (n=235), indicaban una muy alta valoración positiva, siendo las valoraciones negativas inferiores al 1% en todos los casos** (ver tabla 7). Sin embargo, debe tenerse en cuenta que:

- los datos corresponden a tan sólo a 6 de los 17 cursos dictados y se desconoce que sesgo (intencional o no) puede existir en la muestra de registros a los que se accedió;
- el promedio de formularios recibidos con respuestas completadas levemente superior al 50%, que podría explicarse con la baja capacidad de exigibilidad en su aplicación y escaso control de su entrega, o más aún con la escasa importancia que el personal de la institución le asigna al relevamiento de esta información; dado que en comparación, la encuesta aplicada para el estudio, cuya primera página era la utilizada habitualmente por la institución, tuvo 100% de formularios entregados;
- dado que el formulario se aplica al final de la jornada, siendo que en varios cursos, aquellos cuyos grupos son de mayor tamaño, el ausentismo parcial es importante, por lo que presuntamente habría un sesgo en los datos, contando con los formularios en mayor número, en aquellas actividades que son de baja extensión horaria;
- la comparación estadística de porcentajes en los resultados entre las encuestas aplicadas por la institución durante el año previo y la que se aplicó durante la realización del estudio, carece de relevancia porque los formularios recogidos durante el estudio son apenas 21;
- hubo un solo curso durante el período extendido de relevamiento de información, y se trata de un grupo muy homogéneo en términos de edad y calificación, lo que constituye una diferencia cualitativa relevante respecto de los grupos del año 2012 tomados en su conjunto.

Tabla 7: Encuesta 2012

	% Respuesta	Excelente	Muy Bueno	Bueno	Indiferente	Malo
El material entregado ha sido	49,9%	29,1%	52,5%	17,5%	0,4%	0,4%
El nivel de los contenidos ha sido	50,1%	20,1%	59,4%	18,3%	1,3%	0,4%
En general, el taller te ha parecido	49,0%	21,5%	59,4%	16,9%	1,8%	0,5%
La comodidad del aula	48,8%	17,4%	40,8%	38,5%	2,3%	0,9%
La organización del taller ha sido	51,9%	19,8%	49,6%	28,9%	0,9%	0,9%
La utilidad de los contenidos aprendidos	52,6%	18,3%	65,5%	14,0%	1,3%	0,9%
TOTAL	50,2%	21,3%	53,6%	23,1%	1,3%	0,6%
Fuente: Anexo I – Informe de Avance (2003, p.176)						

De todos modos, aunque no se trate de datos estadísticamente generalizables, **hay al menos un par de respuestas que tienen un valor cualitativo relevante para el objetivo central de la capacitación de llevada a cabo por la institución** (ver Tabla 8). Cuando los encuestados afirman que *“en mi lugar de trabajo es raro que alguien tengo un comportamiento poco ético”*, las respuestas están fuertemente posicionadas como de acuerdo o muy de acuerdo; eso quizás podría inducir a pensar en una valoración ética positiva del lugar de trabajo, pero ocurre que los encuestados son pasantes (Institución Nro5 con Convenio de capacitación: IC5) a los que se les aplicó el cuestionario antes de que empezaran a trabajar, por ese motivo hay un número también alto de “no contesta”, en consecuencia las **respuestas implican una suerte de prejujuamiento positivo**.

Complementariamente, en el caso de la segunda pregunta seleccionada, las valoraciones “muy en desacuerdo” o “en desacuerdo” sumadas igualan a las “de acuerdo” o “muy de acuerdo”. Pero esta no es una frase elegida al azar, tiene que ver con **el objetivo principal del curso, que es la de promover el comportamiento ético de los funcionarios públicos y prevenir casos de corrupción**. Por tanto, sin ser un dato concluyente, implica cuando menos un elemento problematizador respecto de la eficacia de la capacitación realizada, dado que la mitad entiende que *“en la práctica no siempre es posible actuar de acuerdo con la ética y la moral”*.

Tabla 8 - Preguntas Escogidas Encuesta 2013

	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	No contesta
En mi lugar de trabajo es raro que alguien tenga un comportamiento poco ético		2	9	1	9
En la práctica no siempre es posible actuar de acuerdo con la ética y la moral	3	7	9	1	1

Fuente: Anexo I – Informe de Avance (2003, p.178)

El tercer elemento a tener es cuenta es que **las valoraciones del curso, reflejadas en las encuestas de satisfacción, contradicen las percepciones de informantes calificados** como EC3 *¡fue...terrible, fue como una masa espantosa! Que lo sintieron así porque dijeron “¡qué bodrio!”, fue la respuesta así general, la primera parte un bodrio y la otra estuvo buena, pero nos quedamos con ganas de más”* (EC3:6); **y las notas de observación del trabajo docente en el aula** realizadas por el investigador: *“el grupo va variando su interés, primero denota expectativa, luego recurren a la revisión de los materiales entregados, finalmente se los ve aburridos y un par mandan SMS*. (ver Anexo I – Informe de Avance, pp.180-181).

Podría agregarse como un cuarto elemento, **el tipo de análisis o de acción institucional**, o mejor dicho, la percepción al respecto por parte del investigador, luego de la devolución del informe de

avance. La conclusión sería que no hubo ninguna acción con los docentes en cuestión (tres fueron cuestionados, uno de ellos en términos éticos por las cuestiones poco explicadas con relación a los procedimientos de pago). Las críticas sobre lo “aburrido” de las clases, tuvieron como corolario un comentario del tipo “parece que justa esa clase salió todo mal”. Hasta donde se pudo saber, la única iniciativa es fue esa resolución (ver apartado III.6. Epílogo) de encomendar al investigador y a la encargad de la Unidad de Capacitación de la *“realización de una propuesta de evaluación auto-regulada con elementos cuantitativos y cualitativos”*.

En quinto lugar, destacar, que el **Plan de Mejora Organizacional** realizado es en sí mismo un logro, que además contempla los aspectos jerarquizados en la etapa diagnóstica y que es valorado como una oportunidad por parte de la institución estudiada. El mismo, como se explicara anteriormente, se integra por cinco objetivos (y 31 actividades):

- **Fortalecer la difusión de la oferta formativa**
- **Ampliar las instituciones públicas y personas públicas no estatales a las que se les brindan servicios de capacitación**
- **Ampliar la capacitación en las instituciones públicas y personas públicas no estatales a las que ya se han brindado servicios de capacitación**
- **Agilizar la administración de los acuerdos y los convenios de capacitación.**
- **Dinamizar la acción pedagógico-didáctica.**

Pese a ello, hay cuestiones que merecen ser analizadas nuevamente, esfuerzo que se intentara desarrollar y justificar en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO IV.2. CONCLUYENDO Y REINTERROGANDO

IV.2.1. Repensando el análisis institucional

El contexto de la redacción de este documento con los insumos aportados por el marco teórico, conduce inevitablemente a la revisión de los análisis previos, que condujeron a la formulación del Diagnóstico Organizacional y del Plan de Mejora. En este sentido, conviene recuperar los acuerdos alcanzados con la organización implicaron que los contenidos del Plan de Mejora se refieren a la:

“Gestión de Convenios Interinstitucionales de Capacitación, entre otros aspectos, incluye: la difusión de la actividad de capacitación, la oferta de servicios, el cumplimiento de los acuerdos interinstitucionales (cronograma de ejecución, calidad comprometida, material de apoyo, acreditación, evaluación e informes), fluidez comunicativa, gestión y liderazgo pedagógico-didáctico, y una política estratégica orientada a la fidelización de las instituciones aliadas” (Anexo II, Plan de Mejora, 2013, p.204).

En términos de las dimensiones organizaciones comprometidas, aparece en primer término la dimensión administrativa (difusión de la actividad de capacitación, la oferta de servicios, el cumplimiento de los acuerdos interinstitucionales, fluidez comunicativa); en segundo término la pedagógico-didáctica (gestión y liderazgo respectivo), y en tercer lugar, la dimensión comunitaria (fidelización de las instituciones aliadas).

La jerarquización de la **dimensión administrativa** se debió al énfasis discursivo de las autoridades institucionales, en lo relativo a la **previsión de los recursos** (razón por la que se amplió al respecto en el marco teórico) que se expresa claramente en el momento en las entrevistas en las que se explicita la demanda organizacional (ver apartado II.2.2). Frigerio et al. (1996b), plantea que mucha de la energía de las organizaciones se destina a la búsqueda de recursos, y así es manifestado por las autoridades de la institución (EA1 y EA2), ya citadas.

Sin embargo, durante el proceso de la formulación del Plan de Mejora, debieron pautarse una serie de reuniones del equipo de trabajo (ver la variabilidad de su integración en el Anexo II, Plan de Mejora, 2013, p.205), que eran complejas de realizar en virtud de las ausencias (planificadas y justificadas) en virtud de la agenda relativa a los otros cometidos de la institución. La falta de una dirección media o un equipo técnico de referencia (ver apartado II.2.1), dejaba en evidencia las prioridades de la agenda política institucional. Esto conduce a que puedan plantearse **dudas razonables sobre “la energía” destinada a la obtención de recursos para la Unidad de Capacitación**, al menos, por parte de las autoridades institucionales. En cualquier caso, resulta irrefutable la “irregularidad” de dichos esfuerzos: “(...) cuando hicimos el cambio del sistema de

software; cuando hicimos, cuando hacemos una actividad internacional que nos implica viajar o cualquiera de esas actividades, capacitación se ve resentida (...)" (EA2, p.2).

Un segundo aspecto, vinculado a la dimensión administrativa, tiene que ver con **el control normativo**. En este aspecto, es visto por los docentes como un exceso de burocracia, que además no está acompañado de un interés de encontrar soluciones de simplificación administrativa para el cobro de los honorarios docentes:

“es algo que se puede mejorar fácilmente, me parece la instrumentación” (ED2, p.5).

“Pero sí me acuerdo que la primera vez fue, para mí, fue muy complicado, porque... este...yo que trabajo como abogado, te digo, entonces tengo el tiempo muy ocupado, para arriba y para abajo. Realmente tuve que presentar certificado único de DGI, certificado único de BPS, hacer declaración jurada del FONASA, la declaración jurada de la DGI, era una cosa impresionante, y mirá, no sé, estuve como... ¡semanas! Juntando papeles pa’ traerles” (ED3, p.17).

Este aspecto fue uno de los elementos del diagnóstico que causó “sorpresa” en las autoridades de la institución y que se pidió fuera “explicado por el investigador” (ver Tabla 9).

Tabla 9: El Iceberg – relacionamiento de lo explícito y lo implícito		
Lo visible	Las prioridades	Lo subyacente
<ul style="list-style-type: none"> • buen clima de trabajo • personal comprometido con sus tareas y la institución; • docentes se consideran calificados • falta de una dirección permanente, a tiempo completo en la Unidad de Capacitación. 	<ul style="list-style-type: none"> • necesidad/deseo de estabilidad, • falta de recursos financieros, • escaso desarrollo organizacional • ausencia de una programación curricular • condicionantes de la dirección. 	<ul style="list-style-type: none"> • demoras y dilaciones en el pago a los docentes, • malestar docente por poca relevancia que la institución le asigna al tema. . • desconocimiento y descoordinación docente • coordinación deseable pero no imprescindible. • comunicación trunca con las instituciones aliadas o copartes
Fuente: Nueva elaboración a partir del Anexo I – Informe de Avance (2013, pp.181-182)		

La posición inicial de las autoridades era que “no se podía hacer nada al respecto” por razones de normativa. En su “rol asesor”, el investigador plantea algunos ejemplos recientes y públicos, que permitirían que el docente no tuviera que “pagar de su bolsillo” los gastos relativos a las actividades educativas que se realizan en el interior del país.

“(...) y es para pasar en una camionetita, llegando muy tarde a tu casa, porque es así, ¿viste? Lo que tiene (...) es que, por ejemplo, la comida en el interior no te la paga, para mí eso no está bien, por ejemplo; eso también lo habíamos hablado los demás docentes, que al menos cuando estamos en el interior se debería hacer cargo la (...) de lo que consumimos (...)” (ED1, p.9).

En ese contexto es convocada “la contadora” a la reunión, se le plantea la situación y se realiza un intercambio, en el cual queda claro que “normativamente” existen alternativas, aunque ella no está de acuerdo en llevarlas a la práctica en virtud del “trabajo” que implican (que debe realizar ella) y de que se trata de “profesionales, que pueden pagar los gastos con tarjeta de crédito y cobrarlos después”. Una síntesis del intercambio fue consignado en el acta de la reunión del 1/10/2013 (Anexo II, Plan de Mejora, 2013, pp. 221-223). Este constituye un ejemplo típico de lo que Frigerio et al. (1996) plantean en términos de **las exigencias formales no deben bloquear el cumplimiento de los objetivos prioritarios**, que en este caso es el contar con docentes para el desarrollo de la actividad educativa.

La situación anteriormente descrita tuvo otro tipo de consecuencias, confirmando lo antedicho por Rodríguez (2002), en términos de que el diagnóstico es una intervención y que genera cambios en la organización. Dichos cambios, en los términos de Domingo (2004a), involucran las dimensiones de poder, saber e identidad del asesor; y en tanto interviene sobre la organización, sobre las relaciones de poder y de saber en la propia institución.

Claramente, “la contadora”, no estaba dispuesta a aceptar tener que llevar adelante una tarea que a su juicio no se justificaba. Ya había tenido que aceptar “que se podía”, aspecto que le fue en cierta forma recriminado por las autoridades, en tanto, siempre dijo que “no se podía”. Al día siguiente, mantuvo una reunión con el presidente y lo persuadió de que no se llevaran adelante los cambios. Y esto tuvo como consecuencia que se pusiera en cuestión el poder de decisión del ámbito de trabajo del Plan de Mejora, dado que la institución tiene sus ámbitos para la toma de decisiones y los demás integrantes institucionales del mismo, se sentían parte de un proceso decisorio y ausentes en otro.

Las repercusiones de esta situación, llevaron a un cambio en el clima de trabajo, en el que se hicieron evidentes los desacuerdos previos y los conflictos de intereses entre los integrantes de la dirección de la institución. Es en ese contexto que llega a la institución la profesional a la que se le encomendará, luego de un período de adaptación-transición, la coordinación de la Unidad de Capacitación. Por lo que se reconfigura el mapa de relaciones de poder en la institución, y los miembros de la directiva, mayoritariamente, optan por no participar directamente de la formulación del Plan de Mejora; para discutirlo, una vez que se haya realizado, en el ámbito formal de toma de decisiones.

Este desenlace, abre la interrogante, a partir de ese momento en la línea del tiempo, si el trabajo continuó efectivamente en una dinámica de “**autoevaluación o co-evaluación**” (Rodríguez, 2002), o remitió en una dinámica de “**evaluación externa**” (Bolívar, 2004). Máxime cuando las autoridades dejaron de convocar a la funcionaria administrativa (única funcionaria de la Unidad de Capacitación hasta ese momento), dado que en las reuniones discutía con sus jefes (esta es la interpretación del investigador, las autoridades explicaron que está tensa por razones de salud familiar y además con mucho trabajo preparando la logística de un curso que tendría lugar en esos días), aduciendo que en realidad “sin plata, no podían hacer más”, y “que le dieran la plata y entonces se hacían todos los cursos que se quisiera”. En todo caso, el nuevo equipo de trabajo pasó a reunirse en diferentes espacios físicos (itinerante), que gráficamente podría traducirse como en “**situación nómada o de calle**” (Anexo II, Plan de Mejora, 2013, p.205); dado que el uso del tiempo y del espacio, son las herramientas clásicas del ejercicio del poder dentro de la administración.

La situación descrita, dejó en evidencia también la existencia de falencias en términos de la **organización de la administración** (Frigerio et al, 1996b), en virtud de la ausencia de protocolos definidos y eficaces en relación a la gestión de los convenios interinstitucionales y al pago de los honorarios docentes. En virtud de ello, se incorpora como meta al Plan de Mejora la realización de “*un protocolo general de procedimientos y tres instructivos específicos*”. (Anexo II, Plan de Mejora, 2013, p.210). Otro de los aspectos vinculados, tienen que ver con la **información y comunicación**, que ha sido planteado como un nudo crítico por los referentes de las instituciones aliadas o co-partes, y que se ha caracterizado por su carácter trunco.

La **dimensión pedagógico-didáctica**, paradójicamente emerge más por ausencias que por presencias. Es decir, el abordaje de lo pedagógico, ha sido, hasta el momento abordado de manera tangencial. La **función de supervisar**, no se ha desarrollado cabalmente. Una primera explicación refiere a lo ya explicitado respecto de la priorización del resto de la agenda institucional, respecto del fortalecimiento de la Unidad de Capacitación. Una segunda hipótesis explicativa, refiere a la falta de experticia técnica para el desarrollo de esa tarea por parte de las autoridades respectivas:

“No tengo formación específica, como podría ser una licenciatura en educación o podría ser un profesorado, que permita no sólo dar cursos, si no planificarlos y todo, resolver contenidos, todas esas áreas en las cuáles por ahora lo que hacemos es apoyarnos en los mismos docentes (...).” (EA2, p.2)

Pero al mismo tiempo, no se visualiza, la necesidad de una experticia, porque “*nosotros también tenemos un control sobre los docentes, los estamos mirando, los estamos escuchando y estamos decidiendo quién va para qué curso*” (EA2, p.7). En este sentido, se interpreta que existe una visión simplificadora del proceso educativo (próxima a la línea conceptual del GERM), y que en rigor, no se desarrolla la **observación como dispositivo de trabajo** (Frigerio et al., 1996), en tanto no se cumple con sus exigencias técnico-metodológicas. Dicho de otro modo, se observa de manera

intuitiva y episódica, pero no hay una planificación previa, no se establecen pautas de observación, no se llevan registros y tampoco hay un trabajo institucional ulterior que constituye parte de un proceso de perfeccionamiento docente.

Desde el lugar del investigador, **la observación del trabajo en el aula** (Anexo I, Informe de Avance, 2013, p.180): se da cuenta de las diferencias respecto del currículum prescripto y el currículum real, problemas de traducción (casi inexistente) del conocimiento erudito al conocimiento a enseñar (Bertoni, 2009); metodología de clase expositiva; y problemas en el estilo docente para manejar los conflictos en el aula, reproduciendo las modalidades “simplemente hacia a fuera” y “hacia afuera recurriendo a la autoridad” (Frigerio et al., 1996).

En términos generales, el diagnóstico de dificultades para el cumplimiento del **rol de los equipos de conducción en la dimensión pedagógico-didáctica**, fue lo que motivó la inclusión del objetivo de “**dinamizar la acción pedagógico-didáctica**” en el Plan de Mejora” (Anexo II, Plan de Mejora, 2013, p.210).

La priorización de la **dimensión comunitaria**, se basó en la necesidad de abrir la institución, es decir mantener intensamente permeables sus membranas limítrofes, de forma de ser capaz de responder de mejor manera a las demandas y expectativas de las instituciones aliadas o co-partes, y a las necesidades de capacitación y formación de los funcionarios públicos y de personas públicas no estatales en particular. En ese sentido se estableció la necesidad de desarrollar una “política estratégica orientada a la fidelización de las instituciones aliadas” que se ve reflejada en las actividades relativas a los objetivos 1, 2 y 3 del Plan de Mejora. (Anexo II, Plan de Mejora, 2013, p.210).

En términos generales, lo antedicho está razonablemente fundamentado. La pregunta de fondo es **¿quién o quienes van a llevarlo adelante las tareas planteadas en el plan de mejora?** Si bien están previstos en dicho plan (Anexo II, Plan de Mejora, 2013, p.208).

IV.2.2.En la búsqueda de señales de liderazgo sostenible

El **carácter eminentemente reflexivo** (Sautu, 2003) **de la investigación cualitativa, conlleva a la relectura de las conclusiones** (siempre provisorias), que en este caso constituyeron el diagnóstico organizacional. En virtud de la emergencia de **nuevos elementos contextuales** (gestión pública-educación no formal en el sector público, no considerados hasta el momento) o de la **no plena adecuación de las herramientas de análisis al caso particular**, (que fueron pensadas y puestas a prueba en su aplicación en instituciones de educación formal) o la **ampliación del marco teórico que convoca a interpretaciones diferentes** sobre “las representaciones” de la realidad estudiada, o por **todos estos aspectos combinados simultáneamente**.

Entonces debe necesariamente volverse sobre algunas cuestiones básicas, tales como, las planteadas reiteradamente por Gairín (2004, 2008, 2013), en términos de que **no basta con gestionar, es necesario liderar el cambio**. Esta idea es la que se ha ido madurando en la etapa posterior a la elaboración del Plan de Mejora, bajo la influencia de la relectura de los materiales del relevamiento de campo y de la revisión realizada para la construcción del marco teórico.

Todo proyecto necesita de liderazgo y ese es el punto más débil de la propuesta formulada. Al respecto, podría darse esa discusión en términos de las capacidades y condicionantes. Pero se ha optado aquí, en el marco de la discusión global de las vías de desarrollo para la educación, por realizar la reflexión desde la perspectiva del liderazgo sostenible, sin que ello invalide cualquier otra lectura sobre el mismo.

Como se viera en el Capítulo I.6., el liderazgo sostenible está regido por siete principios: profundidad, duración, amplitud, justicia, diversidad, iniciativa y conservación. También se ha mencionado, en más de una oportunidad en el texto, que en la perspectiva de Hargreaves et al. (2008), deben cumplirse todos y que no es posible seleccionar algunos para conformar una suerte de “menú a la carta”.

En este análisis, claramente se argumentará que este liderazgo no está presente en la institución estudiada y menos aún en su componente de organización educativa. La explicación podría ser básicamente la siguiente:

- **La propuesta pedagógica no es profunda**, es decir, la modalidad de realización de actividades de capacitación de carácter episódico y masivo, no permite un proceso de aprendizaje duradero, aunque promueve contenidos cuyo valor es relevante que perdure.
- **No hay una política institucional que promueva la duración del liderazgo**, de hecho, se presentan dos de los problemas más estudiados desde esta propuesta:
 - o La sucesión regular y rutinaria del liderazgo institucional -cada período de gestión, es decir en promedio cada cinco años-;
 - o La alternancia regular y rutinaria del liderazgo institucional – la rotación de la presidencia cada año -, lo que se evidencia en la alternancia y discontinuidad de las prioridades en la gestión;
 - o La expectativa de que con un nuevo nombramiento, en este caso la designación de la Encargada de la Unidad de Capacitación, se constituyan grandes diferencias. Este liderazgo se extiende como máximo hasta fines de febrero del próximo año, en que vencen todos los “pases en comisión”.
- Se evidencian escasos elementos que **promueven la amplitud del liderazgo**, es decir, que las ideas de mayor implicación de los docentes en la toma de decisiones, ha estado acotada

a proyectos específicos, como por ejemplo la formulación de propuestas de capacitación a distancia o de actualización del material didáctico. Aunque se trata de acciones puntuales, en general a iniciativa del docente y que no involucran a más de dos o tres profesores en cada caso.

- **La justicia**, en términos de la promoción equitativa de los centros de formación no formal dedicados a la capacitación de funcionarios públicos, no forma parte de la agenda institucional. La prioridad está puesta en cómo hacer más y cómo conseguir más recursos, interactuando con el entorno de las instituciones públicas, sólo en estos términos. Como se ha visto en el Marco Contextual, no se ha participado de ninguna de las redes o articulaciones de dichos centros y tampoco se ha buscado la complementación con Centros existentes con los que comparten docentes (en el sentido de que el docente trabaja para ambas instituciones).
- **La diversidad**, en términos educativos de abordajes y prácticas existe, pero sin intercambio ni **cohesión** que permita el aprendizaje colectivo, como podría serlo a través del desarrollo de una comunidad de aprendizaje en la institución e interconectada con otras.
- La **iniciativa**, refiere al cuidado del liderazgo y del personal, evitando agotarlos. En este sentido, los ejemplos referidos a las condiciones de trabajo en las jornadas en el interior del país dan la idea de procesos, que sino describen explícitamente el agotamiento, cuando menos dan cuenta del cansancio de varios docentes.
- La **conservación**, en particular de la memoria colectiva, se lleva a cabo a través de informes anuales de actividades, que suelen ser bastante detallados, y de la impresión de materiales de estudio (alguno de los cuales deberían ser actualizados o están en proceso de serlo). Sin embargo, al momento de llevar adelante este estudio, no fue posible ubicar documentación diversa, lo que abre interrogantes sobre cuáles son los criterios existentes en esta materia.

En términos de los principios de acción (Hargreaves et al., 2008) para la implementación práctica del liderazgo sostenible y no quedarse en una discusión exclusivamente teórico-conceptual. En términos de la institución estudiada, puede decirse lo siguiente:

- El **activismo**, está presente, pero de manera irregular (en función de la agenda mayor), y parcial, en tanto la vinculación es con las instituciones que se espera puedan ser destinatarias de las propuestas de capacitación y tengan además la capacidad financiera para llevarlas a cabo. Además, como se vio respecto de las relaciones con las instituciones aliadas, el relacionamiento se trunca una vez que se ejecuta la actividad planificada, por tanto la retroalimentación recíproca es muy baja.
- La **vigilancia**, la actitud vigilante se reduce al manejo de las estadísticas de actividades, participantes, temáticas tratadas, etc. De todas formas, los informes periódicos a la dirección,

permiten valorar los procesos, su evolución o estancamiento, y los elementos que el líder considera están influyendo sobre los resultados. No hay evaluaciones de aprendizaje, aunque es uno de los temas en discusión para su incorporación en los cursos dirigidos a la dirección media y superior. En virtud de que no se realizan procesos educativos que permitan el desarrollo de aprendizaje profundo y amplio, tampoco hay una evaluación prevista en términos de largo plazo, que pretenda valorar resultados de esa naturaleza.

- La **paciencia**, no hay una inversión constante y paciente, sino una orientación a la búsqueda de resultados rápidos.
- La **transparencia**, es una práctica institucional, por cuya promoción es reconocida.
- El **diseño**, en la medida que no se cumple con el principio de duración, tampoco se viabiliza el diseño de liderazgos flexibles y adaptables a los cambios, sin sujeciones a los sistemas estandarizados.

Es decir, que en este caso, la sostenibilidad no está presente de manera integral, en la esfera escuela y comunidad.

SECCIÓN V

SECCIÓN V - REFLEXIONES FINALES

CAPÍTULO V.1. Contribuyendo a pensar con otros

“El futuro es en realidad nuestro deseo sobre él, nuestra ilusión, y depende de lo que hagamos hoy, pero también de lo que proyectemos sobre lo que podemos hacer mañana”.

Dussel (Clarín, 2005, p.1)

Este capítulo tiene dos componentes, diferenciados, pero unidos por la idea común de pensar con otros. En la primera parte se proponen una serie de preguntas que buscan conectar la discusión de los resultados y conclusiones del estudio de caso presentadas en la Sección IV, con una mirada que la trascienda y que se interrogue respecto de qué de lo que se aprendió en este proceso de trabajo, puede resultar de valor para otros.

En la segunda parte, se reflexiona sobre la relación investigador-asesor, asesor-investigador, desde la experiencia personal que ha significado el trabajo de investigación-asesoría en una organización educativa real.

V.1.1. Ensayando preguntas y explorando respuestas

¿Es factible plantearse el aprendizaje profundo y amplio en el ámbito de la gestión pública?

Tradicionalmente, la lógica de la administración pública ha reproducido las lógicas industriales de desarrollo en cadena. Quizás la evidencia más elocuente es la del “expediente”, que debe pasar por varias oficinas (partes de ensamblado), mecanismos de control (supervisores), antes del dictado de una resolución (producto final) y la notificación a la parte interesada (entrega al cliente).

Los desafíos que se plantean en términos de la nueva gobernanza educativa y su expresión en el contexto del gerenciamiento público, conllevan necesariamente a replantearse las lógicas de la capacitación y formación de los funcionarios públicos. Precisamente, dejando atrás la concepción de la capacitación centrada en una tarea específica (sistema de compras electrónico), para ir hacia una formación integral y profunda, que incluya los cuatro componentes principales definidos en el Informe Delors (1996) y por qué no, el de la sostenibilidad planteado por Hargreaves et al. (2008).

¿Qué puede hacer una organización educativa como la estudiada para desarrollarse?

No se cuenta con respuestas sencillas para preguntas complejas como esta. Sin duda desde la propuesta principal que se ha buscado discutir, la de la “Cuarta Vía”, implica pensarse en la individualidad, en el contexto y en la red global; pero no desde la lógica de la competencia, el egoísmo y la derrota del otro, sino en una perspectiva de ganador-ganador; que escape a la aplicación indiscriminada de recetas, estándares, y resultados de corto plazo.

Esto no se puede hacer desconociendo, negando o disminuyendo la relevancia que el modelo de desarrollo económico, social, ambiental y cultural tiene sobre las vidas – de todas las especies - actuales y futuras, en el mundo, la región, el país y cada barrio o comunidad.

La propuesta debe incluir lo que educativamente verdaderamente importa, es decir, el aprendizaje, reconociendo su sentido moral y ético, y basado en la convivencia y preservación planetaria. Estos elementos son trascendentes para la organización educativa estudiada y debería poder incorporarlos con urgencia en su propuesta pedagógica.

¿Es compatible con el desarrollo de planes de mejora? ¿Cómo puede aplicarse?

Sí, sin lugar a dudas. Una propuesta orientada por objetivos estratégicos de largo plazo, requiere de la formulación de una serie de planes a mediano y corto plazo, que generen el proceso de acumulación hacia dicho objetivo mayor. Si se le pregunta a Gairín ¿puede una organización educativa que se encuentra en su primer estadio organizativo transformarse en una organización que gestiona conocimiento? Sin duda respondería que sí, aunque también diría que no podrá hacerlo en un día, ni en un año, demandará de una transformación progresiva de la cultura organizacional, el desarrollo y potenciación de capacidades. Pensándolo en los términos de los principios del liderazgo sostenible, sin duda requerirá de desarrollar los cinco principios de acción, pero dentro de los siete principios de sostenibilidad, deberá poner especial atención al de iniciativa, es decir, a cuidar de no agotar sus recursos en metas extremadamente exigentes en función de los tiempos y las capacidades.

En términos de analogía humana, la organización educativa estudiada podría ser considerada como “la organización que gatea”, no podemos demandarle que se “doctore en física cuántica”, pero sí estimularle a aprender a caminar y a aprender a hablar. Estas capacidades son necesarias para poder relacionarse amigablemente con su entorno, ampliar sus fronteras y continuar aprendiendo.

La analogía adquiere mayor sentido, si se piensa que tanto las organizaciones como las personas requieren de estímulos para cambiar, pero no pueden ser cambiadas, sino que deben cambiar por sí mismas. Por lo tanto, es necesario un liderazgo que inyecte ese estímulo, y que dependiendo de la

organización requerirá de mayor flexibilidad (diseño), activismo, paciencia y perseverancia, y seguimiento (vigilancia informada).

¿El diagnóstico organizacional condiciona la intervención del asesor?

En términos generales, el diagnóstico permite orientar la intervención, en ese sentido es un insumo, una herramienta importante y que debidamente respaldada por la evidencia, en lugar de condicionar fortalece el rol del asesor. De todas formas, el investigador-asesor debe permanecer atento y proactivo en búsqueda de información, y analizando los elementos emergentes, de forma tal que si fuera el caso, en cualquier parte del proceso se planteen los ajustes que correspondan. Parte de este dilema, tiene que ver con la tensión asesor-investigador que se analizará a continuación.

¿Los instrumentos de análisis son válidos para su aplicación en cualquier tipo de institución educativa, se dedique ésta a la educación formal o a la no formal?

La metodología que se utilizó es la metodología de estudio de caso, por tanto, no es factible hacer una generalización. En este caso, los instrumentos de análisis han resultado ser muy útiles. Al mismo tiempo, la propia metodología, en la medida que se respalda en un marco teórico, es este el que define el problema u objeto de estudio. Por consiguiente, al ampliar el marco teórico cambia la forma de definir el problema y de interpretar la forma más adecuada de intervención.

V.1.2. Sobre el doble rol investigador-asesor

El doble rol de asesor e investigador, es un punto de tensión permanente. El investigador requiere de información, demanda más información y la información despierta nuevas necesidades de saber. Es así, que estará siempre preguntando y repreguntando, observando de manera planificada con una guía más o menos estructurada, o poniendo atención a lo dicho, lo silenciado, las gestualidades, las formas de habilitar o no el acceso a cierto dato - que podría no ser relevante, pero que las reiteradas demoras y evasivas despiertan "curiosidad" -.

La dificultad del investigador no solo es el "hambre" de saber, de conocer; si no, la de poder contrastar los datos, el nunca aceptar la primera respuesta como la única y válida. Aspectos que en una institución como la estudiada en este caso, en la que casi todos los consultados fueron abogados, debe manejarse con sutileza, para evitar la analogía con el "careo judicial". El investigador tiene entonces que disciplinariamente ponerse a dieta, no queriendo "saberlo todo", lo cual, pese al "recorte temático" y a la "definición del problema", es una tendencia predominante, al menos en este caso. El desafío del investigador, es luego poder analizar e interpretar un volumen de información, que en general es importante, y cuyo ordenamiento demanda tiempos.

En los tiempos es donde está la segunda área de conflicto entre el investigador y el asesor. Por un lado, porque el investigador en este caso debe adecuarse a dos tiempos externos y fuera de su control: los académicos y los de la organización. El cronograma académico, demanda un producto, pero también requiere un proceso, que el investigador, también condicionado por sus posibilidades personales, intenta mediar en virtud de los tiempos de la institución estudiada. En este proceso, hubieron tres grandes tipos de problemas a sortear: el cambio de institución, luego de casi 45 días de iniciados los tiempos de trabajo de diagnóstico; la resolución formal burocrática de la segunda institución, luego de una buena recepción de sus autoridades, lo que retrasó el “ingreso al campo”; y el completo desconocimiento del investigador respecto de la institución estudiada, lo que demandaba un cierto tiempo para conocer y otro para apropiarse de ese saber.

Durante todas estas etapas, el asesor estaba aguardando encontrar el momento de ser útil, de contribuir a la mejora organizacional. Es así que, con independencia del diagnóstico organizacional y la formulación del plan de mejora, estuvo siempre presente la tendencia a intervenir, colaborando con la gestión, respecto de “pequeñas cosas” que por momentos aparecían como grandes obstáculos para la gestión cotidiana. De ahí, por ejemplo, que se diseñara un formulario electrónico para la inscripción en línea de los estudiantes a los cursos, y que no tuviera luego que ingresarse por el personal administrativo; facilitando también la secuencia de trabajo para la emisión de los certificados correspondientes, que en general debían hacerse “durante el curso”.

La tensión entre el asesor y el investigador, es entonces un conflicto entre el “saber” necesario para la toma de decisiones, y el “tiempo” requerido para “saber y resolver”. Donde además el tutor juega un rol importante de mediación, de convocar a ambas partes a la reflexión y a escucharse, y en último caso, fijando o replanteando los límites también respecto de la institución. En el proceso el tutor es también de consejero experto, y por ello da cuenta de una importante capacidad de escucha, combinando firmeza y flexibilidad, con la confianza y el respeto por el otro, que es imprescindible en todo proceso de aprendizaje.

La existencia de este conflicto latente, es en sí mismo, un aprendizaje que agrega valor respecto de otras experiencias en la que se separan ambos roles. No es un conflicto que obtura, si no que potencia, y es en definitiva, un conflicto aún no resuelto.

BIBLIOGRAFÍA

Aguerrondo, I. & Xifra, S. (Mayo, 2012). *La supervisión educativa en Ecuador. Del control jerárquico al asesoramiento/monitoreo*. Ponencia presentada en LASA 2012 – Towards a Third Century of Independence en Latin America. San Francisco. Accedido el 10 de diciembre, 2013, desde http://ie.ort.edu.uy/innovaportal/file/10513/1/ia_-_sx_ponencia_lasa_2012_final.doc

Alexander, R. (Octubre, 2012). *Visiones sobre educación, caminos de reforma la carrera educativa global y el estudio de Cambridge sobre educación primaria*. Conferencia realizada en la Universidad Gabriela Mistral, Santiago de Chile. Accedido el 10 de marzo, 2014, desde <http://www.robinalexander.org.uk/wp-content/uploads/2012/04/Alexander-Visiones-de-Education.pdf>

Alimonda, H. (Coord.) (2011). *La naturaleza colonizada: ecología política y minería en América Latina*. Accedido el 10 de febrero, 2014, desde <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/qt/20120319035504/natura.pdf>

Andrade, L. (2012). La investigación educativa al servicio de la Gestión institucional. Un ejemplo de la aplicación de estrategias de investigación para la intervención y mejora de una institución liceal. *Cuadernos de Investigación Educativa*, 3(18), 139-155. Montevideo: Universidad ORT.

Antelo, A., Bernasconi, G., González, Z., Tejera, A. & Vázquez, M.I. (2011). La gestión de escenarios complejos: alternativa metodológica para su abordaje. En Gairín, J. (Coord.). *La dirección de centros educativos en Iberoamérica. Reflexiones y experiencias*. Red AGE. Serie Informes (2), 193-240. Santiago: Santillana – Red AGE.

Arecibia, J. & Moreno, J. (2003). La identidad profesional de los asesores externos a la escuela: el proceso de construcción sociolaboral de la figura del asesor en educación. *Curriculum*, 16, 75-84. Accedido el 28 de febrero, 2014, desde <http://publica.webs.ull.es/>

Blaxter, L., Hughes, C. & Tight, M. (2007) *Cómo se hace una investigación*. (Segunda reimpresión). Barcelona: Gedisa.

Barrán, J.C. (1989) *Historia de la sensibilidad en el Uruguay. Tomo I. La cultura bárbara (1800-1860)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Barrán, J.C. (1990) *Historia de la sensibilidad en el Uruguay. Tomo II. El disciplinamiento (1860-1920)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Batthyány, K. & Cabrera, M. (Coord.) (2011) *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial*. Montevideo: Departamento de Publicaciones, Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (UCUR).

Bertoni, E. (2009). *La transposición didáctica. Un campo de reflexión con múltiples posibilidades para la docencia*. Accedido el 10 de abril, 2014, desde

http://www.cse.edu.uy/sites/www.cse.edu.uy/files/documentos/Bertoni%20-%20Transposicion_didactica.pdf

Bolívar (2005), ¿Dónde situar los esfuerzos de mejora?: política educativa, escuela y aula. *Educação & Sociedade*, 26 (92), 859-888. Accedido el 8 de febrero, 2014, desde <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87313714008>

Borón, A. (2012). "La nueva crisis general del capitalismo y las luchas anticapitalistas en América Latina y el mundo desarrollado" Conferencia realizada en el XII Congreso Latinoamericano de Medicina Social y Salud Colectiva de ALAMES, Montevideo. Accedido el 10 de marzo, 2014, desde <http://www.alames.org/documentos/atilio.pdf>

Castro, D., Gairín, J., Navarro, M., Barroso, J., Brito, J., Martínez, A. & Molina, N. (Marzo, 2011) Condicionantes para el ejercicio y desarrollo profesional de la dirección de centros educativos. En Gairín, J. (Coord.). *La dirección de centros educativos de Iberoamérica. Reflexiones y experiencias. Red AGE. Serie Informes*, 2, 12-39. Santiago: Santillana.

Conozca el porcentaje de repetición al liceo que va su hijo. (2013b, Noviembre, 14). *El País*. Accedido el 14 de abril, 2014, desde <http://www.elpais.com.uy/informacion/conozca-porcentaje-repeticion-liceo-que.html>

Delgado, G. (Coord.) (2013). *Ecología política del extractivismo en América Latina: casos de resistencia y justicia socio-ambiental*. Accedido el 10 de febrero, 2014, desde <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/posgrados/20131218030905/EcologiaPolitica.pdf>

Delors, J., & otros. (1996.) *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión internacional sobre la educación para el siglo XXII*. Accedido el 14 de abril, 2014, desde http://www.unesco.org/education/pdf/DELORS_S.PDF

Datos de los liceos ya no son secretos. (2013a, Noviembre, 14). *El País*. Accedido el 14 de abril, 2014, desde <http://www.elpais.com.uy/informacion/datos-liceos-ya-no-son.html>

Domingo, J. (2003). El asesoramiento a centros educativos, una cuestión de saber, poder e identidad. *Profesorado, revista de currículum y formación del profesorado*, 7 (1-2), 1-6. Accedido el 16 de abril, 2014, desde <http://www.ugr.es/~recfpro/rev71COL1.pdf>

Domingo, J. (2004a). El asesoramiento externo a los centros docentes: modelos y finalidad. En ADIDE-Aragón (Ed.), Cortés, E., Lorente, A., y Ortells, A. (Coords.). *Encuentros profesionales de la inspección de educación en la comunidad autónoma de Aragón (1999-2004)*, 51-78. Accedido el 10 de abril, 2014, desde <http://www.redes-cepalcala.org/inspector/DOCUMENTOS%20Y%20LIBROS/INSPECCION.EDUCATIVA/INSPECCION%20-%20EV.%20Y%20ASESORAMIENTO.pdf>

Domingo, J. (2004b). Escenarios y contextos de acción. En *Domingo, J. (coord.). Asesoramiento al centro educativo. Colaboración y cambio en la institución.* (107-130). México: BAMSEP-Octaedro.

Einstein, A. (1936). La educación. En: *Einstein, A. (2000). Mis Creencias.* S/I: Elaleph.com.

El ejemplo de los liceos Impulso y Jubilar. (2013, Noviembre, 8). *El Municipio.* Accedido el 14 de abril, 2014, desde <http://elmunicipiodigital.com/noticia/6911-el-ejemplo-de-los-liceos-impulso-y-jubilar>

El milagro del IAVA. (2013, Setiembre, 23). *El Observador.* Accedido el 14 de abril, 2014, desde <https://www.elobservador.com.uy/noticia/260759/el-milagro-del-iava/#>

Entrevista a Inés Dussel: Hay que volver a darles autoridad a los docentes. (2005, Abril, 30). *Clarín.* Accedido el 2 de abril, 2014, desde <http://old.clarin.com/suplementos/zona/2005/04/30/z-04815.htm>

Ferreira, F., Messina, J., Rigolini, J., López-Calva, L., Lugo, M.A., & Vakis, R. (2013). *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina.* Washington, DC: Banco Mundial. DOI: 10.1596/978-0-8213-9752-7

Freire, P. (1999). *Pedagogía de la autonomía. Saberes necesarios para la práctica educativa.* 3ª Ed. México: Siglo XXI.

Frente Amplio. (2003). *Grandes Lineamientos Programáticos para el Gobierno 2005-2010.* Accedido el 19 de abril, 2014, desde <http://www.frenteampio.org.uy/files/Grandes%20Lineamientos%20Program%C3%A1ticos%20para%20el%20Gobierno%202005.pdf>

Frente Amplio. (2004). *Respaldo de grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2010.* Accedido el 19 de abril, 2014, desde: <http://www.pvp.org.uy/RESPALDOLINEA.doc>

Frigerio, G. (Abril, 2003). A propósito del maestro ignorante y sus lecciones: testimonio de una relación transferencial. *Educação & Sociedade* 24(82), 267-274. Accedido el 10 de abril, 2014, desde <http://www.cedes.unicamp.br>

Frigerio, G. & Poggi, M. (1996). *El análisis de la institución educativa. Hilos para tejer proyectos.* Buenos Aires: Santillana (Aula XXI).

Frigerio, G., Poggi, M., Tiramonti, G. & Aguerro, I. (1996). *Las instituciones educativas: Cara y Ceca. Elementos para su gestión.* 6ta. Ed. Buenos Aires: Troquel.

Frisancho, V., Krishna, K., Lychagin, S. & Yavas, C. (2014). *Better luck next time: learning through retaking.* Accedido el 10 de abril, 2014, desde <http://www.iadb.org>

Gairín, J. (1999). *La organización escolar: contexto y texto de actuación.* 2ª Ed. Madrid: La Muralla.

Gairín, J. (2004). *Mejorar la sociedad, mejorando las instituciones educativas*. Accedido el 18 de diciembre, 2013, desde: <http://www.stjteresianas.pcn.net/rec-educacion/OrganizacionGestion/mejorando.pdf>

Gairín, J. (2008). *Los planes de mejora y la satisfacción de la comunidad educativa*. Accedido el 30 de diciembre, 2013, desde: http://ediagnostikoak.net/ikusberrimat/cas/materiales_gairin/planes_mejora_satisfaccion.pdf.

Gairín, J. (Julio, 2013). *Retos actuales para la gestión de las organizaciones educativas*. Conferencia realizada en el ciclo de conferencias 2013: Aportes para la reflexión desde la perspectiva de la gestión educativa, Red AGE Uruguay. Montevideo: Universidad ORT. Accedido el 10 de marzo, 2014, desde www.ort.edu.uy/ie/pdf/conferenciadrgairinieort290713.pdf

Galeano, E. (1971). *Las venas abiertas de América Latina*. Montevideo: Departamento de Publicaciones de la Universidad de la República.

Gallardo, J. Garcé, A., & Ravecca, P. (2009). *Think tanks y expertos en el gobierno del Frente Amplio (Uruguay, 2005 - 2008)*. Accedido el 31 de agosto, 2013, desde: <http://www.fcs.edu.uy/categoria.php?CatId=97>

Granovsky, M. (2003). La evaluación como fetiche. En: IIFE – UNESCO (2003). *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa* (pp. 97-110). Accedido el 11 de febrero, 2014, desde http://www.oei.es/evaluacioneducativa/evaluar_evaluaciones_iife.pdf

Hargreaves, A. (2012). *La cuarta vía del cambio educacional: ¿Qué podemos aprender de escuelas y sistemas de alto desempeño?* Conferencia realizada en el Segundo Congreso Interdisciplinario de Investigación en Educación y Tercer Congreso de Investigación en Educación Superior, Santiago de Chile. Accedido el 10 de marzo, 2014, desde http://www.ciie2012.cl/index.php?page=view_videos&video=hargreaves

Hargreaves, A. (2013). *The Way to Change: How to change Scottish education based on the best practices of high performing systems around the world*. Conferencia realizada en el Scottish Learning Festival 2013 (SLF).Glasgow. Accedido el 20 de marzo, 2014, desde <http://andyhargreaves.com/>

Hargreaves, A. & Fink, D. (2008). *El liderazgo sostenible. Siete principios para el liderazgo en centros educativos innovadores*. Madrid: Morata.

Hargreaves, A. & Fullan, M. (2013) El poder del capital profesional. Con una inversión en colaboración maestros se convierten constructores de la nación. *The learning forward journal*, 34(3), 36-39. Accedido el 15 de marzo, 2014, desde <http://www.michaelfullan.ca/wp-content/uploads/2013/08/JSD-Power-of-Professional-Capital.pdf>

Hargreaves, A. & Shirley, D. (2012) *La cuarta vía. El prometedor futuro del cambio educativo*. Barcelona: Octaedro.

Hargreaves, A., Shirley, D. & Sahlberg, P. (2014, Marzo, 27). Overhaul of schools is the wrong diagnosis. *The Boston Globe*. Accedido el 30 de marzo, 2014, desde <http://www.bostonglobe.com/opinion/2014/03/27/FiVumQlavPoxZ6iRv8dUSN/story.html>

Hernández, R., Fernández, C. & Baptista, P. (1997). *Metodología de la investigación*. México: McGraw – Hill Interamericana.

Hernández, V.M., (2005). Ayudando a nuestros centros a mejorar. En *Domingo, J. Segovia (Coord.), Bolívar, A., Luengo, F., Hernández, V.M., & García, R.J.*, Nuevas formas de asesorar y apoyar a los centros educativos. *REICE - Revista electrónica Iberoamericana sobre calidad, eficacia y cambio en educación* 3 (1), 382-402. Accedido el 19 de abril, 2014, desde http://www.ice.deusto.es/RINACE/reice/Vol3n1_e/Domingoetal.pdf

Instituto Cuesta Duarte, (abril, 2014). *Informe coyuntura 2014. Primer informe trimestral*. Accedido el 15 de abril, 2014, desde <http://www.cuestaduarte.org.uy/portal/index.php>

Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO-UIS) & Brookings Institution. (2013a). *Hacia un aprendizaje universal: Recomendaciones de la comisión especial sobre métricas de los aprendizajes. Informe 1 de 3*. Accedido el 2 de abril, 2014, desde www.uis.unesco.org

Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO-UIS) & Brookings Institution, (2013b). *Hacia un aprendizaje universal: Recomendaciones de la comisión especial sobre métricas de los aprendizajes. Informe 2 de 3*. Accedido el 2 de abril, 2014, desde www.uis.unesco.org

Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO-UIS) & Brookings Institution, (2013c). *Hacia un aprendizaje universal: Recomendaciones de la comisión especial sobre métricas de los aprendizajes. Informe Resumen*. Accedido el 2 de abril, 2014, desde www.uis.unesco.org

Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd), (2013). *Plan Estratégico 2013-2016. Resumen Ejecutivo*. Accedido el 30 de marzo, 2014, desde <http://www.ineed.edu.uy/>

Larrouqué, D. (2013). La implementación del Plan Ceibal: coaliciones de causa y nueva gerencia pública en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 22 (1) 37-57.

Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) (2001). *Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados, para alumnos del tercer y cuarto grado de la educación básica. Informe técnico*. Accedido el 20 de febrero, 2014, desde <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001492/149268s.pdf>.

Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) (2013). *Tercer estudio regional comparativo y explicativo. TERCE. Análisis curricular*. Accedido el 20 de febrero, 2014, desde <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/analisis-curricular-terce.pdf>

Liceos: ranking de repetición no impacta en inscripciones. (2014a, Febrero, 9). *El País*. Accedido el 14 de abril, 2014, desde <http://www.elpais.com.uy/informacion/ranking-repeticion-no-impacta-inscripciones.html>

López, F. (2008). *How do crises affect schooling decisions? Evidence from changing labor market opportunities and a policy experiment*. Accedido el 15 de febrero, 2014, desde <http://www.iadb.org>

MEC, (2013). *Evolución de la Asignación Presupuestal 1985-2013. Anuario estadístico 2013*. Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

Meneses, J., & Rodríguez, D (2009). *El cuestionario y la entrevista*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.

Morin, E. (2001) *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. 6ª reimpr. Buenos Aires: UNESCO-Nueva Visión.

Murillo P. (2008). La autoevaluación institucional: un camino importante para la mejora de los centros educativos. *Revista del Fórum Europeo de Administradores de la Educación*, 1, 13-17.

Murillo, P. (2004). Hacia la construcción de un nuevo modelo de asesoramiento/supervisión. *Educare: Revista de las escuelas de calidad*. 5(2), 44-57. Accedido el 28 de febrero, 2014, desde <http://www.educa.madrid.org/web/eoep.at.colmenarviejo/blog/asesoramiento.pdf>.

Narbondo, P. (2011). Contratos gerencialistas, Estado neoliberal y autonomía enraizada. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 20(1), 95-129.

Nieto, J.M., (2001). Modelos de asesoramiento a organizaciones educativas. En *Domingo, J. (Coord.) Asesoramiento al centro educativo. Colaboración y cambio en la institución*, (147-166). Accedido el 10 de febrero, 2014, desde http://qacontent.edomex.gob.mx/idc/groups/public/documents/edomex_archivo/dgeb_pdf_curta_05nieto.aseso

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), (2013a). *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo. Documento de políticas: Transformar la "maldición de los recursos" en una bendición para la educación*. Accedido el 20 de febrero, 2014, desde www.efareport.unesco.org

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), (2013b). *Educación Para Todos. Revisiones Nacionales de la EPT al 2015*. Accedido el 20 de febrero, 2014, desde www.efareport.unesco.org

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), (2013c) *Documento final de la consulta técnica sobre educación para la ciudadanía mundial. Educación para la ciudadanía mundial: una perspectiva emergente*. Accedido el 20 de febrero, 2014, desde <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002241/224115s.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), (2013). *PISA 2012 Results in Focus. What 15-year-olds know and what they can do with what they know*. Accedido el 14 de marzo, 2014, desde <http://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/pisa-2012-participants.htm>

Ortiz, I., Chai, J., & Cummins, M., (2011). *Austerity measures threaten children and poor households. Recent evidence in public expenditures from 128 developing countries*. Accedido el 31 de enero, 2014, desde http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Austerity_Measures_Threaten_Children.pdf

Patrón, R. & Vaillant, M. (2012) Presupuesto y logros educativos: claves para entender una relación compleja. El caso uruguayo. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 21(1), 203-228.

Ponti, F. (2005). *Los caminos de la negociación. Personas, estrategias y técnicas*. Buenos Aires: Granica.

Promovidos. (2014b, Abril, 5). *El País*. Accedido el 14 de abril, 2014, desde <http://www.elpais.com.uy/que-pasa/promovidos.html>

Ramos, C. y Scrollini, F. (2013). Los nuevos acuerdos entre políticos y servidores públicos en la alta dirección pública en Chile y Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 22(1), 11-35.

Ramos, C., Scrollini, F., & Solórzano, F. (2012). *El tímido e incierto camino de la alta dirección pública en el Uruguay. Aprendizajes a partir de los casos de Chile y Nueva Zelanda*. Accedido el 31 de agosto, 2013, desde: <http://www.fcs.edu.uy/categoria.php?CatId=97>

Ravich, D. (Diciembre, 3, 2013). My View of the PISA Scores. Accedido el 20 de abril, 2014, desde <http://dianeravitch.net/2013/12/03/my-view-of-the-pisa-scores/>

Roca, E. (2011). Los sistemas de indicadores: una radiografía de la educación. En: Martín, E. & Martínez, F. (Coord.) (2011). *Avances y desafíos en la evaluación educativa*. (41-52). Accedido el 15 de enero, 2014, desde <http://www.oei.es>

Rodríguez, D. (2002). *Diagnóstico Organizacional*. 5ta. Ed. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.

Rodríguez, G. Gil, J. & García, E. (1999). *Metodología de la investigación cualitativa*. Málaga: Aljibe.

Rodríguez-Gómez, D., & Valldeoriola, J. (2009). *Metodología de la investigación*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.

Rué, J. (2001). *Autoevaluación institucional: propósitos, agentes y metodología*. Accedido el 15 de diciembre, 2013, desde http://ipes.anep.edu.uy/documentos/articulos_2004/Documentos_art/pdf/autoev.pdf.

Ruocco, G. (2011). Personas públicas no estatales: ¿crisis o ductilidad de la categoría? *Revista Facultad de Derecho*, 30, 233-242. Accedido el 20 de julio, 2014, desde <http://www.revistafacultadderecho.edu.uy/ojs-2.4.2/index.php/rfd/article/view/100>

Sahlberg, P. (2012, Junio, 29). How germ is infecting schools around the world? *The Washington Post*. Accedido el 20 de enero, 2014, desde http://www.washingtonpost.com/blogs/answer-sheet/post/how-germ-is-infecting-schools-around-the-world/2012/06/29/gJQAVELZAW_blog.html#comments

Santos Guerra, M.A. (1999). Las Trampas de la Calidad. *Acción Pedagógica*, 8(2), 78-81. Accedido el 12 de febrero, 2014, desde http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/17035/1/art6_v8n2.pdf

Santos Guerra, M.A. (2003). *Una flecha en la diana. La evaluación como aprendizaje*. Madrid: Narcea.

Santos Guerra, M.A. (2005). Autonomía organizativa de las escuelas: ¿libertad para el zorro y las gallinas? Conferencia realizada en las Jornadas: "La inspección educativa y la autonomía de los centros", Madrid. Accedido el 8 de febrero, 2014, desde <http://redes-cepalcala.org/inspector/DOCUMENTOS%20Y%20LIBROS/INSPECCION.EDUCATIVA/INSPECCION-AUTONOMIA/PRESENTACIONES%20EN%20POWERPOINT/ponencia%204.ppt>

Santos Guerra, M.A. (2006). *Arqueología de los sentimientos en la escuela*. Buenos Aires: Bonum.

Santos Guerra, M.A. (2009). El valor de la convivencia y el reto de la interculturalidad. *Eikasia. Revista de Filosofía*, 5 (28), 175-200. Accedido el 15 de febrero, 2014, desde <http://www.revistadefilosofia.org>

Santos Guerra, M.A. (2010) Una pretensión problemática: educar para los valores y preparar para la vida. *Revista de Educación*, 351, 23-47. Accedido el 20 de febrero, 2014, desde <http://www.revistaeducacion.educacion.es/re351/re351.pdf>

Sautu, R. (2003). *Todo es Teoría. Objetivos y métodos de investigación*. Buenos Aires: Ediciones Lumiere

Scharstein, L. (2002). *Psicología de las organizaciones. Nuevos aportes*. 2ª Ed. Buenos Aires: Paidós.

Scrollini, F. & Landoni, P. (2011). Educación e información pública: perspectivas para incrementar la transparencia del sistema. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 20(1), 131-146.

Shirley, D., Fernández, M.B., Parra, M.O., Berger, A. & Borba, G., (2013) La Cuarta Vía de liderazgo y cambio en América Latina: perspectivas en Chile, Colombia y Brasil. *Pensamiento Educativo*.

Revista de Investigación Educativa Latinoamericana 2013, 50(2), 5-27. Accedido el 10 de abril, 2014, desde <http://pensamientoeducativo.uc.cl/files/journals/2/articles/593/public/593-1626-1-PB.html>

Si hay una escuela en problemas hay que ayudarla y no amenazarla. (2013, Agosto, 10). *La Tercera*, p.30. Accedido el 10 de abril, 2014, desde <http://diario.latercera.com/2013/08/10/01/contenido/pais/31-143741-9-dennis-shirley-si-hay-una-escuela-en-problemas-hay-que-ayudarla-y-no-amenazarla.shtml>

Tedesco, J.C. (2003). Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa. En IPE – UNESCO, *Evaluar las evaluaciones*. (pp. 11-14). Accedido el 11 de febrero, 2014, desde http://www.oei.es/evaluacioneducativa/evaluar_evaluaciones_iipe.pdf

Tejera, M. (2003). *Analizando la institución y su cultura*. Accedido el 14 de abril, 2013, desde <https://aulas.ort.edu.uy>

Tejera, A. (Diciembre, 2003). Redes para el desarrollo: las instituciones educativas desde una perspectiva comunitaria. *Cuadernos de Investigación Educativa*, 1(11), 31-42.

Tiana, A. (2011). Los sistemas de indicadores: una radiografía de la educación. En Kisilevsky, M. & Roca, E. (Coord.). *Indicadores, metas y políticas educativas*. (17-30). Accedido el 15 de enero, 2014, desde <http://www.oei.es>

Vaillant, D. (2012a). Directores, capacidades y liderazgo educativo. En *La gestión, desafío crítico para la calidad y la equidad educativa. 1er Seminario Red AGE Uruguay*, (51-67). Montevideo: Mastergraf.

Vaillant, D. (2012b). La gobernanza educativa y los incentivos docentes: los casos de Chile y Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 21(1), 119-139.

Vázquez, M.I. (Diciembre, 2003). Estrategias de intervención institucional. *Cuadernos de Investigación Educativa*, 1(11), 23-29. Montevideo: Universidad ORT.

Vázquez, M.I. (Comp.) (2007). *Gestión educativa en acción. La metodología de casos*. Accedido el 7 de marzo, 2012 desde <http://www.ort.edu.uy/ie/pdf/lametodologiadecases.pdf>

Vázquez, M.I. (2011). *Procesos de cambio y autoevaluación en centros educativos. ¿Dos caras de una misma moneda?* Barcelona: Davinci.

Waite, D. (2008). Las limitaciones de nuestras formas organizativas. En Gairín, G. & Antúnez, S. (Eds.). *Organizaciones Educativas al servicio de la sociedad*, (pp. 29-49). Madrid: Wolters Kluwer.

Ventura, M. (Noviembre, 2010). Asesorar Es Acompañar. En Secretaría de Educación de Veracruz, *La asesoría técnico pedagógica: guía para personal de nuevo ingreso. Antología. Ciclo escolar 2010-2011*. (93-105). Accedido el 2 de abril, 2014, desde <http://documentospreescolar.files.wordpress.com/2013/05/antologia-atps.pdf>

GLOSARIO

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
ALAMES	Asociación Latinoamericana de Medicina Social.
ANCAP	Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland.
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública.
ANTEL	Administración nacional de Telecomunicaciones.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
BM	Banco Mundial.
BPS	Banco de Previsión Social.
BROU	Banco de la República Oriental del Uruguay.
BSE	Banco de Seguros del Estado.
CEIP	Consejo de Educación Inicial y Primaria.
CEPT	Consejo de Educación Media Superior y de Educación Técnico-Profesional.
CES	Consejo de Educación Secundaria.
CIVED	Civic Education Study.
CLAEH	Centro Latinoamericano de Economía Humana.
COMINE	Comisión Nacional de Educación.
CTA	California Teachers Association.
DGI	Dirección General Impositiva.
EITI	Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas.
ENAP	Escuela Nacional de Administración Pública.
EPT	Educación Para Todos.
FMI	Fondo Monetario Internacional.
FONASA	Fondo Nacional de Salud.

GERM	Movimiento Global de Reforma Educacional.
IEA	International Association for the Evaluation of Educational Achievement.
IIEP	Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO.
ICCS	International Civic and Citizenship Education Study.
INAU	Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay.
INEEd	Instituto Nacional de Evaluación Educativa.
INSUCAM	Instituto Uruguayo de Capacitación Municipal.
LLECE	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación.
MEC	Ministerio de Educación y Cultura.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio.
OIT	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
ORELAC	Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
OSE	Administración de Obras Sanitarias del Estado.
PBI	Producto Bruto Interno.
PERCE	Primer Estudio Internacional Comparativo Explicativo
PIRLS	Progress in International Reading Literacy Study
PISA	Program for International Student Assessment.
PIT - CNT	Plenario Intersindical de Trabajadores/Convención Nacional de Trabajadores.
Plan Ceibal	Plan de Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea.
SACMEQ	Southern and Eastern Africa Consortium for Monitoring Educational Quality.
SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo.
SNE	Sistema Nacional de Educación.

TALIS	Teaching and Learning International Survey
TERCE	Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo.
TIMSS	Trends in International Mathematics and Science.
UdelaR	Universidad de la República.
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
UNESCO-UIS	Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
UTE	Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas.

ANEXOS

ANEXO I INFORME DE AVANCE

Universidad ORT Uruguay
Máster en Gestión Educativa

Proyecto de Investigación Organizacional

Informe de Avance

Investigador: Fernando Borgia

Tutor: David Rodríguez-Gómez

Agosto de 2013

I. INTRODUCCIÓN

En el presente informe se da cuenta de las actividades realizadas en la etapa diagnóstica de investigación y, a su vez, de los principales hallazgos durante la misma, incluyendo los primeros acuerdos con la institución hacia la elaboración de un plan de mejora organizacional.

I.1. Presentación del centro

Se trata de una institución pública de alcance nacional que, entre sus cometidos, tiene **la capacitación sobre temáticas específicas a funcionarios públicos y trabajadores de empresas públicas no estatales**. La institución, con sede en Montevideo, tiene menos de 15 años de existencia, por lo que se encuentra aún en proceso de desarrollo y es más conocida por otras de sus funciones (no se detallan porque identificarían a la institución), que por su trabajo en el área de capacitación, por lo que debe ofrecer sus servicios de capacitación a las instituciones públicas y empresas públicas no estatales. No dispone de infraestructura propia con fines educativos, recurriendo a las instalaciones de las instituciones públicas destinatarias de la capacitación. La plantilla de personal no alcanza a 20 funcionarios y de ellos sólo uno está dedicado exclusivamente al área de capacitación. El equipo docente está integrado por 20 profesionales, que son contratados para el dictado de cada curso en particular mediante el régimen de arrendamiento de servicios profesionales.

La capacitación constituye parte de las actividades de “educación no formal” que se realizan en el país y, en este caso, que promueve el Estado. No tiene requerimientos previos y específicos de escolarización, aunque el nivel educativo de los estudiantes suele ser, al menos, el ciclo básico de educación media. Durante el año pasado se realizaron 8 actividades diferentes de capacitación, organizadas en 18 grupos y alcanzando a 883 estudiantes. Los grupos tuvieron un tamaño y conformación heterogénea como, por ejemplo: 9 directivos altamente capacitados o 140 trabajadores de la salud.

La temática de la capacitación se centra en torno a tres núcleos principales (no se explicitan para salvaguardar la identidad de la institución). Las actividades de capacitación realizadas durante el año 2012, dependiendo de la institución destinataria de la misma, han incluido una, dos o las tres temáticas. La duración más frecuente de las actividades es de entre 3 y 4 horas, aunque se han realizado algunas levemente más breves y otras que llegan, excepcionalmente, a las 12 horas de duración. Debe destacarse que no existe una relación lineal entre la duración de los cursos y la cantidad de temáticas incluidas, existiendo, por ejemplo, cursos de 3 horas que incluyen una sola temática y otros de la misma duración que incluyen las tres temáticas.

I.2. Descripción de la demanda

A los efectos de poder precisar la demanda institucional se realizaron entrevistas de carácter exploratorio a dos de las cuatro principales autoridades de la institución, una de las cuales es responsable directo del departamento de capacitación. En un primer acercamiento la idea que prima es la de las condiciones materiales de la institución como dificultad, por tanto, debe leerse que lo que se hace, se hace bien en función de dichas condiciones; dicho en las propias palabras del entrevistado: *“Bueno, pienso (pienso) que lo que se hace, se hace muy bien. Es decir, lo que ocurre es que lo que nos falta sobre todo es infraestructura y posibilidades de movilización hacia el interior”* (EE1:5).

Para mejorar esas *“posibilidades de movilización”* es que se vienen realizando convenios con organismos de cooperación internacional, los que han cooperado con la institución desde la promulgación de la ley de su creación. Sin embargo, para estas actividades de capacitación las contribuciones financieras son recientes y de escaso monto, pese a lo cual, en el año 2012 el 59% del personal capacitado lo hizo sobre la base exclusiva de dichos fondos de cooperación y el 16% con fondos complementarios a los de cooperación. Esto se debe fundamentalmente a que la institución: *“(…) no tiene, dentro de su presupuesto, ni el dinero para pagar horas docentes, ni tiene siquiera el concepto del gasto horas docentes. (…) Hemos pretendido año a año, en cada rendición de cuentas, se envía (…) el planteo de que se fortalezca esa área de esa manera; incluso se ha planteado en algunos años, no el dinero, no el crédito para pagar horas docentes, sino sólo el cambio legal de crear el objeto del gasto para que una futura administración pueda aportar el dinero para horas docentes y no ha tenido recibo hasta ahora”* (EE2:2).

Considerando estas restricciones presupuestales es que el departamento de capacitación promueve la realización de acuerdos con otras instituciones públicas para el pago de los honorarios docentes, lo que da como resultado que se tenga *“(…) una serie de convenios marco, algunos estables y otros puntuales para un curso”* (EE2:4).

Igualmente, las dificultades de movilización, no sólo impactan en las posibilidades de poder realizar o no una actividad de capacitación en el interior del país, sino que condicionan fuertemente las características de dicha actividad. Dicho de otro modo, se realiza *“una reunión por cada departamento. Esas son más amplias, (están pen…) se piensan como para unas 100 personas, simplemente por una cuestión económica. Se trata de hacer un sistema de taller. Lo que se busca es también que el funcionario participe, que opine, que dé su opinión, que cuente su vivencia; (…) Es más difícil, son 100 personas, es más difícil hacerlo. (…) yo preferiría tener talleres de 35, alguna vez lo logramos”* (EE2:4-6).

En virtud de la masividad de las actividades educativas y a los efectos de velar por su calidad, se pone atención a la selección de los docentes y a los materiales de apoyo visual desarrollados por los

mismos. En este sentido, se afirma que: *“hay uno que uno ve que es más capaz que otro y a veces uno busca llevar al que sabe más, ¿verdad?”* (EE1:7). Además, complementariamente: *“va y mira las exposiciones que se hacen para proyectar en PowerPoint y opina, dice: ‘no mire eso está mal, las exposiciones en PowerPoint deben tener menos palabras, tiene que tener pocas palabras, no ponga, no reproduzca el libro en la exposición’. Y...interactúa con los docentes y mejora el sistema”* (EE2:6).

El conjunto de las dificultades mencionadas, así como la manera en que algunas de las mismas son tratadas, abren interrogantes respecto de la forma en que el departamento de capacitación es gestionado. En este contexto, es relevante tomar nota de que dicho departamento fue conformado formalmente recién en el año 2012 y que previamente (desde el año 2009) las actividades de capacitación se hacían con el apoyo puntual de personal de otras áreas; actualmente cuenta con una funcionaria que se encarga de la parte administrativa, logística y de coordinación con los docentes. Se trata sin duda de *“(...) un área muy modesta”* (EE2:1), pero que además carece de una dirección-liderazgo dedicado plenamente a su desarrollo: *“no soy una persona a tiempo completo para capacitación. Esa es la estructura que tenemos hasta ahora. Pretendemos tener alguien al frente y capacitado para la tarea”* (EE2:2).

Buscando establecer una síntesis temática, que a vez puede resultar paradójica en términos de un proyecto orientado a la innovación y mejora, sería la **falta de “estabilidad”** (EE2:7). Expresada también en términos de la aspiración de: ***“(...) tener una estructura de cursos permanente (...) y desarrollar y consolidar ese departamento de capacitación. Eso incluye el poder implementar cursos a distancia”*** (EE2:1).

I.3. Plan de trabajo

La vinculación con la institución dio comienzo en el mes de junio realizándose las entrevistas exploratorias. Pese a existir apertura desde un primer momento, luego esta resultó condicionada a la firma de un convenio entre la institución y el investigador en el que se especifica entre otros aspectos que la actividad desarrollada por el investigador no tendrá costo para la institución, el objeto, plazo y uso del producto del estudio, la independencia de las partes y la reserva de la información. Las cartas requeridas por la institución fueron entregadas el 25/6 y el convenio recién estuvo pronto para la firma el 5/8, recibiendo una copia firmada el 9/8 -. Al mismo tiempo, se recibía el mensaje de que se tenía la “orden de no trancar el trabajo”, pero en la práctica el acceso a información y la realización del trabajo de campo se vio dilatado.

En la Tabla 1 puede observarse el cronograma de trabajo para el estudio diagnóstico de la institución, que contó con cuatro fases: identificación de la demanda, comprensión del problema, reconocimiento de necesidades, y acuerdos con la organización.

Tabla 1 - Cronograma De Trabajo									
FASES DEL ESTUDIO DIAGNÓSTICO		PREVISTO					EJECUTADO		
		ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	JUNIO	JULIO	AGOSTO
FASE 1. IDENTIFICACIÓN DE LA DEMANDA	Contacto y acercamiento a la institución								
	Entrevistas exploratorias								
	Recopilación documental								
	Identificación de actores/sectores implicados								
	Matriz								
	Modelo de Análisis								
FASE 2. COMPRENSIÓN DEL PROBLEMA	Entrevistas a actores clave								
	Observación de reunión de coordinación de cursos								
	Observación de reunión de coordinación de publicaciones								
	Observación del curso								
	Encuesta								
	Búsqueda de antecedentes relacionados con el tema								
FASE 3. RECONOCIMIENTO DE NECESIDADES	Aplicación Técnica del Iceberg								
	Identificación de fortalezas y debilidades								
	Definición de prioridades								
	Dimensiones involucradas en proceso de mejora								
	Personas implicadas (grupo impulsor)								
	Diagrama de Mejora								
FASE 4. ACUERDOS CON LA ORGANIZACIÓN	Sistematización de la información.								
	Redacción del Informe.								

FASE I. La primera etapa de trabajo dio lugar a partir de un primer contacto telefónico, que permitió realizar la primera entrevista exploratoria con el presidente de la institución y facilitó el acceso a información documental reciente. Continuó con la entrevista exploratoria al Secretario General de la institución, dónde ya se realizó un primer listado de tipo de actores clave, se solicitó el acceso amplio a información estadística y documental. Como contrapartida se recibió la solicitud de la firma del convenio mencionado anteriormente. La etapa concluye con la realización de la matriz y modelo de análisis, luego de un primer acercamiento a un marco teórico-conceptual inicial que facilite la comprensión del problema.

FASE II. Esta etapa tiene la particularidad que permite comenzar a registrar las diferentes miradas de los actores clave. Para ello se utilizó la técnica de entrevista semi-estructurada, la observación, la encuesta y la profundización de la revisión documental. Es una etapa en que la información va creciendo de manera vertiginosa, cargada del desafío de poder procesar y realizar un análisis cabal de la misma.

FASE III. La aplicación de herramientas de análisis contribuye a la jerarquización necesaria y a la preparación de la instancia ese proceso de análisis y a la elaboración de una primera aproximación diagnóstica.

FASE IV. Como etapa de síntesis es claramente la más compleja y cuyos productos son sumamente perfectibles en virtud de los escasos tiempos de maduración.

I.4. Encuadre teórico

La verbalización de la demanda institucional, en términos de aspectos a mejorar, parte de la “falta de estabilidad”. Si consideramos que dicha estabilidad hace la previsión de acciones que viabilizan la gobernabilidad de la institución, se está haciendo clara referencia al rol de administración, como se explicará en el siguiente epígrafe (Frigerio, Poggi y Tiramonti, 1992). A propósito del contenido del quehacer administrativo, no sólo comprende la previsión de los recursos y la organización del conjunto de tareas institucionales, sino que involucra el control normativo. Este último tiene especial relevancia en la institución en estudio, dado que uno de sus cometidos esenciales es el control del cumplimiento normativo por parte de funcionarios públicos y de empresas públicas no estatales e informar a sus instituciones empleadoras de su cumplimiento. ¿Cómo impacta esto en el departamento de capacitación?

Uno de los riesgos puede ser el de burocratizar la **gestión institucional**. ¿Qué se quiere decir con esto? Pues que el desafío para quienes tienen la tarea de gestionar la institución es evitar la ritualización del proceso de trabajo, o en palabras de Frigerio et al. (1992, p. 123): el *“proceso mediante el cual las acciones se repiten mecánicamente de acuerdo a las normas que rescriben su realización, sin considerar las actividades sustantivas que definen a la institución. (...) Cuando esto ocurre, el sistema administrativo se transforma en un dispositivo de control de formalidades y evalúa a sus actores, no en términos de su trabajo ni en relación a los objetivos logrados, sino según la capacidad de adaptación y cumplimiento de las actividades rituales de mantenimiento del sistema”*. Para el cumplimiento de ese objetivo es importante profundizar sobre el rol del administrador, gestor o director del centro formativo; pero primero deben tenerse en cuenta algunos aspectos respecto del tipo de institución de que se trate.

Para analizar el tipo de centro educativo (Departamento de Capacitación) en el que se realiza el estudio, se parte de comprender las características de su **desarrollo organizativo** en términos de sus capacidades para comprometerse con la transformación educativa. En palabras de Gairín (2004, p. 18): *“la situación de las organizaciones suele ser diferente aunque nos movamos en un mismo contexto socio-cultural. La especial manera como se relacionan sus componentes, la acción diferenciada de la dirección, la forma como se aplica el proceso organizativo, la propia historia institucional y sus inquietudes en relación con la mejora, configuran diferencias y dan una*

personalidad única y particular a cada institución y a cada proceso organizativo". El autor concibe cuatro estadios de desarrollo: la organización como marco; la organización como contexto; la organización aprende; la organización genera conocimiento.

Decir que la organización es el marco, implica otorgar un papel secundario a la misma, es decir, que el *"proceso organizativo actúa como soporte a un programa, proporcionando para su desarrollo espacios, tiempos, normativa, recursos humanos u otros requerimientos; esto es, adecuando los recursos a las tareas asignadas con la pretensión de alcanzar los estándares establecidos. Actúa así como continente de la acción formativa..."* (Gairín, 2004, pp. 18-19). En el estadio dos, la organización es el contexto/texto de actuación, dónde se puede percibir un papel activo de la organización, expresado en la elaboración de proyectos institucionales, educativos y socioeducativos; existe además una conciencia de colectivo, que permite trascender el propio instituido. Siendo en el estadio 3, la etapa en que la organización ha desarrollado la capacidad de aprender de sí misma, y el estadio 4 es la etapa en que puede compartir/gestionar conocimiento.

Teniendo en cuenta el estadio de desarrollo organizacional, deben considerarse además los rasgos principales que – de acuerdo con la revisión de investigaciones – caracterizan la **dirección de las instituciones educativas**: a) está involucrada en la totalidad de los procesos que se producen en el centro; b) Es una opción profesional de escaso atractivo; c) la autonomía institucional debe volverse en la garantía de un eficaz desempeño; d) debe ser participativa; e) exige un desempeño profesional y especializado (Castro, Gairín, Navarro, Barroso, Brito, Martínez y Molina, 2011).

Por otro lado, también deben considerarse una serie de factores condicionantes del desempeño en un puesto directivo (Castro, et al., 2011), los que pueden ser de diferente naturaleza e interrelacionados, potenciándose y produciendo distintos efectos de acuerdo según las personas, los procesos y el contexto de que se trate. Se establecen cuatro niveles de análisis:

- Condicionantes Personales: posición de la persona y características propias.
- Condiciones Contextuales: entorno de trabajo y condiciones sociales vinculadas al desempeño.
- Condiciones del Sistema: como orienta las decisiones respecto a la selección, formación, promoción y el desarrollo profesional directivo, etc.
- Condicionantes Profesionales: características que definen al colectivo profesional (Castro, et al., 2011).

Pese a las características de las direcciones y las condicionantes que actúan sobre ellas, para lograr un mejoramiento educativo, resulta clave el **liderazgo de los directores**: *"una adecuada gestión en un centro educativo se mueve entre aquello que es preciso hacer para un centro educativo funcione*

y, por otro lado, un conjunto de capacidades de los directores que posibiliten que ese centro trabaje en equipo” (Vaillant, 2012, pp. 52). A propósito de dichas capacidades esenciales para el liderazgo educativo, la autora retoma la categorización realizada por Álvarez (2010, citado en Vaillant, 2012), siendo la capacidad de: pensamiento estratégico, gestión del aprendizaje, relación con las personas y capacidad para la creación y animación de las estructuras organizativas.

La capacidad del pensamiento estratégico refiere a las destrezas requeridas para promover y gestionar procesos de cambio, así como para desarrollar un proyecto de dirección. La capacidad de gestión del aprendizaje tiene que ver las habilidades para liderar los procesos de enseñanza, supervisar la tarea y el desarrollo profesional del docente, es decir, con la dirección pedagógica de los centros educativos. La capacidad de relación con las personas se refiere a aquellos atributos que facilitan el desarrollo de redes entre los agentes educativos, así como la gestación de proyectos institucionales que involucren al colectivo docente. La capacidad para la creación y animación de estructuras organizativas considera la habilidad del director para crear estructuras que impulsen la coordinación y el trabajo en equipo, poniendo énfasis en el desarrollo de liderazgo compartido (Vaillant, 2012).

Volviendo sobre el planteo inicial de la administración, coincidente con las capacidades definidas por Álvarez (2010, citado en Vaillant, 2012), Frigerio et al. (1992, p. 125), en realidad, jerarquizan una de ellas: *“un administrador es un planificador de estrategias. Es un actor que prevé las consecuencias de las decisiones que se adoptan”*. En esos términos las autoras sostienen que la organización (estratégica) de la administración requiere cambiar viejas rutinas por otras, que se adecúen de mejor manera a los nuevos requerimientos de la institución y, consecuentemente, al contexto en el que ésta se ubica. Pero el administrador debe ser también eficaz, es decir, debe tener la aptitud para alcanzar los objetivos institucionales; y eficiente, es decir, contar con las aptitudes para dar el mejor uso a los recursos disponibles.

II - COMPRENSIÓN DEL PROBLEMA

Este capítulo busca dar cuenta del proceso de acercamiento progresivo a la comprensión del problema y dando cuenta de las diversas técnicas y herramientas metodológicas utilizadas (véase anexos 1 al 6): entrevistas abiertas a integrantes del equipo de dirección durante la etapa exploratoria; entrevistas semi-estructuradas al personal docente y representantes de instituciones aliadas del centro de capacitación; la observación de reuniones docentes y del trabajo en aula; y la encuesta a estudiantes y la revisión documental.

La sistematización y procesamiento de datos se realizó a partir de cada instrumento de relevamiento, con un abordaje centralmente cualitativo y complementado con algunos elementos de análisis cuantitativo que surgen de la sistematización de los datos de las encuestas a estudiantes; finalmente

se utilizó la triangulación de datos y de técnicas. Se buscó dotar de niveles adecuados de confiabilidad y validez a los instrumentos de relevamiento, para lo cual se realizaron los testeos previos y los ajustes que correspondieran.

Sucintamente la entrevista es una técnica orientada a la obtención de información de manera oral y personalizada. Existen diversos tipos de diseño de entrevistas, en este caso se han utilizado las entrevistas exploratorias y las semi-estructuradas. En las del primer tipo, se busca *“identificar aspectos relevantes de una determinada situación u objeto de estudio para proporcionar al entrevistador una primera impresión o acercamiento sobre el fenómeno estudiado”*; mientras que en las semi-estructuradas se *“parte de un guión que predetermina la información que se requiere. En este caso, las preguntas son abiertas, lo que posibilita mayor flexibilidad y matices en las respuestas”* (Rodríguez-Gómez y Valldeoriola, 2009, pp. 37).

La observación como técnica de investigación requiere intencionalidad (focalizada y orientada hacia el objetivo de investigación) y sistematicidad, es decir, planificada y controlada (Valles, 2000, citado en Batthyani y Cabrera 2011).

El uso de la encuesta en la investigación educativa requiere relevar información de los diferentes actores involucrados o de un grupo de ellos; en general, al trabajar con poblaciones que por diferentes razones no podrían ser estudiadas completamente, se construye una muestra representativa de la misma, para luego generalizarlos a la población de la cual se la obtuvo la misma. (Blaxter, Hughes y Tight, 2007). El cuestionario es el instrumento específico para la recolección de información en las encuestas. Se dispone de una diversidad de modos de aplicación: presencial “cara a cara”, telefónicos, por correo, autoadministrados individuales o en grupos, etc. (Hernández, Fernández y Baptista, 1997). A los efectos de este estudio en su fase diagnóstica, el cuestionario fue aplicado a un grupo de estudiantes, en la modalidad autoadministrado presencial individual

II.1. Fase I: primera colecta de datos

En esta etapa se realizaron las entrevistas exploratorias al Presidente y Secretario General, cuyos principales contenidos fueron expuestos en el apartado correspondiente a identificación de la demanda (véase apartado I.2). Dichas entrevistas tuvieron lugar en el mes de junio y fueron codificadas como EE1 y EE2.

El otro componente importante en esta fase de trabajo fue el relevamiento de información documental y estadística. En este sentido, se resumen las principales acciones desarrolladas fueron:

10/6 Se descarga información disponible en el sitio web.

- 13/6 Se reciben las memorias del año 2012 y copia de los materiales de capacitación que se entregan habitualmente a los estudiantes en los cursos.
- 10/7 Se recibe copia electrónica de información contenida en la computadora del Departamento de Capacitación (935 archivos en 48 carpetas). La información está poco ordenada, en algunos casos repetida múltiples veces, con escasa sistematización y diversos huecos de información faltante. Básicamente son listados de asistencia, cartas de invitación, formularios de evaluación, estadísticas, programas, presentaciones de los docentes y los currículums de docentes.

II.2. Matriz de análisis

La base teórico-conceptual en la que se sustenta la matriz de análisis aquí utilizada fue desarrollada por Frigerio et al. (1992) y concebida para facilitar la comprensión y gestión de instituciones educativas. Estas investigadoras entienden que el campo institucional puede ser analizado desde las cuatro dimensiones que lo integran: organizacional, administrativa, pedagógico-didáctica y comunitaria. Debe tenerse presente que dichas dimensiones están fuertemente vinculadas y articuladas entre sí, aunque se las desagregue para su presentación, es importante considerar su interdependencia.

La dimensión organizacional hace referencia a los *“aspectos estructurales que toman cuerpo en cada establecimiento educativo determinando un estilo de funcionamiento”* (Frigerio et al., 1992, p. 27). Se incluyen en esta dimensión los aspectos relativos a la estructura formal, siendo algunos de sus elementos constitutivos: el organigrama, la toma de decisiones, la distribución de tareas, la división del trabajo, las formas de conducción de los equipos de trabajo, los canales de comunicación y el uso de tiempos y espacios. Deben también considerarse las cuestiones inherentes a la estructura *“informal”*, es decir, las relaciones que desbordan las formas preestablecidas institucionalmente de relacionarse.

La dimensión administrativa se constituye por *“las cuestiones de gobierno”* (Frigerio et al., 1992, p. 27), e incluye los soportes estructurales y las estrategias de desarrollo. Algunos de sus elementos constitutivos son: los recursos humanos y financieros, la infraestructura, los tiempos disponibles, el manejo de la información, las normas y reglamentaciones presentes en la organización, el control de la evolución de las acciones y la aplicación de las correcciones necesarias para mejorarlas.

La dimensión pedagógico-didáctica da cuenta de las *“actividades que definen la institución educativa, diferenciándola de otras instituciones sociales. Su eje fundamental lo constituyen los vínculos que los actores construyen con el conocimiento y los modelos didácticos”* (Frigerio et al., 1992, p. 27). Algunos de sus elementos significativos son: las prácticas docentes y las teorías subyacentes, el rol

del alumno en el proceso de aprendizaje, los procesos de enseñanza y aprendizaje, los criterios de evaluación, las relaciones establecidas entre los docentes y los estudiantes.

La dimensión comunitaria se refiere *“al conjunto de actividades que promueven la participación de los diferentes actores en la toma de decisiones”* (Frigerio et al., 1992, p. 27-28). Refiere a la manera en que cada institución considera las demandas, las exigencias y los problemas que recibe del entorno. Algunos de los elementos que la componen son: los ámbitos y los actores que participan de la vida organizacional, la relación con el medio social, las potencialidades del entorno y la colaboración, coordinación y actividades en conjunto.

Mediante la aplicación de la matriz de análisis para el caso en estudio, puede apreciarse en primera instancia que las dimensiones mayormente implicadas son la administrativa y la pedagógica (véase Anexo 7). Sin embargo, la relevancia del tema del financiamiento, vuelve importante a la dimensión comunitaria, en tanto otras instituciones públicas o de cooperación participen de la propuesta educativa y contribuyan a su financiamiento. Siendo entonces los actores clave: los Gobiernos Departamentales y Municipales, las Instituciones Públicas, las Instituciones con convenio (que incluye instituciones de cooperación internacionales), el equipo de Dirección, el personal de apoyo administrativo y logístico, el colectivo docente y los estudiantes (funcionarios públicos y de Empresas Públicas no Estatales).

II.3. Modelo de análisis

A partir de la matriz de datos se construye un modelo de análisis (véase figura 1), que busca descubrir y articular las relaciones existentes entre el problema priorizado, las dimensiones del campo institucional jerarquizadas y los actores clave, para finalmente identificar factores causales asociados al problema.

De todas formas, el modelo debe considerarse como preliminar y sujeto a revisión, en virtud de los nuevos hallazgos que puedan surgir tras el análisis de la información relevada en la segunda colecta de datos.

Las temáticas planteadas, además de la falta de recursos financieros – hay un discurso muy fuerte respecto de que este es el problema central – fueron: que el Departamento de Capacitación tiene un muy modesto desarrollo – básicamente, debido a su reciente creación y al tema financiero -; que la actividad educativa se conforma con un conjunto de cursos irregulares y episódicos – se trata de cursos que dependen de la demanda y financiamiento de terceros para su realización; lo más frecuente es que se realicen en una única instancia -; la masividad estudiantil - la mitad de los cursos se conformaron con 80 o más estudiantes -; la selección de docentes para los cursos se basa en una evaluación no formal del equipo de dirección.

Figura 1 – Modelo De Análisis



A partir del modelo de análisis se identificaron nuevos actores clave a ser incluidos en el relevamiento de información de la etapa diagnóstica; asimismo, la indagación incluye las temáticas relacionadas ya identificadas, e implica el diseño y aplicación de nuevos instrumentos para el relevamiento de información.

II.4. Fase II: segunda colecta de datos

El objetivo principal de la segunda fase es ampliar la información disponible, incluyendo nuevas fuentes de información e informantes calificados y diversificando las técnicas de investigación utilizadas y/o ampliando su aplicación.

- **Relevamiento de información documental**

El cometido principal del relevamiento de información durante esta fase es el de clarificar información imprecisa relevada en la etapa anterior, establecer si los faltantes o huecos de información son tales o son omisiones subsanables, obtener nueva información mencionada por otras fuentes en el proceso de investigación. En este sentido, las principales acciones desarrolladas fueron:

- 26/7 Se considera información faltante definitiva la estadística de las encuestas de evaluación de los cursos por los estudiantes, correspondientes a 10 de las 17 actividades de capacitación realizadas en el año 2012.
- 2/8 Se accede a informes internos de cumplimiento de la planificación en el departamento de capacitación, propuesta de trabajo para el año 2013, propuestas y programas para el desarrollo de uno de los cursos en formato online.
- 5/8 Se recibe copia del expediente generado en el año 2011 solicitando la inclusión de horas docentes en el presupuesto, que incluye plan de trabajo para el año 2012.
- 7-8/8 Se recibe comunicación electrónica de importancia para la preparación de la entrevista con una el referente de IC4.

- **Encuesta**

Los cuestionarios de encuestas aplicadas a los estudiantes (n=235) durante el año 2012 por parte de la institución arrojan los siguientes resultados:

Tabla 2 - Encuesta 2012

	% Respuesta	Excelente	Muy Bueno	Bueno	Indiferente	Malo
El material entregado ha sido	49,9%	29,1%	52,5%	17,5%	0,4%	0,4%
El nivel de los contenidos ha sido	50,1%	20,1%	59,4%	18,3%	1,3%	0,4%
En general, el taller te ha parecido	49,0%	21,5%	59,4%	16,9%	1,8%	0,5%
La comodidad del aula	48,8%	17,4%	40,8%	38,5%	2,3%	0,9%
La organización del taller ha sido	51,9%	19,8%	49,6%	28,9%	0,9%	0,9%
La utilidad de los contenidos aprendidos	52,6%	18,3%	65,5%	14,0%	1,3%	0,9%
TOTAL	50,2%	21,3%	53,6%	23,1%	1,3%	0,6%

Como puede apreciarse, las valoraciones neutras o negativas son muy bajas, dado que sumadas promedian el 1,9%, teniendo como valor máximo 3,2% en lo que refiere a la comodidad del aula. Sin

embargo, debe tenerse en cuenta que los datos corresponden sólo a 6 de los 17 cursos dictados, desconociéndose que sesgo voluntario o involuntario puede existir en la sistematización de la información. También resulta relevante considerar que el promedio de formularios recibidos con respuestas completadas es de apenas algo más del 50%, esto tiene que ver con la baja capacidad de exigibilidad en su aplicación y escaso control de su entrega; en comparación debe tenerse en cuenta que la encuesta aplicada para el estudio, cuya primera página era la utilizada habitualmente por la institución tuvo 100% de formularios entregados. Por último, debe tomarse en cuenta que el formulario se aplica al final de la jornada, siendo que en varios cursos, aquellos cuyos grupos son de mayor tamaño, el ausentismo parcial es importante, por lo que habría un sesgo en los datos.

La comparación de porcentajes en los resultados entre las encuestas aplicadas por la institución durante el año anterior y la realizada este año durante la realización del estudio, carece de relevancia porque los formularios recogidos durante el estudio son apenas 21, dado que hubo un solo curso durante el período extendido de relevamiento de información; además el grupo de 2013 es muy homogéneo en términos de edad y calificación, lo que constituye una diferencia cualitativa relevante respecto de los grupos del año 2012 tomados en su conjunto.

Sin embargo, aunque no se trate de datos trasladables a porcentajes generalizables, hay dos respuestas que tienen un valor cualitativo relevante para el objetivo central de la capacitación de llevada a cabo por la institución. Cuyas respuestas se resumen en la Tabla 3 En primer lugar, cuando los encuestados afirman que en mi lugar de trabajo es raro que alguien tengo un comportamiento poco ético, las respuestas son contundentemente posicionadas de acuerdo o muy de acuerdo; eso quizás haría pensar en una valoración ética positiva del lugar de trabajo, pero ocurre que los encuestados son pasantes (a desempeñarse en la Institución Nro5 con Convenio de capacitación: IC5) a los que se les aplicó el cuestionario antes de que empezaran a trabajar, por ese motivo hay un número también alto de “no contesta”, en consecuencia las respuestas implican una suerte de prejuizgamiento positivo.

Por otro lado, en el caso de la segunda pregunta seleccionada, las valoraciones “muy en desacuerdo” o “en desacuerdo” sumadas igualan a las “de acuerdo” o “muy de acuerdo”. Pero esta no es una frase elegida al azar, tiene que ver con el objetivo principal del curso, que es la de promover el comportamiento ético de los funcionarios públicos y prevenir casos de corrupción. Por tanto, sin ser un dato concluyente, implica cuando menos un elemento problematizador respecto de la eficacia de la capacitación realizada.

Tabla 3 - Preguntas Escogidas Encuesta 2013

	Muy desacuerdo	en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	No contesta
En mi lugar de trabajo es raro que alguien tenga un comportamiento poco ético		2	9	1	9
En la práctica no siempre es posible actuar de acuerdo con la ética y la moral	3	7	9	1	1

- **Entrevistas a actores clave**

El acceso a la información que permitiera categorizar, seleccionar y contactar a los actores clave, se vio dilatado por las dificultades ya señaladas (véase apartado I.3). El cronograma específico de realización de las entrevistas está resumido en la Tabla 4.

La información proporcionada por la institución indicaba que sólo se contó con una Coordinadora Docente para uno de los tipos de cursos, que se dictó exclusivamente en el interior del país y que contaba con financiamiento de la institución IC1. Además, se especificó que en el año 2012 se contaron con 4 convenios con instituciones diferentes, siendo el alcance de los mismos diverso. En consecuencia, se incluyó a la Coordinadora Docente y al Interlocutor/gestor del convenio de cada institución entre las entrevistas a realizar.

Tabla 4 - Entrevistas aplicadas según tipología de actores clave

INSTRUMENTO	TIPO DE ACTOR	NRO. CASOS	LUGAR	FECHA REALIZACIÓN
Entrevista semi-estructurada	Coordinadora Docente	1	Montevideo	Agosto
	Docente	9	Montevideo	Julio-Agosto
	Referente Institución con Convenio	4	Montevideo e Interior	Agosto

Del relevamiento documental surge que la institución cuenta con un plantel de 20 docentes en una lista de prelación, ordenada en primera instancia en base a los méritos y la temática específica a la que postula o tiene experticia. De dicho listado se constató que 7 no fueron convocados durante el 2012, de hecho no han efectivamente hasta ahora trabajando para la institución. De los 13 restantes, resultó sumamente complejo realizar un muestreo cualitativo, dado que algunos sólo habían trabajado para un institución, otros para varias pero solo en Montevideo, otros sólo en el interior del país y además el número de cursos dictados difería de manera importante. Por tanto, se buscó combinar los criterios de mayor y menor actividad, Montevideo e interior, una, dos y tres instituciones,

conformando una muestra de 9 docentes (véase Tabla 5). Los docentes fueron codificados como D, del 1 al 13, por ejemplo D1 y cuando se les realizó la entrevista se agrega la E delante, por ejemplo ED1.

Tabla 5

Personal docente, institución capacitada y total de cursos dictados (2012)

Docente	INSTITUCIÓN				TOTAL
	IC4	IC3	IC2	IC1	
ED1	2	0	1	5	8
ED2	3	0	0	3	6
ED3	0	0	0	4	4
ED4	0	0	0	2	2
ED5	1	0	0	1	2
ED6	2	0	0	0	2
ED7	1	0	0	0	1
ED8	0	0	1	0	1
ED9	1	0	0	0	1
D10	1	1	1	3	6
D11	1	0	0	0	1
D12	0	0	0	1	1
D13	0	0	0	1	1
Total	12	1	3	20	36

- **Observación**

Se realizan dos instancias de observación de actividades que involucran al equipo docente de maneras distintas: observación de una reunión de coordinación del equipo docente (véase pauta en el anexo 4) para la planificación del curso para nueva institución contraparte 2013 (IC5); y observación de la clase planificada para IC5, que es la única actividad de capacitación que se realiza desde que se inició el contacto con la institución (véase pauta en anexo 5).

Las notas de observación de la reunión de coordinación docente (véase anexo 8) instalan la idea de que existen algunos problemas de gestión vinculados a qué le compete a la institución estudiada y qué a la institución conveniente: ¿quién define el contenido educativo?, ¿es negociable?, ¿la logística es responsabilidad de quién?, ¿quién tiene la responsabilidad de que los docentes cobren los honorarios en tiempo y forma? Pero emergen, además, aspectos relacionados con las concepciones sobre coordinación, coordinación docente, liderazgo, trabajo en equipo y negociación. También, hay implícitos respecto a cambio e innovación. Finalmente, los estilos y canales de comunicación cobran especial relevancia.

Notas de observación de la clase planificada de para IC5

Entorno y materiales: el lugar no tiene accesibilidad óptima, reúne un confort adecuado, hay parte de los materiales en el aula y otros en el depósito. Se dispone de café en la pausa.

Comportamiento discente: había estudiantes esperando al llegar, 17 estaban presentes al iniciar la clase con 15 minutos de atraso, hay 4 llegadas tarde la mayor llega 69 minutos después de la hora pactada. El grupo va variando su interés, primero denota expectativa, luego recurren a la revisión de los materiales entregados, finalmente se los ve aburridos y un par mandan SMS. En el corte les cambia el ánimo. Hay una funcionaria que dobla la edad promedio del auditorio y que se acerca para felicitar y agradecer al docente.

Docente: llega a la hora de inicio de la clase, pero al punto de encuentro a 300mtrs del aula. Antes de iniciar pide se acerquen al frente y propone una disposición diferente de las sillas, pero siempre en el formato auditorio. La clase es esencialmente expositiva, se disculpa por ello "pero tiene jefes y los contenidos los tiene que dar", el auditorio no es tampoco especialmente colaborador/participativo, impresiona tener cierta premura y no aguarda ni tampoco fuerza la participación. Plantea que "si hay algo que no les gusta se levantan y se van", "les pido no conversen entre Uds.", "traten de poner atención". Se ensaña con la estudiante que llegó muy tarde. El PowerPoint utilizado es mejorable, hay algunas diapositivas con mucho texto, se varía el formato y tipos de letra, algunas palabras no se leen por el gráfico del pie de página. En el corte está de buen humor, hay una funcionaria que dobla la edad promedio del auditorio que se acerca para felicitar y agradecer.

Contenidos: No se cubre el temario propuesto, posiblemente sea muy extenso para el tiempo de aula y algunos aspectos podrían y tratarse de manera más sintética. De los dos ejercicios planteados, uno lo propone como domiciliario y del otro aplica una sola pregunta.

La lectura que se hace en la observación de la clase, refleja un interés decreciente de los estudiantes en la misma, finalizando en un claro estado de aburrimiento, que no se ve luego reflejado en la encuesta completada por los propios estudiantes. Así, por ejemplo, 3 de las 21 respuestas tienen valoraciones por debajo de 3, en una escala del 1 al 10, y 4 se sitúan entre 9 y 10 puntos. Sin embargo, la observación realizada resulta coherente con la crítica realizada en otro curso: *"Y qué es la ética, y que dijo no sé quién de la ética, a mí me encanta porque soy abogada, pero a los demás pobres, ¡fue...terrible, fue como una masa espantosa! Que lo sintieron así porque dijeron "¡qué*

bodrio!”, fue la respuesta así general, la primera parte un bodrio y la otra estuvo buena, pero nos quedamos con ganas de más” (EC3:6).

III - IDENTIFICACIÓN DE NECESIDADES

Luego de realizar un primer análisis de los datos relevados se debe avanzar hacia la caracterización de los problemas, realizando la priorización correspondiente, a fin de concretar una propuesta de plan de mejora.

III.1. Niveles y lógicas en juego: el iceberg como analizador

A través de la aplicación de la técnica del iceberg, se busca profundizar en la comprensión del problema identificando prioridades institucionales en un trayecto que relaciona lo explícito con lo implícito, es decir, dando cuenta de los elementos constitutivos de la cultura institucional (Tejera, 2003). Desde esta perspectiva se consideran tres niveles de análisis: lo visible, las prioridades y lo subyacente. El primero se compone por los elementos distinguibles directamente. El segundo nivel se conforma con *“los rituales de comportamiento, las normas de convivencia, los estilos de comunicación”* (Tejera, 2003, p. 3). Los elementos subyacentes son aquellos no son explicitados, tales como valores, creencias y supuestos, pero que constituyen pilares de la cultura institucional.

En el caso de la institución estudiada (véase Gráfico 2), en el primer nivel, el nivel de lo visible se puede distinguir la existencia de un buen clima de trabajo (reconocido por todos); que por tratarse de una institución pequeña, más allá de las responsabilidades específicas; que en virtud de los dos primeros aspectos también se nota que el personal está comprometido con sus tareas y la institución; que los docentes se consideran calificados por ser todos universitarios y contar varios con especializaciones y postgrados; pero también se percibe la falta de una dirección permanente, a tiempo completo en el Departamento de Capacitación.

En el nivel de las prioridades se jerarquiza la necesidad/deseo de estabilidad, que está claramente relacionada con la falta de recursos financieros, pero además con el escaso avance del desarrollo organizacional que está ligado también a la ausencia de una programación curricular (regular, estable), estrechamente vinculadas a las condicionantes de la dirección.

En términos de lo subyacente, se descubre la existencia de demoras y dilaciones en el pago a los docentes, aspecto que genera malestar pero que mayor malestar genera la poca atención o relevancia que la institución le asigna al tema. . Otro aspecto que subyace es el desconocimiento y descoordinación docente, que lleva a que los docentes que imparten una misma materia no se conozcan y en algunos casos, no sepan cuál es el abordaje que tiene el otro docente sobre el mismo

tema; esto debido a la libertad de cátedra y a que todos los docentes están capacitados, por lo que la coordinación se visualiza como deseable pero no imprescindible.

Figura 2 – El Iceberg Como Analizador



Un tercer elemento subyacente es el de la comunicación trunca con las instituciones aliadas o co-partes, es decir, la comunicación es puntual y acotada a la tarea que se va a ejecutar y luego no hay contacto hasta que se planifica el curso siguiente; esto seguramente se explica por la multitarea, pero desde las instituciones es percibido como un aspecto a cambiar.

III.2. Aproximación diagnóstica: Identificación de fortalezas y debilidades.

El análisis previo se constituye en un insumo valioso para seguir profundizando el diagnóstico institucional y determinar los lineamientos del plan mejora institucional. En la Figura 3 se sintetizan las fortalezas (que habrá que preservar y desarrollar), las debilidades (que habrá que modificar), las oportunidades (que deben ser rápidamente transformadas en fortalezas) y las amenazas (frente a la que se debe estar alerta y tomar ciertas medidas preventivas).

De la lectura de la matriz FODA se evidencian algunos aspectos reiterados en términos positivos como oportunidad y en términos negativos como debilidad, como es el caso de los convenios, que además está asociada a la debilidad presupuestal y a la falta de personal de dirección del Departamento de Capacitación, de forma que para una suerte de "dirección ad hoc" son más viables

de cumplir un número acotado de convenios que una actividad programada permanente. Esa falta de liderazgo permanente se expresa también como debilidad respecto del liderazgo de los aprendizajes, donde prevalece la capacidad y criterio de cada docente, ante la ausencia de mecanismos de evaluación sistemáticos. Sin duda entonces, la gestión de los convenios es un elemento clave en la gestión institucional, pero debe incluirse también en el plan de mejora la gestión integral del Departamento de Capacitación y en particular el rol de dirección del mismo.

Figura 3 – Matriz de Análisis FODA



IV - ACUERDOS CON LA ORGANIZACIÓN

Con los elementos de análisis señalados en los apartados anteriores, se definió una estrategia de trabajo en taller con la dirección ampliada de la institución (4 integrantes), en el que se trabaja sobre diferentes escenarios futuros (optimista, probable, pesimista) al cierre del período de gestión (marzo 2015), y orientado a la delimitación del eje central del plan de mejora.

El trabajo realizado durante la etapa diagnóstica permitió acordar con la institución que el **Plan de Mejora**, debe centrarse en un **Proyecto de Gestión de Convenios Interinstitucionales**. Dicho Plan tiene como eje la dimensión administrativa, pero incluye las dimensiones comunitaria y pedagógico-didáctica; este y otros aspectos se resumen en la Tabla 6.

Tabla 6 - Plan de Mejora - Proyecto de Gestión de Convenios Interinstitucionales	
Dimensiones organizacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Dimensión administrativa • Dimensión comunitaria • Dimensión pedagógico-didáctica.
Actores involucrados	<ul style="list-style-type: none"> • Equipo de Dirección de la Institución • Dirección/responsable del Departamento de Capacitación • Personal del Departamento de Capacitación • Docentes • Referentes de las Instituciones con Convenios Permanentes de capacitación o con acciones conjuntas regulares sin convenio formal • Personal de la institución que apoya puntualmente al Departamento de Capacitación • Personal de la institución responsable de procesos clave para el éxito de los objetivos del Departamento de Capacitación
Fases	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño y planificación • Implementación • Seguimiento • Análisis de resultados
Extensión	<ul style="list-style-type: none"> • Setiembre de 2013 a marzo de 2015
Logros esperados	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar y consolidar el Departamento de Capacitación, • Ampliar los convenios existentes y generar nuevos • Tener una estructura de cursos permanente • Tener un equipo docente con actividad regular y planificada • Desarrollar cursos a distancia
Equipo involucrado en el diseño	<ul style="list-style-type: none"> • Representante del Equipo de Dirección de la Institución • Dirección/responsable del Departamento de Capacitación • Personal del Departamento de Capacitación

El consenso existente en el equipo de dirección ampliado refiere a la inviabilidad de obtener fondos por la vía presupuestal (presupuesto público nacional), dado que en este momento se está dando la discusión parlamentaria de la última rendición de cuentas y modificación presupuestal del período 2010-2015. En ese contexto la alternativa de financiamiento es claramente la vía extra-presupuestal y esta se ha expresado en la breve historia institucional mediante la firma de convenios interinstitucionales de capacitación. Por tanto, se plantea como desafío la gestión de los convenios como el mecanismo para la estabilidad y el crecimiento del Departamento de Capacitación, y asimismo el cumplimiento del mandato legal de capacitación a funcionarios públicos y trabajadores de empresas públicas no estatales, como estrategia privilegiada de prevención de la corrupción en el ámbito público.

La **Gestión de Convenios Interinstitucionales de Capacitación**, entre otros aspectos, incluye la difusión, oferta de servicios, la gestión de convenios propiamente dicha y la gestión pedagógico-didáctica. Pero el proyecto no estaría completo y tendría un éxito muy parcial sin el fortalecimiento de la **Gestión del Departamento de Capacitación**, que requiere cuando menos asumir más fuertemente el rol de dirección estratégica, de liderazgo de los procesos de aprendizaje y de transformación de las condicionantes contextuales y del sistema mediante la generación de una estructura dinámica y más acorde a los objetivos institucionales

V – BIBLIOGRAFÍA

Batthyány, K. y Cabrera, M. (Coord.) (2011) *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial*. Montevideo: Departamento de Publicaciones, Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (UCUR). ISBN: 978-9974-0-0769-7

Blaxter, L., Hughes, C. y Tight, M. (2007) *Cómo se hace una investigación*. (Segunda reimpresión). Barcelona: Gedisa.

Castro, D., Gairín, J., Navarro, M., Barroso, J., Brito, J., Martínez, A. y Molina, N. (2011) Condicionantes para el ejercicio y desarrollo profesional de la dirección de centros educativos. En Gairín, J. (Coord.) *La dirección de centros educativos de Iberoamérica. Reflexiones y experiencias*. Red AGE. Serie Informes. No. 2, marzo (pp. 12-39). Santiago: Santillana.

Frigerio, G., Poggi, M. y Tiramonti, G. (1992). *Las instituciones educativas: Cara y Ceca. Elementos para su comprensión*. Buenos Aires: Troquel Educación.

Gairín, J. (1999) *La organización escolar: contexto y texto de actuación*. (2ª edición). Madrid: La Muralla.

Gairín, J. (2004) Mejorar la sociedad, mejorando las instituciones educativas. pp. 77-128. Bilbao: ICE de Universidad de Deusto. Accedido el 18 de agosto, 2013, desde: <http://www.stjteresianas.pcn.net/rec-educacion/OrganizacionGestion/mejorando.pdf>

Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (1997). *Metodología de la investigación*. México: McGraw – Hill Interamericana

RODRÍGUEZ-GÓMEZ, D.; VALLDEORIOLA, J. (2009). *Metodología de la investigación*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.

Tejera, M. (2003). *Analizando la institución y su cultura*. Material de Apoyo. Máster en Gestión Educativa. Montevideo: Universidad ORT

Vaillant, D. (2012) Directores, capacidades y liderazgo educativo. En *La gestión, desafío crítico para la calidad y la equidad educativa. 1er Seminario Red AGE Uruguay* (pp. 51-67). Montevideo: Mastergraf.

VI – ANEXOS

Anexo 1 - Pauta de la entrevista exploratoria a realizar al Presidente y Secretario General de la institución

Objetivos principales de la entrevista: clarificar el problema de investigación organizacional sobre el que se elaborará una propuesta de mejora.

Proceso:

I – Presentación del investigador y del propósito del trabajo

II- Preguntas:

- 1- ¿Cuáles son los principales cometidos de la institución?
- 2- ¿Cuáles son los cometidos específicos del área de capacitación? ¿Cómo los lleva adelante?
¿Puede explicar brevemente cuál es el relacionamiento con las otras áreas de la institución?
¿Y con los centros educativos?
- 3- ¿Cuáles son los cursos que se han dictado? ¿Qué características tienen esos cursos, por ejemplo, duración/carga horaria, regularidad, modalidad (taller, semipresencial, etc) evaluación/aprobación, docentes propios o externos, etc?
- 4- ¿Qué problemáticas vinculadas a la gestión educativa les puede interesar abordar? ¿Por qué? ¿Cuál es la relevancia para la institución?
- 5- ¿Qué se ha hecho con respecto a este tema hasta el momento? ¿Cuál/es es/son las dificultades para abordar el tema?
- 6- ¿Qué información nos pueden aportar sobre el problema?
- 7- ¿Qué expectativas tienen con respecto al trabajo que se va a realizar?
- 8- ¿Qué apoyo pueden brindar para el trabajo de investigación?

Anexo 2 - Pauta de la entrevista a realizar a los docentes de la institución

Objetivos principales de la entrevista: obtener información relevante sobre aspectos relativos al problema de investigación organizacional sobre el que se elaborará una propuesta de mejora.

Proceso:

I – Presentación del investigador y del propósito del trabajo

II- Preguntas:

- 1- ¿Cuál es la temática de su especialidad? ¿Qué cursos ha dado para la institución?
- 2- ¿Cómo ha sido el proceso de convocatoria luego del llamado público a aspirantes? ¿Le llaman para entrevista, le envían email consultando su interés y disponibilidad, le convocan a reunión de equipo, etc.? ¿Qué opinión tiene Ud. de dicho proceso? ¿Propondría algún cambio? ¿Cuál?
- 3- ¿Con qué intensidad o regularidad ha actuado? ¿Cómo se siente al respecto? ¿Propondría algún cambio? ¿Cuál?
- 4- Cuando le ha tocado planificar un curso o alguno de sus contenidos, ¿cuál ha sido el modo de trabajo? ¿Individual, colectivo, grupo presencial, intercambio virtual, email, etc.? ¿Qué opinión tiene al respecto? ¿Propondría algún cambio? ¿Cuál? ¿Lo ha planteado?
- 5- ¿Qué opinión tiene sobre la carga horaria que se le ha asignado a la temática que le ha tocado enseñar? ¿Propondría algún cambio? ¿Cuál? ¿Lo ha planteado?
- 6- ¿Qué opinión tiene sobre las condiciones materiales (tamaño del aula, movilidad de las sillas, adecuación térmica, amplificación, visualización, etc.) ¿ Dichas condiciones han sido una limitante para el desarrollo de su propuesta de trabajo en el aula?
- 7- Al momento de definir la metodología de trabajo en el aula y su presentación ¿cuál ha sido el modo de trabajo?
- 8- ¿Qué herramientas de presentación ha utilizado?
- 9- ¿Qué percepción del grado de interés del alumnado tiene Ud.? ¿Considera que ese interés cambia durante el curso? ¿Puede especificar cómo busca Ud. motivar a su alumnado?
- 10- ¿Qué opinión tiene Ud. de sus colegas? ¿Destacaría alguno/a por su desempeño en el aula? ¿Destacaría alguno/a por su conocimiento en la temática de su especialidad?
- 11- ¿Ha recibido alguna valoración sobre su actuación docente por parte de sus colegas?
- 12- ¿Conoce Ud. la evaluación de los participantes?
- 13- ¿Ha recibido alguna evaluación de la institución?
- 14- ¿Qué opinión tiene sobre el sistema de contratación y el grado de retribución? ¿Qué expectativas tiene al respecto?
- 15- ¿Cómo evalúa Ud. el apoyo administrativo y logístico de la institución?
- 16- ¿Cómo evalúa Ud. el apoyo de la institución para la formulación de contenidos y para la definición de la metodología de trabajo en el aula?
- 17- ¿Considera que la institución debería capacitar a sus docentes? ¿En qué temáticas?
- 18- ¿Cómo valora Ud. la participación de las autoridades de la institución en las actividades de capacitación?
- 19- ¿Hay algo que quiera agregar?

Anexo3 - Pauta de la entrevista a realizar al referente de la institución IC4

Objetivos principales de la entrevista: obtener información relevante sobre aspectos relativos al problema de investigación organizacional sobre el que se elaborará una propuesta de mejora.

Proceso:

I – Presentación del investigador y del propósito del trabajo

II- Preguntas:

1. En primer término, me gustaría que me contaras los programas de capacitación que tiene aquí la IC4.
2. ¿Cómo es el régimen de trabajo de esos funcionarios durante el curso?
3. ¿Incluye los gobiernos departamentales?
4. ¿Cómo participa la institución en estudio en estos programas?
5. Estuve mirando en la página web y los programas de curso decía en revisión – desde el 2011- ¿hay una versión más actual que la que figura en la web? ¿Podrías pasarme la versión borrador que estén trabajando ahora?
6. ¿Hay una propuesta de reducir el número de horas de los cursos?, ¿cuáles son los criterios respecto de la carga horaria, para definir esta estructura de carga horaria?
7. ¿Cuál es la evaluación que Uds. tienen en términos generales de la participación de la institución en estudio en estos programas de capacitación?
8. ¿Hay evaluación de los participantes?
9. ¿El formulario de evaluación es el mismo para todos los cursos o los módulos?
10. ¿Habría posibilidades de ver esas evaluaciones?
11. ¿Qué evaluación hay por parte del docente a los alumnos, a nivel de cada uno de estos módulos?
12. ¿Hay otros módulos que tengan la misma carga horaria o una carga horaria similar?
13. ¿Cómo se hacía en esos casos la evaluación?
14. ¿La retribución que se le da a los docentes, es una retribución que está pensada en términos de horas aula? , ¿los tiempos de corrección de prueba, corren por cuenta del docente corregir se pagan adicionalmente?
15. ¿Cómo se hace en la modalidad virtual?
16. ¿El módulo de ética se incluye en la modalidad a distancia?
17. ¿Qué otros elementos hay para la evaluación del docente, que toma la ENAP, además de la evaluación que hacen los estudiantes?
18. ¿Los tiempos esos de coordinación, son tiempos voluntarios para los docentes? ¿No son tiempos retribuidos dentro de la carga horaria?
19. ¿Hay otras instituciones que aportan docentes? ¿Propuesta de contenido de cursos?
20. En términos de la gestión de la propuesta de capacitación de la Junta, (eh), desde la mirada de la INC4, ¿tú dirías que la institución en estudio debería o podría...?
21. ¿Hay algo que quisieras agregar?

Anexo 4 – Pauta de Observación de Reunión de Coordinación Docente

	REUNIÓN DE COORDINACIÓN DOCENTE
Integrantes	
Uso de la palabra (rotación, escucha, superposición)	
Temas desarrollados	
Aspectos centrales del debate	
Estrategias de negociación y construcción de acuerdos	
Resolución de situaciones conflictivas	
Temas colaterales	
Resoluciones de la reunión	

Anexo 5 – Pauta de Observación en el Aula

	ENTORNO Y MATERIALES
Accesibilidad	
Ambientación térmica y ventilación	
Iluminación y amplificación	
Equipamiento tecnológico de las sala	
Confort y movilidad del mobiliario	
Dimensiones y características del espacio físico (recepción, sala de espera/descanso, baños, break)	
Disponibilidad de pizarras, marcadores y rotafolios	
Entrega de material de apoyo y constancias	

	COMPORTAMIENTO DISCENTE
Nro.	
Posición corporal	
Registro	
Preguntas (recepción, respuesta, planteo)	
Diálogo entre pares	
Uso de Netbook y/o teléfonos móviles	
Actitud Gral.	

	DOCENTE
Puntualidad	
Presentación personal e institucional	
Temas desarrollados	
Cumplimiento del programa	
Corporalidad	
Manejo de situaciones conflictivas	
Manejo de las TAC	

Tema 1		IMPORTANCIA DEL COMPORTAMIENTO ÉTICO
Uso del tiempo		
Estrategias didácticas	Exposición (tipo de lenguaje, uso de las pausas, reiteración, conexión entre tópicos)	
	Uso de ejemplos (número, comprensión, pertinencia)	
	Preguntas (recepción, respuesta, planteo)	
	PWP (densidad de texto, uso del color, imágenes, animación)	
	Uso del espacio (disposición del espacio, movilidad del docente, movilidad de los alumnos)	
	Dinámica Gral.	

Tema 2		ÉTICA Y MORAL. (DESDE UN PUNTO DE VISTA TEÓRICO PRÁCTICO)
Uso del tiempo		
Estrategias didácticas	Exposición (tipo de lenguaje, uso de las pausas, reiteración, conexión entre tópicos)	
	Uso de ejemplos (número, comprensión, pertinencia)	
	Preguntas (recepción, respuesta, planteo)	
	PWP (densidad de texto, uso del color, imágenes, animación)	
	Uso del espacio (disposición del espacio, movilidad del docente, movilidad de los alumnos)	
	Dinámica Gral.	

Tema 3		CONCEPCIÓN DE SERVIDOR PÚBLICO DESDE PUNTO DE VISTA ÉTICO
Uso del tiempo		
Estrategias didácticas	Exposición (tipo de lenguaje, uso de las pausas, reiteración, conexión entre tópicos)	
	Uso de ejemplos (número, comprensión, pertinencia)	
	Preguntas (recepción, respuesta, planteo)	
	PWP (densidad de texto, uso del color, imágenes, animación)	
	Uso del espacio (disposición del espacio, movilidad del docente, movilidad de los alumnos)	
	Dinámica Gral.	

Tema 4		ANÁLISIS DEL BINOMIO USUARIO FUNCIONARIO. FALSA OPOSICIÓN
Uso del tiempo		
Estrategias didácticas	Exposición (tipo de lenguaje, uso de las pausas, reiteración, conexión entre tópicos)	
	Uso de ejemplos (número, comprensión, pertinencia)	
	Preguntas (recepción, respuesta, planteo)	
	PWP (densidad de texto, uso del color, imágenes, animación)	
	Uso del espacio (disposición del espacio, movilidad del docente, movilidad de los alumnos)	
	Dinámica Gral.	

Tema 5		DERECHO DEL USUARIO
Uso del tiempo		
Estrategias didácticas	Exposición (tipo de lenguaje, uso de las pausas, reiteración, conexión entre tópicos)	
	Uso de ejemplos (número, comprensión, pertinencia)	
	Preguntas (recepción, respuesta, planteo)	
	PWP (densidad de texto, uso del color, imágenes, animación)	
	Uso del espacio (disposición del espacio, movilidad del docente, movilidad de los alumnos)	
	Dinámica Gral.	

Tema 6		OBLIGACIONES DE LOS FUNCIONARIOS
Uso del tiempo		
Estrategias didácticas	Exposición (tipo de lenguaje, uso de las pausa, reiteración, conexión entre tópicos)	
	Uso de ejemplos (número, comprensión, pertinencia)	
	Preguntas (recepción, respuesta, planteo)	
	PWP (densidad de texto, uso del color, imágenes, animación)	
	Uso del espacio (disposición del espacio, movilidad del docente, movilidad de los alumnos)	
	Dinámica Gral.	

Anexo 6 – Formulario de Encuesta 2013

Nº Formulario (uso interno) 2013

FORMULARIO ANÓNIMO DE EVALUACIÓN DE LOS Y LAS PARTICIPANTES

“Taller Ética y Función Pública”

06 de Agosto de 2013

1.- Indique su opinión sobre el desarrollo del taller

	Excelente	Muy Bueno	Bueno	Indiferente	Malo
La organización del taller ha sido					
El nivel de los contenidos ha sido					
La utilidad de los contenidos aprendidos					
La comodidad del aula					
El material entregado ha sido					
En general, el taller te ha parecido					

2.- Señale su interés por cada tema

	Excelente	Muy Bueno	Bueno	Indiferente	Malo
Importancia del Comportamiento Ético					
Ética y Moral. (Desde un punto de vista teórico práctico)					
Concepción de Servidor Público desde punto de vista ético.					
Análisis del binomio usuario funcionario. Falsa oposición.					
Derecho del usuario.					
Obligaciones del Funcionarios.					

3.- Valore el tiempo de desarrollo del taller

	Demasiado Larga	Correcta	Demasiado Corta
La duración del taller ha sido			

4. - Califique el taller con una nota de 0 a 10 puntos:

5. - Exprese con una frase lo que comentaría a un compañero o compañera que vaya a realizar este taller

6.- Complete las siguientes frases

Lo más importante que aprendí hoy es

A partir de mañana voy a aplicar.....

Voy a plantearle a mis compañeros/as que.....

Le propondré a mi jefe/a o director/a que.....

No me resultó del todo claro.....

Me gustaría profundizar en.....

7.- Expresar su grado de acuerdo o desacuerdo con las siguientes frases

	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo
En mi lugar de trabajo es raro que alguien tenga un comportamiento poco ético				
En la práctica no siempre es posible actuar de acuerdo con la ética y la moral				
Somos servidores/as públicos/as, pero los/as usuarios/as reclaman más allá de sus derechos				
El/la usuario/a siempre tiene la razón				
Parecería que los/as funcionarios/as sólo tienen obligaciones y los/as usuarios/as sólo tienen derechos				

Variables Básicas

8. - Para finalizar, se le pide que complete los siguientes datos

8.1. Sexo (marque la opción correcta)

Hombre

Mujer

8.2. Edad (indique la edad en años)

Años de edad

8.3. ¿En qué año ingresó a la Administración Pública? (indique el año)

Años de Ingreso

8.3. ¿Cuál considera Ud. es su ascendencia étnico/racial? (marque una única opción)

Afro o negra

Asiática o amarilla

Blanca

Indígena

Otra.....

8.4. Estudios realizados (marque la opción correcta)

Secundaria 1er ciclo completo

Secundaria 2do ciclo Incompleto

Secundaria 2do ciclo completo

UTU (Nivel Básico y Superior) Incompleta

UTU (Nivel Básico y Superior) completa

Magisterio / Profesorado Incompleto

Magisterio / Profesorado completo

Universidad Incompleta

Universidad completa

Otra, ¿cuál?

8.5. ¿Actualmente está cursando algún nivel de educación formal? (marque la opción correcta)

Si No

8.5. ¿Actualmente en el desempeño de sus tareas tiene personal a cargo?

(marque la opción correcta)

Si No

¡MUCHAS GRACIAS POR SU TIEMPO Y SUS APORTES!

Anexo 7

MATRIZ DE ANÁLISIS DE DIMENSIONES DEL CAMPO INSTITUCIONAL						
ENTREVISTA	DIMENSIONES				SECTORES ACTORES	TEMAS
	ORGANIZACIONAL	ADMINISTRATIVA	PEDAGÓGICA DIDÁCTICA	COMUNITARIA		
EE1	<p>Propósito fundacional fijado por ley</p> <p>Organigrama mínimo</p> <p>Tareas superpuestas</p>	<p>Dependencia de recursos financieros externos</p> <p>Plantel docente externo y sin relación estable con la institución</p>	<p>Masividad estudiantil</p> <p>Selección docente</p> <p>Material de apoyo educativo de reciente edición</p>	<p>Relacionamiento con Instituciones Públicas del interior</p> <p>Relacionamiento con Instituciones con convenio</p>	<p>Gobiernos Departamentales y Municipales</p> <p>Instituciones Públicas</p> <p>Instituciones con convenio</p> <p>Equipo de Dirección</p> <p>Personal de apoyo administrativo y logístico</p> <p>Colectivo Docente</p> <p>Estudiantes (Funcionarios Públicos y de Empresas Públicas no Estatales)</p>	<p>Falta de recursos financieros</p> <p>Departamento de capacitación con muy modesto desarrollo</p> <p>Cursos irregulares y episódicos</p> <p>Masividad estudiantil</p> <p>Evaluación informal del personal docente</p>
EE2	<p>Propósito fundacional fijado por ley</p> <p>Organigrama mínimo</p> <p>Tareas superpuestas</p> <p>Agenda del departamento de capacitación condicionada por otras agendas institucionales</p>	<p>Dependencia de recursos financieros externos</p> <p>Insolvencia para el desarrollo de cursos online</p> <p>Plantel docente externo reducido y sin relación estable con la institución,</p> <p>Plantel docente ampliado recientemente aumenta la capacidad de simultaneidad de los cursos</p> <p>Normas que impiden la contratación de docentes</p> <p>Personal insuficiente para el desarrollo del departamento</p>	<p>Masividad estudiantil</p> <p>Selección docente</p> <p>Revisión de presentaciones</p> <p>Material de apoyo educativo de reciente edición</p> <p>No hay evaluación de aprendizajes</p> <p>No hay seguimiento-continuidad estudiantil/ la relación docente-estudiante es episódica</p> <p>Evaluación informal y espontánea a los docentes</p> <p>Se considera que hay un rol participativo de los estudiantes en el proceso de aprendizaje</p>	<p>Relacionamiento con Instituciones Públicas del interior</p> <p>Relacionamiento con Instituciones con convenio</p>	<p>Gobiernos Departamentales y Municipales</p> <p>Instituciones Públicas</p> <p>Instituciones con convenio</p> <p>Equipo de Dirección</p> <p>Personal de apoyo administrativo y logístico</p> <p>Colectivo Docente</p> <p>Estudiantes (Funcionarios Públicos y de Empresas Públicas no Estatales)</p>	<p>Falta de recursos financieros</p> <p>Departamento de capacitación con muy modesto desarrollo</p> <p>Cursos irregulares y episódicos</p> <p>Masividad estudiantil</p> <p>Evaluación informal del personal docente</p>

**Anexo 8 - Notas de observación de la reunión de coordinación equipo docente
para la planificación del curso para nueva institución contraparte 2013.**

Al llegar la reunión ya había dado inicio (hubo una “confusión” con la hora). En la misma participan dos docentes y una funcionaria de la institución, me sumo en torno a una mesa rectangular quedando ubicado en una cabecera. Se realizan los mínimos saludos, los dos docentes son verborágicos, se interrumpen, no parecen escucharse, cada uno con una trae una idea diferente; pero impartirán módulos diferentes y secuenciados en el curso que están coordinando. En realidad, sí se escuchan, pero cada uno sigue un hilo de discurso diferente. Hay algunas alusiones a mi presencia, se hace bromas y advertencias en tono de broma. Se me entrega copia del programa en versión borrador. Uno se queja de que todavía no cobró, por lo que argumenta que por su monto no es “para matarse”, y que igual la “calidad está asegurada con un formato único para todo”. Llega otro docente. Continúan las quejas, ahora sobre que en la IC5 habían 5 funcionarios sin hacer nada y ellos andaban cargando y corriendo para entregarle las cosas a la gente; un docente se queja de que entregaron los materiales tarde y no pudo hacer un ejercicio y que el otro lo hizo pero él cometió el error de entregar su copia con las respuestas subrayadas para fotocopiar. Los demás siguen en su diálogo o discurso, cuando lo dan por concluido se disculpan por no haberlo dejado hablar, lo invitan a expresarse, opta por decir que está de acuerdo con lo que los otros dos dijeron. Los dos primeros docentes se levantan para irse, se ponen el saco, planteo dos preguntas. Se muestran receptivos, consulto sobre el uso de una herramienta diferente de PowerPoint y sobre la posibilidad de generar una dinámica de trabajo en grupos en las actividades realizadas en el año anterior. Las respuestas fueron casi virulentas, tenían 40 minutos en un teatro con 100 personas, “era imposible”. Se incorpora el Secretario General, se discute sobre la posibilidad de extender el horario del curso para incorporar o desarrollar mejor los contenidos, se valora que los cambios implicarían volver a negociar con la IC5, queda así.

ANEXO II PLAN DE MEJORA ORGANIZACIONAL

Universidad ORT Uruguay
Máster en Gestión Educativa

Plan de Mejora Organizacional

Investigador: Fernando Borgia

Tutor: David Rodríguez-Gómez

Diciembre de 2013

I – ANTECEDENTES

El trabajo, que iniciara a principios del mes de junio de 2013, dio lugar a la elaboración de un documento de diagnóstico que fuera entregado a la organización y analizado conjuntamente con sus autoridades hacia fines del mes de setiembre. Complementando ese avance y considerando diferentes aspectos de la problemática identificada en la etapa anterior se presentan aquí los lineamientos que pretenden guiar hacia una mejora organizacional.

I.1. Aproximación diagnóstica

El estudio diagnóstico se desarrolló en cuatro fases: identificación de la demanda, comprensión del problema, reconocimiento de necesidades, y acuerdos con la organización. En la **FASE I** se realizaron entrevistas exploratorias al Presidente y al Secretario General de la organización, se realizó un primer listado de tipo de actores clave, se accedió a información documental reciente y se solicitó el acceso amplio a información estadística y documental. La etapa concluye con la realización de la matriz y modelo de análisis, luego de un primer acercamiento a un marco teórico-conceptual inicial que facilite la comprensión del problema. En la **FASE II** se registran las diferentes miradas de los actores clave (docentes, referentes de instituciones en las que se realizó capacitación, instituciones de cooperación que han financiado capacitación) mediante el uso de entrevistas semi-estructuradas (Rodríguez-Gómez y Valdeoriola, 2009), la observación de la coordinación docente y del dictado de un curso (Valles, 2000, citado en Batthyány y Cabrera, 2011), la encuesta a estudiantes (Hernández, Fernández y Baptista, 1997), y la profundización de la revisión documental. En la **FASE III** se aplican herramientas de análisis para la necesaria jerarquización y la preparación de la instancia de elaboración de una primera aproximación diagnóstica. En la **FASE IV** se realiza la síntesis y se establecen los acuerdos con la organización.

I.1.1. Identificación de la problemática seleccionada para trabajar

En virtud de las restricciones presupuestales es que la Unidad de Capacitación promueve la realización de acuerdos con otras instituciones públicas para solventar los costos de los cursos, teniendo "(...) una serie de convenios marco, algunos estables y otros puntuales para un curso" (EE2:4). Si bien el discurso más recurrente tiene que ver con la falta de recursos financieros, emergen otros planteamientos tales como el modesto desarrollo de la Unidad de Capacitación, que la actividad educativa es irregular y episódica, la masividad estudiantil y la ausencia de una evaluación formal del equipo docente. Al mismo tiempo, en el análisis de la información relevada, se identifican a nivel subyacente (Tejera, 2003) disconformidades en la gestión del pago a docentes, la ausencia de liderazgo pedagógico y la existencia de comunicación trunca e intermitente con las instituciones aliadas o co-partes.

De todas formas, el principal desafío es superar la falta de “estabilidad” (EE2:7), es decir, “(...) *tener una estructura de cursos permanente (...) y desarrollar y consolidar ese departamento de capacitación. Eso incluye el poder implementar cursos a distancia*” (EE2:1).

I.1.2. Dimensión Organizacional comprometida

Habiendo relevado la información relativa a la temática a trabajar, se identificaron las dimensiones organizacionales mayormente implicadas en una posible propuesta de intervención sobre el problema, que en este caso tiene como eje la dimensión administrativa, pero incluye las dimensiones comunitaria y pedagógico-didáctica.

Mediante la aplicación de la matriz de análisis para el caso en estudio, puede apreciarse en primera instancia que las dimensiones mayormente implicadas son la administrativa - “*las cuestiones de gobierno*” (Frigerio, Poggi y Tiramonti, 1992, p. 27), e incluye los soportes estructurales y las estrategias de desarrollo -; y la pedagógica-didáctica - “*su eje fundamental lo constituyen los vínculos que los actores construyen con el conocimiento y los modelos didácticos*” (Frigerio et al., 1992, p. 27).

Por otro lado, al mismo tiempo, la relevancia del tema del financiamiento, jerarquiza la dimensión comunitaria - “*conjunto de actividades que promueven la participación de los diferentes actores en la toma de decisiones*” (Frigerio et al., 1992, pp. 27-28) -, en tanto otras instituciones públicas o de cooperación participen de la propuesta educativa y contribuyan a su financiamiento. Esta situación es referida en términos positivos como oportunidad y en términos negativos como debilidad. Pero la debilidad presupuestal está también asociada a la falta de personal de dirección de la Unidad de Capacitación, de forma que en este contexto es más factible cumplir con un número acotado de convenios que con una actividad programada permanente.

Volviendo sobre la dimensión pedagógico-didáctica, la falta de liderazgo permanente por razones presupuestales, se expresa también como debilidad respecto del liderazgo de los aprendizajes (Vaillant, 2012), prevaleciendo la capacidad y criterio de cada docente, ante la ausencia de mecanismos de evaluación sistemáticos.

I.1.3. Actores institucionales involucrados

Luego de realizar el análisis de los factores causales, se identificaron una serie actores institucionales y externos que están involucrados directamente en la problemática planteada: equipo de dirección, dirección/responsable de la unidad de capacitación, personal de la unidad de

capacitación, personal que apoya puntualmente a la unidad de capacitación, personal responsable de procesos clave para el éxito de los objetivos de la unidad de capacitación, docentes, referentes de las instituciones con convenios permanentes de capacitación o con acciones conjuntas regulares sin convenio formal. La diversidad y multiplicidad de actores involucrados vuelve inviable la participación efectiva de la totalidad de los mismos en la formulación del plan de mejora; por tanto, se optó por convocar sólo a los actores institucionales (excluyendo a los externos) con mayor incidencia (dirección y unidad de capacitación) y dejar abierta la posibilidad de involucrar a los demás en las actividades previstas en el plan de mejora (en las que en virtud de su rol institucional tengan o deban tener influencia directa).

I.2. Acuerdos establecidos con la Organización

En el informe de trabajo realizado durante la etapa diagnóstica se especifica que el **Plan de Mejora**, debe orientarse hacia la **Gestión de Convenios Interinstitucionales** como el mecanismo para la estabilidad y el crecimiento de la Unidad de Capacitación y el cumplimiento de las obligaciones legales de la organización.

La Gestión de Convenios Interinstitucionales de Capacitación, entre otros aspectos, incluye: la difusión de la actividad de capacitación, la oferta de servicios, el cumplimiento de los acuerdos interinstitucionales (cronograma de ejecución, calidad comprometida, material de apoyo, acreditación, evaluación e informes), fluidez comunicativa, gestión y liderazgo pedagógico-didáctico, y una política estratégica orientada a la fidelización de las instituciones aliadas.

I.2.1. Justificación del estudio

La relevancia de la institución es un elemento central en la justificación del estudio. Recuérdese que se trata de una institución pública, de carácter nacional que, entre sus cometidos, tiene la capacitación sobre temáticas específicas a funcionarios públicos y trabajadores de empresas públicas no estatales. La pertinencia es mayor aún si se tiene en cuenta el escaso desarrollo de la Unidad de Capacitación en relación con las funciones que le fueran asignadas, dado que no dispone de infraestructura propia con fines educativos, el equipo docente está integrado por 20 profesionales que son contratados para el dictado de cada curso en particular mediante el régimen de arrendamiento de servicios profesionales, y al momento del inicio del estudio diagnóstico contaba con una sola funcionaria con dedicación exclusiva en dicha unidad.

Planteado de otra forma, el rol institucional justifica un trabajo hacia la mejora de la gestión y las características institucionales constituyen una oportunidad especialmente valiosa de aprendizaje para el investigador/asesor, así como de puesta en práctica de las líneas de acción proyectadas.

I.2.2. Grupo de trabajo asignado para participar del diseño del plan

La conformación del grupo de trabajo fue acordada durante la reunión de trabajo en la que se presentó el Informe de Avance, y de acuerdo con los criterios propuestos por el investigador, es decir, un representante del Equipo de Dirección de la Institución, Dirección/responsable del Departamento de Capacitación (Secretario General) y la funcionaria de la Unidad de Capacitación. Sin embargo, las agendas de los jefes de la institución incluían compromisos que en el exterior y en el interior del país, que impedían que estuvieran presentes con continuidad hasta fines del mes de octubre. En ese contexto, en virtud de los tiempos académicos, se vio que era inconveniente postergar dichas reuniones y se optó porque participaran de la reunión los integrantes del Equipo de Dirección que pudieran.

Avanzando el mes de octubre se concreta la incorporación de una funcionaria profesional, que asumirá el rol de Coordinadora de la Unidad de Capacitación y se valoró como importante su incorporación al equipo de trabajo. Los cambios en la integración del grupo de trabajo entre una reunión y la siguiente (ver Anexo IV.1) tuvieron como efecto que los temas se replantearan, generando una involuntaria polémica sobre el alcance de las decisiones del Equipo de Trabajo, máxime cuando el Equipo de Dirección tiene una integración política (designada por el Parlamento y con representantes del partido de gobierno y de la oposición política). Estas discusiones tuvieron dos consecuencias inmediatas: el Equipo de Dirección prácticamente dejó de participar, reservándose la discusión de la propuesta del Plan de Mejora para su ámbito de toma de decisiones; y el espacio físico de las reuniones dejó de ser la sala de la dirección, para volverse itinerante entre la Unidad de Capacitación y el despacho del Secretario General. Posteriormente, en virtud de la premura por concretar la propuesta, por la vía de los hechos la participación institucional se redujo al Secretario General y a la Coordinadora de la Unidad de Capacitación.

I.2.3 Fases y extensión del plan de mejora

En el siguiente cuadro se resume el proceso de elaboración del Plan de Mejora Organizacional (véase Cuadro 1). La ejecución del mismo, está prevista para el año lectivo 2014, a diferencia de las ideas iniciales que iban hasta marzo del año 2015.

Cuadro 1. Fases de desarrollo del Plan de Mejora Organizacional		
FASE 1	Septiembre	<ul style="list-style-type: none"> • Entrega del Informe de Avance a la institución • Presentación y discusión del Informe de Avance con la Dirección de la institución • Acuerdo con la institución respecto del propósito general del plan de mejora • Conformación del equipo de trabajo y definición del cronograma preliminar de reuniones.
FASE 2	Octubre y Noviembre	<ul style="list-style-type: none"> • Realización de reunión de coordinación en las que se delinearán: <ul style="list-style-type: none"> ○ Objetivo general y objetivos específicos ○ Metas para cada objetivo específico (logros) ○ Actividades a realizar para el alcance de los objetivos planteados ○ Cronograma de ejecución del plan de mejora ○ Recursos y costos ○ Supuestos de realización para la sustentabilidad del plan
FASE 3	Diciembre	<ul style="list-style-type: none"> • Entrega del Plan de Mejora a la institución • Presentación y discusión del Plan de Mejora con la Dirección de la institución y el equipo de trabajo que participó en su formulación. • Aprobación y ajustes • Presentación institucional del Plan de Mejora al conjunto de actores y funcionarios que contribuyen a los logros de la institución en el área educativa

II – PLAN DE MEJORA

II.1. Objetivos

Corresponde precisar que la definición del objetivo general, en su idea básica, estaba presente desde la etapa final del estudio diagnóstico, su formulación actual se construyó teniendo en cuenta los factores causales identificados durante el diagnóstico, el intercambio con el equipo de trabajo del plan, las reflexiones en el espacio del taller de mejora organizacional con colegas y docentes, y la revisión crítica del tutor. El objetivo general del plan es **potenciar la capacitación interinstitucional en ética pública**.

La formulación de los objetivos específicos tuvo un proceso similar, centrándose en identificar aquellos que contribuyeran de manera más sustantiva al cumplimiento del objetivo general y asumiendo que parte de la viabilidad del plan depende de que la extensión y complejidad del mismo sea acorde con las capacidades institucionales. Se definieron entonces cinco **objetivos específicos**:

6. Fortalecer la difusión de la oferta formativa
7. Ampliar las instituciones públicas y empresas públicas no estatales a las que se les brindan servicios de capacitación
8. Ampliar la capacitación en las instituciones públicas y empresas públicas no estatales a las que ya se han brindado servicios de capacitación.
9. Agilizar la administración de los acuerdos y los convenios de capacitación.
10. Dinamizar la acción e interacción pedagógico-didáctica.

II. 2. Líneas de actividad

En grandes líneas, el conjunto de actividades previstas pueden agruparse por su vinculación a la difusión y la comunicación; a los procedimientos de administración y gestión; a la realización de cursos; al intercambio, reflexión y aprendizaje educativo; a la elaboración de informes y rendición de cuentas. En la Planilla Integradora pueden verse detalladamente las 31 actividades previstas y su contribución al cumplimiento de los 5 objetivos específicos.

II.3 Logros proyectados

Se plantea medir el logro del objetivo general de manera indirecta, a través del cumplimiento de las metas planteadas para cada uno de los objetivos específicos. Por tanto, para cumplir con el *Objetivo Específico 1: fortalecer la difusión de la oferta formativa*, se plantea realizar **75 actividades de difusión**. Dichas actividades incluye la diseminación selectiva (contacto con organismos del Estado), la realización de un boletín electrónico con frecuencia quincenal, la publicación mensual de notas de prensa y la realización de tres eventos de divulgación de actividades de formación.

Respecto del *Objetivo Específico 2: ampliar las instituciones públicas y empresas públicas no estatales a las que se les brindan servicios de capacitación*, la meta es **incrementar un 200% el número de instituciones**. La referencia es respecto del año 2012 en que se realizaron actividades con 6 instituciones, por lo que se busca contar con 12 nuevas instituciones durante el año 2014, realizando 30 cursos para 1000 funcionarios.

Con relación al *Objetivo Específico 3: ampliar la capacitación en las instituciones públicas y empresas públicas no estatales a las que ya se han brindado servicios de capacitación*, se propone **incrementar un 50% el número de cursos**. La referencia es respecto del año 2012 en que se realizaron 18 cursos, por lo que se plantea realizar 26 cursos (menos masivos), capacitando a 700 funcionarios durante el 2014.

A propósito del *Objetivo Específico 4: agilizar la administración de los acuerdos y los convenios de capacitación*, la meta es **realizar un protocolo general de procedimientos y tres instructivos específicos**. Esta meta es la única que aguarda ser cumplida antes del fin del año, durante el mes de mayo.

Al momento de definir el *Objetivo Específico 5: dinamizar la acción e interacción pedagógico-didáctica*, se entiende que las condiciones institucionales no permiten ir más allá de generar mayor nivel de acción e interacción pedagógico-didáctica, es decir, no hay condiciones de viabilidad para plantearse un sistema de evaluación, un programa de formación continua y de fortalecimiento pedagógico didáctico. Sin embargo sí es factible desplegar un conjunto de acciones que contribuyan

a generar las condiciones para que un segundo plan de mejora se centre en estos aspectos. Por tanto, se aguarda **lograr realizar 36 talleres con docentes**. Dichos talleres se suman a las actividades de coordinación, planificación y evaluación vinculadas a los objetivos específicos 2 y 3, en las que se involucra siempre a un grupo acotado de docentes. Incluye una reunión mensual de coordinación docente, que involucra a todo el equipo docente, 6 talleres de formación docente, y 18 encuentros dedicados al diseño de nuevos formatos e identificación de propuestas de contenidos para los cursos permanentes.

II.4. Personas implicadas

Claramente todo el personal de la institución está implicado en el Plan de Mejora, si bien las responsabilidades principales recaen sobre la Unidad de Capacitación y el Equipo de Dirección. Dado que la Unidad de Capacitación cuenta sólo con dos funcionarias: Coordinadora (recientemente integrada) y una funcionaria administrativa, las otras áreas de la institución deberán brindar apoyo (informática, Administrativo - Contable, secretaría de dirección), al igual que el colectivo docente.

El seguimiento del cumplimiento del Plan de Mejora, recae sobre el Secretario General, quien ya cumple esa tarea respecto de las demás unidades de la institución. Para facilitar el seguimiento (que para que resulte efectivo debe ser metódico), teniendo en cuenta que un plan que no se monitorea es altamente probable que no se cumpla, **se ha diseñado un instrumento de seguimiento** que toma como referencia a un semáforo. La aplicación del mismo es muy sencilla, permite el monitoreo mensual – cuatrimestral y anual. Sus resultados son comprensibles para todo el personal y es fácilmente compartibles (véase anexos IV.4 y IV.5).

II.5. Recursos

En términos de los recursos requeridos para el desarrollo del Plan de Mejora, se formuló la propuesta considerando el personal (permanente y contratado) existente, por lo que no se establece la contratación de personal (atendiendo a los impedimentos presupuestales y legales). Sin embargo, se establecen tiempos de trabajo vinculados a la concreción del Plan de Mejora (véase Cuadro 2) que pueden involucrar una redistribución de tiempos internos e incluso una dedicación importante durante un período breve de tiempo (por ejemplo el diseño de la plantilla del boletín por parte del Área Informática).

Cuadro 2: Recursos Necesarios			
Personas	Equipo de Dirección (Presidente, Vicepresidente y Vocal) Secretario General	Tiempos	Horas del Equipo de Dirección (10%) Horas del Secretario General (20%) Horas de la Coordinadora de la Unidad Capacitación (100%) Horas de la Administrativa de la Unidad Capacitación (100%) Horas Docentes (300%) Horas del Área Informática (5%) Horas del Área Administrativo Contable (10%) Horas de la Secretaría de Dirección (5%)
	Coordinadora Unidad Capacitación Administrativa de la Unidad Capacitación Docentes Informático Contadora Secretaria de Dirección		
Espacios físicos	Sala de reuniones (institucional) Aulas (externas)	Materiales	Material didáctico de apoyo Material de difusión Cartelería
Equipamiento	Equipo informático para presentación multimedia (institucional)	Otros	Catering (para 3 eventos)
		Financieros	\$ 1.361.267 + IVA

Respecto de la infraestructura y equipamiento no se prevén cambios, es decir, el uso de la infraestructura existente para las etapas de coordinación, planificación, evaluación, etc., y el uso de aulas externas para la realización de cursos. Sí se plantea el aumento de la actividad conlleva un aumento de las necesidades en términos de material didáctico de apoyo y que las actividades de difusión requieren de un material específico; además se considera que la diversificación de instituciones conllevará a una edición también más diversa de materiales. En este sentido los recursos financieros están centrados en viabilizar la edición de estos materiales, pero además a generar suficiente disponibilidad de tiempos docentes.

II.6. Cronograma

A continuación en el Cuadro 3 se presentan el Diagrama de Gantt por objetivo específico, en el mismo puede apreciarse que: en torno al objetivo específico 1 se trabajará durante los 12 meses del año; el objetivo específico 4 es el otro objetivo para el que se inician actividades en el mes de enero, y es el primero en ser cumplido (durante el mes de mayo); que los objetivos 2, 3 y 5 se cumplirán en el período febrero a diciembre. La versión completa del Diagrama de Gantt, con el período de ejecución de cada una de las actividades previstas para cada uno de los objetivos específicos puede verse en el Anexo IV.2.

Cuadro 3: Plan Anual - Diagrama De Gantt

OBJETIVO GENERAL		Potenciar la Capacitación Interinstitucional en Ética Pública											
OBJETIVOS ESPECÍFICOS		Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Setiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
1.	Fortalecer la difusión de la oferta formativa												
2.	Ampliar las instituciones públicas y empresas públicas no estatales a las que se les brindan servicios de capacitación												
3.	Ampliar la capacitación en las instituciones públicas y empresas públicas no estatales a las que ya se han brindado servicios de capacitación												
4.	Agilitar la administración de los acuerdos y los convenios de capacitación												
5.	Dinamizar la acción e interacción pedagógico-didáctica												

II.7. Planilla Integradora

II.7.1 Esquema de Trabajo

Cuadro 4

GENERAL: Potenciar la Capacitación Interinstitucional en Ética Pública		
OBJETIVOS	ESPECÍFICOS	METAS
	1. Fortalecer la difusión de la oferta formativa	Realizar 75 actividades de difusión (Contacto con organismos del Estado; boletín electrónico, notas de prensa; realización de eventos). Cumplida de enero a diciembre.
	2. Ampliar las instituciones públicas y empresas públicas no estatales a las que se les brindan servicios de capacitación	Incrementar un 200% el número de instituciones (12 nuevas instituciones, 30 cursos, 1000 funcionarios). Cumplida de febrero a diciembre.
	3. Ampliar la capacitación en las instituciones públicas y empresas públicas no estatales a las que ya se han brindado servicios de capacitación.	Incrementar un 50% el número de cursos (26 cursos, 700 funcionarios). Cumplida de febrero a diciembre.
	4. Agilitar la administración de los acuerdos y los convenios de capacitación.	Realizar un protocolo general de procedimientos y tres instructivos específicos. Cumplida de enero a mayo.
	5. Dinamizar la acción pedagógico-didáctica.	Realizar 36 talleres con docentes (coordinación y planificación de actividades, evaluación de cursos, actualización de contenidos, metodologías para el trabajo en el aula y a distancia). Cumplida de febrero a diciembre.

Cuadro 5

OBJETIVO ESPECÍFICO		1. Fortalecer la difusión de la oferta formativa		
ACTIVIDADES		¿QUIÉN/QUIÉNES?	¿CUÁNDO?	¿QUÉ SE NECESITA?
1.1	Contacto con las Áreas de Capacitación - RRHH de los organismos del Estado	Unidad de Capacitación	Enero a diciembre	Horas Unidad Capacitación, Listado de áreas de Capacitación - RRHH de los Organismos del Estado, Dirección institucional establezca prioridades, material de difusión
1.2	Difusión electrónica (web, redes sociales, email, boletín) de noticias y actividades	Unidad de Capacitación y Responsable de Informática	Enero a diciembre	Horas Unidad Capacitación y Horas de Área Informática, Acuerdo con Dirección institucional sobre prioridades y contenidos de la comunicación, listado de participantes en cursos anteriores, selección de contenidos y redacción de textos
1.3	Difusión periódica de actividades a través de la prensa	Unidad de Capacitación y Dirección de la Institución	Marzo a noviembre	Horas Unidad Capacitación, Acuerdo con Dirección institucional sobre prioridades y contenidos de la comunicación, material de difusión, listado de contactos de medios de prensa, selección de contenidos y redacción de textos
1.4	Realización de eventos de lanzamiento de nuevas actividades (cursos a distancia)	Unidad de Capacitación y Dirección de la Institución	Marzo, julio y setiembre	Horas Unidad Capacitación, Horas Área Administrativo - Contable, Acuerdo con Dirección institucional sobre el cronograma de difusión, prioridades y contenidos de la comunicación, material de difusión, cartelera y catering

Cuadro 6

OBJETIVO ESPECÍFICO		2. Ampliar las instituciones públicas y empresas públicas no estatales a las que se les brindan servicios de capacitación		
ACTIVIDADES		¿QUIÉN/QUIÉNES?	¿CUÁNDO?	¿QUÉ SE NECESITA?
2.1	Encuentro exploratorio de trabajo con el 80% de las Áreas de Capacitación - RRHH de los organismos del Estado contactadas	Unidad de Capacitación, Dirección de la Institución y Representante de institución contraparte	Febrero a octubre	Horas Unidad Capacitación
2.2	Formulación de propuesta inicial de capacitación para el 60% de los organismos del Estado contactados	Unidad de Capacitación, Dirección de la Institución y Representante de institución contraparte	Febrero a octubre	Horas Unidad Capacitación
2.3	Definición de la cantidad y perfil ocupacional de los funcionarios a capacitar en cada institución para el 50% de los organismos del Estado contactados	Unidad de Capacitación, Dirección de la Institución y Representante de institución contraparte	Marzo a octubre	Horas Unidad Capacitación
2.4	Planificación de cursos y definición de cronograma por institución para el 40% de los organismos del Estado contactados	Unidad de Capacitación, Dirección de la Institución y Representante de institución contraparte	Marzo a octubre	Horas Unidad Capacitación
2.5	Reuniones de coordinación docente (por curso e institución)	Unidad de Capacitación y Docentes seleccionados	Abril a octubre	Horas Unidad Capacitación, Sala de reuniones, horas docentes

2.6	Elaboración de los formatos y contenidos de los cursos acordes a los requerimientos	Unidad de Capacitación Docentes seleccionados	de y	Abril a octubre	Horas Unidad Capacitación, Sala de reuniones, horas docentes, equipo informático para presentación multimedia
2.7	Realización de cursos en el 25% de los organismos del Estado contactados	Unidad de Capacitación, Docentes seleccionados y Representante de institución contraparte	de y	Abril a noviembre	Horas Unidad Capacitación, Aulas, horas docentes, material didáctico de apoyo, equipo informático para presentación multimedia
2.8	Evaluación y elaboración de informes (por curso e institución)	Unidad de Capacitación Docentes seleccionados	de y	Abril a diciembre	Horas Unidad Capacitación, Sala de reuniones, horas docentes
2.9	Presentación de informes a cada institución e identificación de prioridades para el siguiente año	Unidad de Capacitación, Dirección de la Institución y Representante de institución contraparte	de la y de	Mayo a diciembre	Horas Unidad Capacitación, Sala de reuniones, equipo informático para presentación multimedia

Cuadro 7

3. Ampliar la capacitación en las instituciones públicas y empresas públicas no estatales a las que ya se han brindado servicios de capacitación.					
OBJETIVO ESPECÍFICO					
ACTIVIDADES		¿QUIÉN/QUIÉNES?	¿CUÁNDO?	¿QUÉ SE NECESITA?	
3.1	Puesta en funcionamiento de las comisiones de coordinación interinstitucional previstas en cada convenio de capacitación	Unidad de Capacitación, Dirección de la Institución y Representante de institución contraparte	de la y de	Febrero a junio	Horas Unidad Capacitación
3.2	Definición de la cantidad y perfil ocupacional de los funcionarios a capacitar en cada institución	Unidad de Capacitación, Dirección de la Institución y Representante de institución contraparte	de la y de	Febrero a junio	Horas Unidad Capacitación
3.3	Planificación de cursos y definición de cronograma por institución	Unidad de Capacitación, Dirección de la Institución y Representante de institución contraparte	de la y de	Febrero a junio	Horas Unidad Capacitación
3.4	Reuniones de coordinación docente (por curso e institución)	Unidad de Capacitación Docentes seleccionados	de y	Marzo a julio	Horas Unidad Capacitación, Sala de reuniones, horas docentes
3.5	Ajuste de los formatos y contenidos de los cursos a nuevos requerimientos	Unidad de Capacitación Docentes seleccionados	de y	Marzo a julio	Horas Unidad Capacitación, Sala de reuniones, horas docentes, equipo informático para presentación multimedia
3.6	Realización de cursos en las instituciones	Unidad de Capacitación, Docentes seleccionados y Representante de institución contraparte	de y de	Marzo a noviembre	Horas Unidad Capacitación, Aulas, horas docentes, material didáctico de apoyo, equipo informático para presentación multimedia
3.7	Evaluación y elaboración de informes (por curso e institución)	Unidad de Capacitación Docentes seleccionados	de y	Abril a noviembre	Horas Unidad Capacitación, Sala de reuniones, horas docentes
3.8	Presentación de informes a cada institución e identificación de prioridades para el siguiente año	Unidad de Capacitación, Dirección de la Institución y Representante de institución contraparte	de la y de	Mayo a diciembre	Horas Unidad Capacitación, Sala de reuniones, equipo informático para presentación multimedia

Cuadro 8

OBJETIVO ESPECÍFICO					4. Agilizar la administración de los acuerdos y los convenios de capacitación.			
ACTIVIDADES		¿QUIÉN/QUIÉNES?		¿CUÁNDO?		¿QUÉ SE NECESITA?		
4.1	Protocolo interno de trabajo según se trate de un acuerdo o de un convenio de capacitación	Unidad de Capacitación, Área Administrativo - Contable y Dirección de la Institución	Enero a marzo			Horas Unidad Capacitación, Horas Área Administrativo - Contable, Acuerdo con Dirección institucional, Sala de reuniones		
4.2	Instructivo para las instituciones con las que se realizan actividades de capacitación	Unidad de Capacitación, Área Administrativo - Contable y Dirección de la Institución	Febrero a abril			Horas Unidad Capacitación, Horas Área Administrativo - Contable, Acuerdo con Dirección institucional, Sala de reuniones		
4.3	Estudio de opciones administrativo-contables para el pago anticipado a docentes	Unidad de Capacitación y Área Administrativo - Contable	Enero y febrero			Horas Unidad Capacitación, Horas Área Administrativo - Contable, Acuerdo con Dirección institucional, Sala de reuniones		
4.4	Instructivo para los docentes	Unidad de Capacitación, Área Administrativo - Contable y Dirección de la Institución	Marzo			Horas Unidad Capacitación, Horas Área Administrativo - Contable, Acuerdo con Dirección institucional, Sala de reuniones		
4.5	Instructivo interno de informes y rendición de cuentas	Unidad de Capacitación, Área Administrativo - Contable y Dirección de la Institución	Abril y mayo			Horas Unidad Capacitación, Horas Área Administrativo - Contable, Acuerdo con Dirección institucional, Sala de reuniones		

Cuadro 9

OBJETIVO ESPECÍFICO					5. Dinamizar la acción e interacción pedagógico-didáctica.			
ACTIVIDADES		¿QUIÉN/QUIÉNES?		¿CUÁNDO?		¿QUÉ SE NECESITA?		
5.1	Reuniones periódicas de coordinación docente	Unidad de Capacitación y Equipo docente	Febrero a diciembre			Horas Unidad Capacitación, Sala de reuniones, horas docentes, equipo informático para presentación multimedia		
5.2	Cursos y talleres de formación del equipo docente	Unidad de Capacitación y Equipo docente	Marzo, abril, mayo, junio y noviembre			Horas Unidad Capacitación, Sala de reuniones, horas docentes, equipo informático para presentación multimedia		
5.3	Sistematización de las evaluaciones docentes	Unidad de Capacitación	Abril a noviembre			Horas Unidad Capacitación		
5.4	Utilización de la evaluación docente como herramienta para la formación docente	Unidad de Capacitación y Dirección de la Institución	Abril a noviembre			Horas Unidad Capacitación		
5.5	Diseño de nuevos formatos e identificación de nuevas propuestas de contenidos para los cursos permanentes	Unidad de Capacitación, Equipo docente y Dirección de la Institución	Mayo a diciembre			Horas Unidad Capacitación, Sala de reuniones, horas docentes, equipo informático para presentación multimedia, Acuerdo con Dirección institucional sobre prioridades y contenidos		

II.7.2 Sustentabilidad

Cuadro 10			
DISPOSITIVO PROPUESTO PARA EL SEGUIMIENTO	TÉCNICA PROPUESTA (instrumento en Anexos)	MOMENTOS DE APLICACIÓN	INDICADOR/ES DE AVANCE
	Planilla de monitoreo, lista de control objetivo 1 a 5.	Diaria, Semanal, quincenal, mensual y cuatrimestral, de acuerdo a la actividad registrada	% mensual y de cuatrimestral de cumplimiento de actividades planificadas (uso de semáforo: verde = 85% y más de cumplimiento, amarillo = 70 a 84% de cumplimiento, rojo = menos del 70% de cumplimiento)

Cuadro 11			
SISTEMA DE INFORMACIÓN	ESTRATEGIAS PARA SOCIALIZAR LA INFORMACIÓN	MOMENTOS DE DIFUSIÓN E INTERCAMBIO	DESTINATARIOS
	<p>Se realiza una reunión de presentación del Plan inmediatamente a su aprobación final por la institución.</p> <p>Posterior y cotidianamente la información se socializa a través del e-mail y de la intranet.</p> <p>Se realizan instancias cuatrimestrales de evaluación del cumplimiento.</p>	<p>Diciembre 2013, previo a la implementación del Plan de Mejora</p> <p>En forma permanente y en paralelo a la implementación del Plan de Mejora.</p> <p>Marzo/Abril, Julio/agosto, octubre/noviembre</p>	El conjunto de actores y funcionarios que contribuyen a los logros de la institución en el área educativa.

Cuadro 12			
PRESUPUESTO	RECURSOS QUE SE DEBEN ADQUIRIR	GASTOS DE INVERSIÓN	GASTOS DE OPERACIÓN
	No se indican.	No se indican.	<p>331 Horas docentes \$ 811.267+IVA (Incluye 66 horas de capacitación interna, planificación y coordinación de cursos)</p> <p>2.000 Juegos de material de apoyo (4 cuadernillos + manual + libro normativa + carpeta + programa + certificado + lapicera) = \$400.000+IVA</p> <p>3 Eventos de difusión (cartelería y ambientación, papelería, catering) = \$150.000+IVA</p>
TOTAL:			\$ 1.361.267 + IVA
SUPUESTOS DE REALIZACIÓN	Priorización interna de la dedicación del personal para la negociación de cursos Disponibilidad presupuestal de las instituciones contactadas		

III. BIBLIOGRAFÍA

Batthyány, K. y Cabrera, M. (Coord.) (2011). *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial Montevideo*: Departamento de Publicaciones, Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (UCUR). ISBN: 978-9974-0-0769-7.

Frigerio, G., Poggi, M. y Tiramonti, G. (1992). *Las instituciones educativas: Cara y Ceca. Elementos para su comprensión*. Buenos Aires: Troquel Educación.

Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (1997). *Metodología de la investigación*. México: McGraw – Hill Interamericana.

Rodríguez-Gómez, D. y Valldeoriola, J. (2009). *Metodología de la investigación*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.

Tejera, M. (2003). *Analizando la institución y su cultura*. <https://aulas.ort.edu.uy/>

Vaillant, D. (2012). Directores, capacidades y liderazgo educativo. En *La gestión, desafío crítico para la calidad y la equidad educativa. 1er Seminario Red AGE Uruguay* (pp. 51-67). Montevideo: Mastergraf.

IV. ANEXOS

IV.1. Participación en el Grupo de Trabajo

Cuadro 13. Grupo de trabajo para el diseño del Plan de Mejora Organizacional						
Fecha reunión de	Participación en las reuniones					
	Presidente	Vice-presidente	Vocal	Secretario General	Funcionaria de la Unidad de Capacitación	Coordinadora de la Unidad de Capacitación
26-sep	Participó	Participó	Participó	Participó		
01-oct	Participó		Participó	Participó	Participó	
07-oct		Participó	Participó	Participó	Participó	
22-oct	Participó		Participó	Participó	Participó	Participó
07-nov			Participó	Participó	Participó	Participó
15-nov				Participó		Participó
18-nov				Participó		Participó

IV.2. Cronograma de desarrollo de actividades

Cuadro 14: Plan Anual - Diagrama De Gantt													
OBJETIVO ESPECÍFICO		1: Fortalecer la difusión de la oferta formativa											
ACTIVIDADES		Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Setiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
1.1	Contacto con las Áreas de Capacitación - RRHH de los organismos del Estado												
1.2	Difusión electrónica (web, redes sociales, email, boletín) de noticias y actividades												
1.3	Difusión periódica de actividades a través de la prensa												
1.4	Realización de eventos de lanzamiento de nuevas actividades (cursos a distancia)												
OBJETIVO ESPECÍFICO		2: Ampliar las instituciones públicas y empresas públicas no estatales a las que se les brindan servicios de capacitación											
ACTIVIDADES		Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Setiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
2.1	Encuentro exploratorio de trabajo con el 80% de las Áreas de Capacitación - RRHH de los organismos del Estado contactadas												
2.2	Formulación de propuesta inicial de capacitación para el 60% de los organismos del Estado contactados												
2.3	Definición de la cantidad y perfil ocupacional de los funcionarios a capacitar en cada institución para el 50% de los organismos del Estado contactados												
2.4	Planificación de cursos y definición de cronograma por institución para el 40% de los organismos del Estado contactados												
2.5	Reuniones de coordinación docente (por curso e institución)												
2.6	Elaboración de los formatos y contenidos de los cursos acordes a los requerimientos												
2.7	Realización de cursos en el 25% de los organismos del Estado contactados												
2.8	Evaluación y elaboración de informes (por curso e institución)												
2.9	Presentación de informes a cada institución e identificación de prioridades para el siguiente año												
OBJETIVO ESPECÍFICO		3: Ampliar la capacitación en las instituciones públicas y empresas públicas no estatales a las que ya se han brindado servicios de capacitación											
ACTIVIDADES		Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Setiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
3.1	Puesta en funcionamiento de las comisiones de coordinación interinstitucional previstas en cada convenio de capacitación												
3.2	Definición de la cantidad y perfil ocupacional de los funcionarios a capacitar en cada institución												
3.3	Planificación de cursos y definición de cronograma por institución												
3.4	Reuniones de coordinación docente (por curso e institución)												
3.5	Ajuste de los formatos y contenidos de los cursos a nuevos requerimientos												
3.6	Realización de cursos en las instituciones												
3.7	Evaluación y elaboración de informes (por curso e institución)												

IV.3. Actas de reunión

IV.3.1. Acta de la reunión del 26 de setiembre



ACTA DE REUNIÓN

Fecha: 26/9/2013

Participan: Presidente, Vicepresidente, Vocal y Secretario General de la Institución; el investigador

1. Objetivos del encuentro:

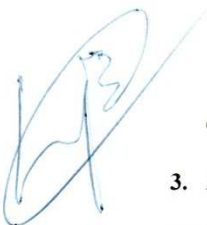
Analizar el Informe de Avance, establecer acuerdos y discrepancias con el mismo, realizar las aclaraciones que correspondan.



Acordar quienes integrarán el equipo de trabajo para la formulación del plan de mejora, establecer el plazo y frecuencia de trabajo, fijar la próxima reunión con el equipo constituido.

2. Principales temáticas trabajadas:

- a) **Valoración general del informe:** considerado en general como “serio y documentado”, y “excepcionalmente útil”.
- b) **Aspectos jerarquizados:** se destacan como valiosos el modelo de análisis, el análisis FODA, y la Tabla 6 - Plan de Mejora - Proyecto de Gestión de Convenios Interinstitucionales
- c) **Aspectos que requieren ser explicados:** se pide se explique qué se quiere significar con “liderazgo pedagógico”. Realizadas las aclaraciones, su importancia es entendida y compartida.
- d) **Aspectos a precisar:** en la descripción de la demanda se hace referencia a las “posibilidades de movilización” y a las “restricciones presupuestales”, describiendo de manera correcta pero incompleta la situación dado que los convenios proveen recursos que trascienden los rubros descriptos.
Se plantea que el Departamento de Capacitación es en realidad una Unidad Funcional, aspecto que debería ser revisado desde la Teoría de la Administración, valorando sus posibles consecuencias en el análisis realizado.
- e) **Errores:** se identifican dos errores de digitación (páginas 4 y 9)



3. Acuerdos establecidos:

Dejar de lado posibles actitudes “defensivas” al momento de la lectura del informe, valorando la existencia de insumos para la elaboración de un plan de mejora.

El equipo para la formulación del plan de mejora se integrará con un representante de la Junta, el Secretario General y la funcionaria del Departamento de Capacitación, si ingresara la funcionaria nueva que sería la encargada del área quedaría automáticamente como parte del grupo.

4. Proyecciones previstas para próximo encuentro:

Los acuerdos a lograr serían definir el objetivo general y los específicos de forma clara, unívoca, viable y evaluables/medibles.

5. Fecha de próxima reunión:

Martes 1/10, 14hrs.

Otros comentarios:

El investigador llevará un borrador de los objetivos (general y específicos) para su discusión en la reunión.

Three handwritten signatures in blue ink are displayed horizontally. The first signature on the left is stylized and appears to be 'JW'. The middle signature is more complex and cursive. The signature on the right is also stylized and appears to be 'LP'.

IV.3.2. Acta de la reunión del 1º de octubre

ACTA DE REUNIÓN

Fecha: 1/10/2013




Participan: Presidente, Vocal, Secretario General de la Institución y Funcionaria de la Unidad de Capacitación; el investigador

1. Objetivos del encuentro:

Aprobación del acta de la reunión anterior.

Definir el objetivo general y los específicos de forma clara, unívoca, viable y evaluables/medibles.

2. Principales temáticas trabajadas:

- 
- f) **OBJETIVO GENERAL:** *Mejora de la Gestión de los Convenios Interinstitucionales.* Se realiza una introducción por parte del investigador, explicando el trayecto de trabajo realizado durante el estudio diagnóstico, el taller sobre escenarios futuros realizado con las autoridades de la institución y la síntesis realizada en el informe de avance. En el intercambio se reafirma la pertinencia de dicho objetivo.
- 
- g) **Objetivo específico 1:** *Ampliar de forma selectiva y pre-planificada las instituciones públicas y empresas públicas no estatales a las que se les brindan servicios de capacitación.* El debate se centra en la relevancia de la selección y cómo se seleccionará. Se plantea que en realidad eso ya se ha hecho, aunque quizás no se realizó una selección y planificación adecuada. Los resultados han sido que las actividades que se realizaron fueron con instituciones que lo solicitaron espontáneamente, las que se seleccionaron y se les propuso una planificación de la capacitación en la mayoría de los casos aún no se ha concretado. Se entiende que este objetivo es el abc, que nadie puede discutirlo, el tema es cómo cumplirlo.
- 
- h) **Objetivo específico 2:** *Desburocratizar y agilizar la administración de los convenios.* Se intercambian ideas sobre qué quiere decir desburocratizar, queda claro que es un término que resulta polisémico. Se retoman algunos comentarios del informe de avance, en particular el planteo de que “hay que mimar a los docentes”, lo que se traduce en desburocratizar el pago de honorarios docentes.

Se interrumpe la discusión del plan de mejora y se pasa directamente a la discusión de medidas para resolver el problema del pago a los docentes. Se plantea como dificultad que en los próximos cursos que se harán en el interior del país, no sólo no se les puede pagar la alimentación (reclamo que surge de las entrevistas a los docentes), sino que los docentes deben hacer frente al hotel, el transporte y la alimentación, debido a restricciones de normativa presupuestal que impiden el pago de viáticos a terceros que

no integran la plantilla regular del personal. Estas restricciones hacen que sean muy pocos los docentes que acepten realizar esos cursos. Se plantea que tampoco se pueden cubrir los costos del investigador para su participación en las próximas instancias de capacitación.

El investigador propone modificar los términos de referencia de los contratos, estableciendo un pago previo (por ejemplo contra la presentación del plan de trabajo) y otro al finalizar la actividad. Se discute y se sostiene que esto no es viable normativamente, el investigador argumenta que es una modalidad presente en otros contratos de la órbita pública. Se llama a la contadora, la misma informa que sí es viable, pero que implica complejizar la gestión contable, duplicando la gestión de pagos. Afirma también que al tratarse de profesionales y de un monto pequeño el que los docentes van a cobrar, no se justifica fraccionar el pago en dos veces, reiterando de que administrativamente es más sencillo que hagan una sola factura al final.

La discusión se centra en los requerimientos para realización de los contratos. La contadora plantea el principio básico de ejecución presupuestal que implica que no se puede realizar un contrato que compromete gastos hasta que se disponga de los fondos para solventarlos. Luego, dado que son fondos de cooperación internacional, en realidad los fondos no van directamente a la institución, sino a una cuenta especial administrada por el Ministerio de Economía y Finanzas, que previa orden de pago por el sistema, libera los fondos respectivos. En suma, se requieren unos 15 días desde que lleguen los fondos al Ministerio para que se pueda hacer efectivo un pago. En consecuencia para que los docentes cobren una partida previa al curso los contratos deben estar firmados unos 20 días antes de la actividad y haber presentado el plan de trabajo y la factura correspondiente con 15 días de anticipación.

Hay algún grado de confusión entre los participantes de en qué medida se debe modificar o pedir autorización a la institución cooperante para poder hacer los pagos en la manera planteada. Se vuelve a reiterar la información planteada por la contadora, clarificando que lo que se deben ajustar son los términos de referencia de los contratos con los docentes.

La discusión se vuelca a la redacción de los contratos, si los realiza la contadora o los abogados y si deben estar establecidas exactamente las fechas de cada curso para que los contratos puedan ser firmados. Se le agradece a la contadora la información y esta se retira de la reunión. Se le agradece al investigador el aporte y se dice que es una solución no sólo para estos cursos, sino para futuras actividades.

- i) **Objetivo específico 3: Articular un plan de gestión pedagógico-didáctica.** Aquí se retoman los planteos de la reunión anterior referidos al “liderazgo pedagógico”, estableciendo que su importancia debe verificarse con actividades concretas.
- j) **Objetivo específico 4: Desarrollar una estrategia de comunicación periódica con instituciones convenientes, docentes, alumnos y la población en general.** Se da una discusión sobre el término “convenientes”, respecto de si existe en el español... se argumenta que Hugo Achugar, Director Nacional de Cultura plantea que el lenguaje es dinámico.

En lo sustantivo se plantea pleno acuerdo con la importancia de este punto, remitiéndose nuevamente a comentarios del informe de avance en los que se señalan debilidades y quiebres en la comunicación con los diferentes actores involucrados en el proceso educativo.

3. Acuerdos establecidos:

Se fija el objetivo general y los objetivos específicos.

Se identifica y acuerda una vía de solución para la retribución anticipada a los docentes que realizarán actividades en el interior.

Se fija la siguiente reunión, en la que estará ausente el presidente por un viaje laboral y se reintegrará el vicepresidente que estaba también de viaje.

4. Proyecciones previstas para próximo encuentro:

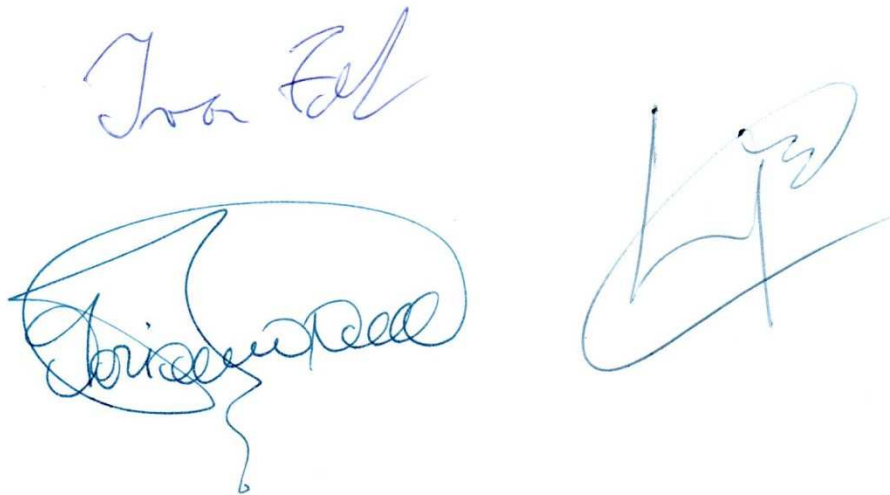
Los acuerdos a lograr serían definir las actividades correspondientes para cada uno de los objetivos específicos acordados.

5. Fecha de próxima reunión:

Lunes 7/10, 16:30hrs.

Otros comentarios:

El investigador enviará por email propuesta de trabajo para la próxima reunión.

Three handwritten signatures in blue ink. The top signature is 'Juan Ed'. The bottom-left signature is 'Vicente Peralta'. The bottom-right signature is 'Luis'.

IV.3.3. Acta de la reunión del 7 de octubre

ACTA DE REUNIÓN

Fecha: 7/10/2013

Participan: Vice-presidente, Vocal, Secretario General de la Institución y Funcionaria de la Unidad de Capacitación; el investigador

1. Objetivos del encuentro:

Se propuso discutir el trabajo realizado en duplas por integrantes de la institución, definiendo las actividades para los objetivos 1 y 2. Previendo que en la siguiente reunión se realice el mismo proceso con los restantes objetivos.

2. Principales temáticas trabajadas:

Se lee el acta de la reunión anterior y se reitera la discusión en virtud de que uno de los directivos entiende que este grupo de trabajo no puede resolver ni acordar. Se polemiza sobre el grado de acuerdo o decisión que se puede tomar en este ámbito de trabajo, dado que la institución tiene otros ámbitos formales para la toma de decisiones. Se deja pendiente el tema y se considera consultar la opinión del presidente para en la instancia siguiente.

Se realiza una estimación de cuáles podrían ser las actividades que efectivamente se podrían cumplir, principalmente referidas a actividades de capacitación y firma de convenios.

El investigador plantea algunos ajustes a la redacción de dos de los objetivos y la reformulación de uno de ellos, en virtud de las recomendaciones del tutor.

3. Acuerdos establecidos:

No se objetan las modificaciones de redacción de los objetivos y queda pendiente la reformulación de uno de ellos.

Se continuará en la próxima reunión clarificando objetivos específicos y actividades.

4. Proyecciones previstas para próximo encuentro:

Los acuerdos a lograr serían definir las actividades correspondientes para cada uno de los objetivos específicos acordados.

5. Fecha de próxima reunión:

Lunes 22/10, 16:30hrs.

Otros comentarios:

La reunión estuvo cargada de polémica y de discursos apasionados. La mayoría no tenían que ver con el Plan de Mejora en sí, sino con las lógicas de funcionamiento interno de la institución.

No se realizará reunión la semana siguiente en virtud de la agenda de viajes al interior y el exterior por las autoridades de la institución.

Joaquín
Bicuarcel

LP

IV.3.4. Actas de la reunión del 22 de octubre

ACTA DE REUNIÓN

Fecha: 22/10/2013

Participan: Presidente, Vocal, Secretario General de la Institución Coordinadora de la Unidad de Capacitación y Funcionaria de la Unidad de Capacitación; el investigador

1. Objetivos del encuentro:

Completar la definición de los objetivos específicos y las actividades relacionadas. Establecer las metas respectivas..

2. Principales temáticas trabajadas:

Se integra al grupo de trabajo una profesional, que se desempeñará como Coordinadora de la Unidad de Capacitación.

Se avanza en la definición de actividades relativas a los objetivos 2 y 3. Se realiza una primera aproximación a las metas para dichos objetivos.

Se redita la polémica sobre el grado de acuerdo o decisión que se puede tomar en este ámbito de trabajo, dado que la institución tiene otros ámbitos formales para la toma de decisiones.

3. Acuerdos establecidos:

La dirección de la institución discutirá en su ámbito específico las decisiones que corresponda tomar sobre la propuesta de Plan de Mejora.

El grupo de trabajo pasará a tener una integración mayormente técnica, aunque de acuerdo a su disponibilidad, los directores interesados participarán de las reuniones.

4. Proyecciones previstas para próximo encuentro:

Completar la planilla integradora y corroborar su coherencia interna.

5. Fecha de próxima reunión:

Lunes 7/11, 16:30hrs.

Otros comentarios:

La reunión estuvo cargada de polémica y de discursos apasionados. La mayoría no tenían que ver con el Plan de Mejora en sí, sino con las lógicas de funcionamiento interno de la institución.



IV.3.5. Acta de la reunión del 7 de noviembre

ACTA DE REUNIÓN

Fecha: 7/11/2013

Participan: Vocal, Secretario General de la Institución, Coordinadora de la Unidad de Capacitación; funcionaria de capacitación, el investigador

1. Objetivos del encuentro:

Completar la planilla integradora y corroborar su coherencia interna.

2. Principales temáticas trabajadas:

Se genera una discusión interna sobre la pertinencia de proyectar un plan de trabajo si de lo que se carece es de recursos.

Se comparte lo trabajado por el equipo de la Unidad de Capacitación y se avanza en la tarea planteada.

3. Acuerdos establecidos:

Que el investigador avance en la sistematización de lo intercambiado, reenvíe al grupo de trabajo y se finalice el diseño en la próxima reunión.

4. Proyecciones previstas para próximo encuentro:

Completar la planilla de integradora y corroborar su coherencia interna.

5. Fecha de próxima reunión:

Lunes 15/11, 15:00hrs.

Otros comentarios:

La reunión tuvo lugar en un espacio de reuniones en la Unidad de Capacitación, la misma inició más de 30 minutos tarde, el espacio físico estaba ocupado por cajas y materiales apilados para el taller que tendría lugar el martes siguiente. Se había solicitado contar con un proyector, pero luego logísticamente fue inviable. Uno de los directores estuvo unos minutos en la reunión.

The image shows five handwritten signatures in blue ink. The signatures are arranged in two rows. The top row contains three signatures, and the bottom row contains two. The signatures are stylized and cursive, typical of handwritten notes or documents.

IV.3.6. Acta de la reunión del 15 de noviembre

ACTA DE REUNIÓN

Fecha: 15/11/2013

Participan: Secretario General de la Institución y Coordinadora de la Unidad de Capacitación; el investigador

1. Objetivos del encuentro:

Completar la planilla integradora y corroborar su coherencia interna.

2. Principales temáticas trabajadas:

A partir de lo trabajado separadamente por el equipo de la Unidad de Capacitación y el investigador, se revisan las actividades propuestas, ajustes de redacción e indicadores de logro.

3. Acuerdos establecidos:

Se clarifican las actividades vinculadas a cada objetivo, se despeja la confusión de actividades vinculadas a los objetivos 2 y 3. Se completa la planilla integradora.

El investigador enviará la versión sistematizada y se realizará una reunión breve de verificación y cierre.

4. Proyecciones previstas para próximo encuentro:

Los acuerdos a lograr serían definir las actividades correspondientes para cada uno de los objetivos específicos acordados.

5. Fecha de próxima reunión:

Lunes 18/11, 17:00hrs.

Otros comentarios:

Fue una reunión extensa (tres horas de duración), planificada así para finalizar en esa reunión el diseño del plan. Tuvo lugar en el despacho del Secretario General de la institución.



IV.3.7. Acta de la reunión del 18 de noviembre

ACTA DE REUNIÓN

Fecha: 18/11/2013

Participan: Secretario General de la Institución y Coordinadora de la Unidad de Capacitación; el investigador

1. Objetivos del encuentro:

Ajustar la redacción de los objetivos específicos, completar las metas asociadas y verificar el listado de actividades.

2. Principales temáticas trabajadas:

Objetivos específicos, metas y actividades asociadas.

3. Acuerdos establecidos:

Se realiza una lista de instituciones, cursos por institución, con su respectiva carga horaria.

Se establece que en virtud de que el valor hora docente se retribuye de manera distinta de acuerdo al convenio con cada institución, para realizar un estimado de costos de horas docentes se realizará una prorrata del valor hora pagado este año y se multiplicará por el total de horas docentes requeridas para el año próximo. En el cálculo se incluirán horas de coordinación y capacitación docente.

4. Proyecciones previstas para próximo encuentro:

Análisis del documento final a ser presentado por el investigador.

5. Fecha de próxima reunión:

Se realizará en el mes de diciembre y se fijará una vez el investigador tenga el documento de Plan de Mejora con el aval académico, para ser presentado a la institución

Otros comentarios:

Fue una reunión sumamente ejecutiva (menos de una hora de duración) y tuvo lugar en el despacho del Secretario General de la institución.



IV.4. Instrumento diseñado para el seguimiento

El instrumento de seguimiento escogido es un “**Semáforo electrónico**”, por lo que puede no apreciarse claramente su funcionalidad en una presentación en este tipo de documento. (Se adjunta versión electrónica en formato xlsx para su testeo).

El instrumento es básicamente una planilla electrónica integrada por cuatro hojas de cálculo:

1. **Hoja de carga de datos,**
2. **Hoja de carga de datos de referencia,**
3. **Hoja de carga de cálculo de porcentajes de cumplimiento,**
4. **Semáforo**

La **hoja de carga de datos** (que se reproduce íntegramente a continuación) está diseñada para ser completada mes a mes y de forma consecutiva.

Cuando la actividad se desarrolla semanalmente, los datos se cargan como equivalente 4 actividades en el mes y cuando es quincenal los datos se cargan como equivalente a 2 en el mes. A la inversa, cuando es una única actividad que se desarrolla a lo largo de 2 meses o más, se cargan mensualmente los datos de actividad con la fracción correspondiente (1/2, 1/3, etc.).

La **hoja de carga de datos**, calculará el conjunto de actividades realizadas en el cuatrimestre respectivo y en el año lectivo, mediante la función de suma simple ya programada. Para poder apreciar su funcionamiento y el de las otras hojas asociadas, se han cargado una serie de datos de prueba (ficticios) para el conjunto de las actividades vinculadas al objetivo 1.

La **hoja de carga de datos de referencia**, es una planilla idéntica a la anterior, la que fue completada de acuerdo a las previsiones de actividades planificadas para el período correspondiente. (Se adjunta parte de la planilla correspondiente al objetivo 1)

La **hoja de carga de cálculo de porcentajes de cumplimiento**, es una planilla idéntica a las dos anteriores, en la que se ha programado el cálculo automático del cociente entre los datos ingresados en la hoja de carga de datos y la hoja de carga de datos de referencia, transformando el resultado en un porcentaje. Es decir, **hoja de carga de datos/ hoja de carga de datos de referencia x 100**. (Se adjunta parte de la planilla correspondiente al objetivo 1)

El **Semáforo**, es una planilla idéntica a las 3 anteriores, en la que se ha programado la categorización automática de los resultados de la **hoja de carga de cálculo de porcentajes de cumplimiento** en tres resultados posibles: **verde** = 85% y más de cumplimiento, **amarillo** = 70 a 84% de cumplimiento, y **rojo** = menos del 70% de cumplimiento. El **Semáforo** devuelve en cada celda el texto correspondiente al color respectivo y pinta el fondo de la celda de dicho color; los meses y/o actividades en los que no se carguen datos el semáforo aparecerá totalmente en rojo, dado que los valores son inferiores al 70%. (Se adjunta parte de la planilla correspondiente al objetivo 1)

Para que pueda apreciarse cómo funciona se cargaron algunos valores de ejemplo para las actividades del objetivo 1. Para los demás objetivos el semáforo aparecerá totalmente en rojo, dado que al no tener datos cargados estima el cálculo de cumplimiento es inferior al 70%.

Hoja de carga de datos

OBJETIVO ESPECÍFICO		PLAN ANUAL																
1: Fortalecer la difusión de la oferta formativa		CUATRIMESTRE 1					CUATRIMESTRE 2					CUATRIMESTRE 3					AÑO	
ACTIVIDADES	¿CUÁNDO?	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Subtotal 1	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Subtotal 2	Setiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Subtotal 3	Total	
1.1	Contato con las Áreas de Capacitación - RRHH de los organismos del Estado Enero a diciembre																	
		3	4	2	1	10	4	5	6	7	22	4	3	0	0	7	39	
1.2	Difusión electrónica (web, redes sociales, email, boletín) de noticias y actividades Febrero a diciembre	Comunicación diaria,																
		actualización web semanal		8	9	11	28	3	14	13	11	41	11	20	11	8	50	119
		boletín quincenal		3	3	2	8	3	4	4	2	13	3	3	3	14	23	44
1.3	Difusión periódica de actividades a través de la prensa Marzo a noviembre																	
				1	2	3	4	4	4	2	14	1	2	0	1	4	21	
1.4	Realización de eventos de lanzamiento de nuevas actividades (cursos a distancia) Marzo, julio y setiembre																	
				1		1			1		1	1				1	3	
2. Ampliar las instituciones públicas y empresas públicas no estatales a las que se les brindan servicios de capacitación		CUATRIMESTRE 1					CUATRIMESTRE 2					CUATRIMESTRE 3					AÑO	
ACTIVIDADES	¿CUÁNDO?	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Subtotal 1	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Subtotal 2	Setiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Subtotal 3	Total	
2.1	Encuentro exploratorio de trabajo con el 80% de las Áreas de Capacitación Febrero a octubre																	
						0					0					0	0	

	pre vist as en cad a con veni o de cap acit ació n															
3.2	Defi nici ón de la can tida d y per fil ocu paci ona l de los fun cion ario s a cap acit ar en cad a inst ituc ión	Febrer o a junio					0									0
3.3	Reu nio nes de pla nifi caci ón de cur sos y defi nici ón de cro nog ram a por inst ituc ión	Febrer o a junio					0									0
3.4	Reu nio nes de coo rdin aci ón doc ent e (por cur so e inst ituc ión)	Marzo a julio					0									0
3.5	Aju ste de los for mat os y con teni dos de los cur sos a nue	Marzo a julio					0									0

	requerimientos																	
3.6	Realización de cursos en las instituciones	Marzo a noviembre					0					0					0	0
3.7	Evaluación y elaboración de informes (por curso e institución)	Abril a noviembre					0					0					0	0
3.8	Presentación de informes a cada institución e identificación de prioridades para el siguiente año	Mayo a diciembre					0					0					0	0
4. Agilizar la administración de los acuerdos y los convenios de capacitación.			CUATRIMESTRE 1					CUATRIMESTRE 2					CUATRIMESTRE 3					AÑO
ACTIVIDADES		¿CUÁNDO?	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Subtotal1	Mayo	Junio	Julio	Ago	Subtotal2	Setiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Subtotal3	Total
4.1	Protocolo interno de trabajo según se trate de un acuerdo o de un convenio de capacitación	Enero a marzo					0					0					0	0
4.2	Instructivo para las instituciones con las que se realizan actividades de capacitación	Febrero a abril					0					0					0	0
4.3	Estudio de opciones administrativo-contables para el pago anticipado a docentes	Enero y febrero					0					0					0	0

4.4	Instructivo para los docentes	Marzo					0									0	0	
4.5	Instructivo interno de informes y rendición de cuentas	Abril y mayo					0									0	0	
5. Dinamizar la acción e interacción pedagógico-didáctica.			CUATRIMESTRE 1					CUATRIMESTRE 2					CUATRIMESTRE 3					AÑO
ACTIVIDADES		¿CUÁNDO?	En ero	Febr ero	Ma rzo	Ab ril	Subto tal1					Subto tal2	Setie mbre	Oct ubre	Novie mbre	Dicie mbre	Subto tal3	To tal
5.1	Reuniones periódicas de coordinación docente	Febrero a diciembre					0					0					0	0
5.2	Cursos y talleres de formación del equipo docente	Marzo, abril, mayo, junio y noviembre					0					0					0	0
5.3	Sistematización de las evaluaciones docentes	Abril a noviembre					0					0					0	0
5.4	Utilización de la evaluación docente como herramienta para la formación docente	Abril a noviembre					0					0					0	0
5.5	Diseño de nuevos formatos e identificación de nuevas propuestas de contenidos para los cursos permanentes	Mayo a diciembre					0					0					0	0

Hoja de carga de datos de referencia

OBJETIVO ESPECÍFICO		PLAN ANUAL															
1: Fortalecer la difusión de la oferta formativa		CUATRIMESTRE 1					CUATRIMESTRE 2					CUATRIMESTRE 3					AÑO
ACTIVIDADES	¿CUÁNDO?	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Subtotal1	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Subtotal2	Setiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Subtotal3	Total
1.1	Contacto con las Áreas de Capacitación - RRHH de los organismos del Estado Enero a diciembre	5	5	5	5	20	5	6	5	4	20	4	4	0	0	8	48
1.2	Difusión electrónica (web, redes sociales, email, boletín) de noticias y actividades Enero a diciembre	Comunicación diaria,	11	22	22	55	22	22	22	22	88	22	22	22	22	88	231
		actualización web semanal	2	4	4	10	4	4	4	4	16	4	4	4	4	16	42
		boletín quincenal			2	2	4	2	2	2	2	8	2	2	2	2	8
1.3	Difusión periódica de actividades a través de la prensa Marzo a noviembre			2	1	3	2	1	1	1	5	1	1	1	1	4	12
1.4	Realización de eventos de lanzamiento de nuevas actividades (cursos a distancia) Marzo, julio y setiembre			1		1			1		1	1				1	3

Hoja de carga de cálculo de porcentajes de cumplimiento

OBJETIVO ESPECÍFICO		PLAN ANUAL																	
1: Fortalecer la difusión de la oferta formativa		CUATRIMESTRE 1					CUATRIMESTRE 2					CUATRIMESTRE 3					AÑO		
ACTIVIDADES	¿CUÁNDO?	En ero	Febr ero	Mar zo	Ab ril	Subto tal1	Ma yo	Ju nio	Jul io	Ago sto	Subto tal2	Setie mbre	Octu bre	Novie mbre	Dicie mbre	Subto tal3	To tal		
1.1	Contacto con las Áreas de Capacitación - RRHH de los organismos del Estado																		
	Enero a diciembre																		
		60%	80%	40%	20%	50%	80%	83%	120%	175%	110%	100%	75%			88%	81%		
1.2	Difusión electrónica (web, redes sociales, email, boletín) de noticias y actividades	Enero a diciembre	Comunicación diaria,																
			actualización web semanal			73%	41%	50%	51%	14%	64%	59%	50%	47%	50%	91%	50%	36%	57%
			boletín quincenal			150%	75%	50%	80%	75%	100%	100%	50%	81%	75%	75%	75%	350%	144%
				50%	150%	100%	200%	200%	100%	200%	175%	50%	150%	200%	50%	113%	135%		
1.3	Difusión periódica de actividades a través de la prensa																		
	Marzo a noviembre																		
				50%	200%	100%	200%	400%	400%	200%	280%	100%	200%	0%	100%	100%	175%		
1.4	Realización de eventos de lanzamiento de nuevas actividades (cursos a distancia)																		
	Marzo, julio y setiembre																		
				100%		100%			100%		100%	100%				100%	100%		

Semáforo

OBJETIVO ESPECÍFICO		PLAN ANUAL															
1: Fortalecer la difusión de la oferta formativa		CUATRIMESTRE 1					CUATRIMESTRE 2					CUATRIMESTRE 3					AÑO
ACTIVIDADES	¿CUÁNDO?	En ero	Febr ero	Mar zo	Ab ril	Subto tal1	May o	Jun io	Jul io	Ago sto	Subto tal2	Setie mbre	Octu bre	Novie mbre	Dicie mbre	Subto tal3	Tot al
1.1	Contacto con las Áreas de Capacitación - RRHH de los organismos del Estado Enero a diciembre	Rojo	Amarillo	Rojo	Rojo	Rojo	Amarillo	Amarillo	Verde	Verde	Verde	Verde	Amarillo			Verde	Amarillo
1.2	Difusión electrónica (web, redes sociales, email, boletín) de noticias y actividades Enero a diciembre	Comunicación diaria,	Amarillo	Rojo	Rojo	Rojo	Rojo	Rojo	Rojo	Rojo	Rojo	Rojo	Verde	Rojo	Rojo	Rojo	Rojo
		actualización web semanal	Verde	Amarillo	Rojo	Amarillo	Amarillo	Verde	Verde	Rojo	Amarillo	Amarillo	Amarillo	Amarillo	Verde	Verde	Verde
		boletín quincenal			Rojo	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Rojo	Verde	Verde	Rojo	Verde	Verde
1.3	Difusión periódica de actividades a través de la prensa Marzo a noviembre			Rojo	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Rojo	Verde	Verde	Verde
1.4	Realización de eventos de lanzamiento de nuevas actividades (cursos a distancia) Marzo, julio y setiembre			Verde		Verde			Verde		Verde	Verde				Verde	Verde

IV.5. Protocolo

La aplicación del instrumento se considera de fácil utilización por personal administrativo con uso básico de una planilla electrónica.

Se sugiere que la carga de datos mensual se realice dentro de los 10 días siguientes del mes finalizado. Se recomienda guardar una versión del Semáforo por cada carga de datos realizada, separadamente de la planilla original.

En el caso de que se realicen actividades en períodos de tiempo en los que no estaba prevista la ejecución de esa actividad deben ajustarse las fórmulas de cálculo, siendo en general suficiente copiar la fórmula de una celda a otra. Debe tenerse en cuenta que las modificaciones afectan de manera diferente cada una de las hojas del Semáforo.

El uso del semáforo está pensado como un indicador rápido del estado de situación, por lo tanto, si es necesario hacer ajustes al semáforo es porque se están haciendo ajustes al plan de mejora o a su cronograma de ejecución. Se recomienda entonces ajustar lo menos posible el semáforo y darle prioridad a la realización de las acciones necesarias para cumplir con dicho plan.