

reseñas educativas

una revista de reseñas de libros



Ferrer, Guillermo. (2004). Las reformas curriculares de Perú, Colombia, Chile y Argentina: ¿Quién responde por los resultados? Lima, Perú: GRADE, Documento de Trabajo 45

128 pp.

ISBN 9972-615-32-4

Reseñado por Dr. Claudio Almonacid
Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación. Chile.

Octubre 24 , 2006



El libro que se presenta a continuación corresponde a un proceso investigativo realizado por el autor sobre los procesos de reforma curricular implementados en algunos países del cono sur de Latinoamérica. Los propósitos de esta investigación fueron: observar las diferentes políticas nacionales de desarrollo curricular a partir de las reformas educativas iniciadas a principios de los años noventa; revelar similitudes, diferencias y tendencias entre estos procesos en los cuatro países; y derivar conclusiones sobre los alcances y dificultades de las reformas curriculares en los países estudiados.

Esta investigación corresponde a un proyecto de continuación que inicialmente consideró el análisis de la reforma curricular en Perú. Este primer análisis formó parte de una consultaría realizada para el Ministerio de Educación del Perú entre los años 2000 y 2001. Esa consultaría fue realizada por GRADE y la Universidad Peruana Cayetano Heredia. Esta primera experiencia motivó al equipo de trabajo a realizar una segunda investigación que generara un análisis comparativo más amplio a nivel latinoamericano. Esta segunda etapa fue financiada por la Fundación Ford e incluyó a Argentina, Chile y Colombia.

El libro se estructura en torno a nueve capítulos, en donde los tres primeros capítulos se refieren a aspectos conceptuales: a) las reformas curriculares en el contexto de las políticas educativas de los años noventa; b) la deuda con la calidad y la equidad: del modelo burocrático a una política curricular responsabilizada por el logro de aprendizajes; y c) un modelo de análisis de las políticas curriculares en América Latina. Los capítulos siguientes se refieren al análisis de las políticas de desarrollo curricular en Perú, Argentina, Colombia y Chile. El libro termina con una discusión y algunas reflexiones. Se anexan los principales aspectos metodológicos utilizados para la selección de los casos nacionales, las evidencias documentales y bibliográficas utilizadas, así como las entrevistas realizadas. Se anexan además referencias al modelo sistémico de oportunidad educativa del SMSO. Finalmente, el anexo presenta el

resumen de los principales hallazgos sobre desarrollo y evaluación curricular en escuelas metropolitanas de los cuatro países analizados.

El estudio tiene un carácter exploratorio y considera dos líneas complementarias. En primer lugar, se realiza un análisis histórico y secuencial de las políticas curriculares en tiempos de reforma. Esta secuencia histórica se organiza según un esquema conceptual de currículo prescrito, implementado y logrado. La segunda línea realiza un análisis crítico de los procesos de desarrollo curricular, diferenciando entre el modelo burocrático de gestión curricular y un modelo centrado en el compromiso político y profesional por el logro de las metas curriculares oficiales.

Las líneas de análisis se apoyan adicionalmente en informaciones recogidas sobre dos casos subnacionales de gestión curricular (Ciudad de Buenos Aires y Alcaldía Mayor de Bogotá) y sobre los procesos de desarrollo y evaluación curricular en seis escuelas destacables de cada ciudad capital considera en este análisis comparativo (Buenos Aires, Santiago, Lima y Bogotá). Esta comparación permitió contrastar las percepciones y decisiones de políticas centrales con las percepciones y condiciones para la implementación curricular a nivel escolar. De este modo, se consideró importante la inclusión de voces locales en el análisis de casos en tanto permitieron validar las descripciones e inferencias del análisis realizado. Además, este mecanismo permitió relevar y documentar ejemplos de instituciones que realizan procesos de desarrollo y evaluación curricular nacional y subnacional.

A juicio del autor de esta investigación, algunos aspectos que hacen relevantes el análisis de este libro son que se consideran todas las fases implicadas en la implementación de una reforma curricular (elaboración, implementación y evaluación de alcances y logros de las metas). Además, este estudio contribuye a entregar una mirada crítica a tales procesos. Otra de las contribuciones de este trabajo, a juicio de su autor, consiste en integrar dos nociones sobre equidad en el acceso al currículo: el respeto por la diversidad mediante la diversificación o contextualización curricular y la necesidad de “recentralizar” criterios curriculares para ofrecer oportunidades de aprendizajes básicas y comunes para todos los estudiantes. Del mismo modo, se incorpora en este análisis la evaluación externa de los aprendizajes en función de estimular la responsabilización profesional y política por el logro de las metas curriculares del sistema escolar.

El trabajo realizado por Ferrer en el libro “Las reformas curriculares de Perú, Colombia, Chile y Argentina: ¿Quién responde por los resultados?” constituye un enorme intento por comprender los procesos curriculares llevados a cabo en las últimas décadas en el cono sur de América. Para ello se realizaron cuatro estudios nacionales en donde se desarrollaron estas reformas en contextos de fuertes definiciones políticas y de la administración pública, caracterizados por una revalorización de los principios democráticos de participación y por la descentralización de la gestión educativa. En estos contextos se discute sobre dos lógicas imperantes: la lógica tecnocrática-economicista y la lógica democrática-participativa. Con este libro, el autor pretende avanzar en el análisis de los procesos de elaboración, implementación y evaluación de los nuevos marcos curriculares, generando conclusiones sobre la lógica imperante en cada caso y para el conjunto de los países. De este modo, este libro constituye un valioso aporte tanto a los tomadores de decisión, a los expertos en currículum, a los estudiantes de pedagogía y, sin duda, a las propias comunidades educativas que implementan estas reformas.

A continuación se presenta un resumen de cada uno de los capítulos que componen este libro.

Capítulo 1: Las reformas curriculares en el contexto de las políticas educativas de los años noventa.

En este primer capítulo, el autor analiza las recomendaciones realizadas por diversas organizaciones internacionales en torno a los problemas educacionales de calidad y equidad que afectan a los países latinoamericanos y como, producto de estas recomendaciones, se ha avanzado, en los países analizados, procesos de descentralización tanto en la administración del sistema escolar como en el diseño curricular. En esta situación, argumenta Ferrer, “la organización e intervención de los Estados nacionales se van desplazando desde un rol proveedor de insumos, inspirado en la noción de igualdad (usualmente caracterizado como Estado benefactor), hacia un rol regulador (o de “comando a distancia”) y garante de la equidad, que centraliza ciertos criterios de logro a largo plazo, luego evalúa las condiciones preexistentes en diferentes poblaciones o subgrupos nacionales, y redistribuye los recursos materiales y humanos en función de las necesidades diferenciales observadas desde el centro. En teoría, se puede decir que el Estado delega funciones y facultades de decisión en el ámbito regional o local, pero retiene el control sobre la información y los recursos para orientar y reajustar en forma continua los procesos globales de gestión educativa, mediante mecanismos de compensación y redistribución de las oportunidades de aprendizaje, según indiquen las evaluaciones periódicamente realizadas” (pag. 19).

A juicio del autor, estos procesos muestren diferentes grados de éxito, dependiendo de la capacidad de los gobiernos centrales para asumir los costos políticos que conllevan implementar dichos procesos, así como de su propia capacidad para reorganizar las estructuras y las funciones que deben cumplir los diferentes actores en este nuevo modelo. En particular, se señala que los obstáculos políticos se explican por la existencia de un modelo de descentralización que genera costos concentrados, que afectan a ciertos grupos específicos a la vez que genera beneficios demasiados dispersos, así los grupos que se ven afectados suelen tener mayor capacidad de organización, mientras que los grupos beneficiados, por ser más heterogéneos, no suelen organizarse fácilmente para articular sus demandas y presionar al Estado para el sostenimiento a largo plazo de las políticas de calidad.

Los resultados parciales logrados por la descentralización educacional podrían deberse a cuatro razones (pag. 24):

- a) Procesos débiles o incompletos de negociación entre el gobierno y los actores locales sobre las metas de la reforma.
- b) Procesos débiles o incompletos de negociación sobre los medios y recursos disponibles para las reformas, especialmente en relación con los costos que deben asumir grupos específicos de actores.
- c) Escasos esfuerzos por parte de los gobiernos para lograr mayores niveles de adhesión de los grupos más amplios y dispersos, especialmente de los usuarios del servicio educativo (estudiantes y familias), así como de la sociedad civil en su conjunto.
- d) Mecanismos débiles de información acerca de los avances y logros de las metas propuestas, para estimular la responsabilización pública del Estado y de los profesionales de la educación, así como estimular la demanda social por mayores niveles de calidad.

Capítulo 2: La deuda con la calidad y la equidad: del modelo burocrático a una política curricular responsabilizada por el logro de aprendizajes

Luego de realizar un diagnóstico de las principales características de los sistemas burocráticos en los cuales se basaban los sistemas educativos latinoamericanos, el autor sostiene que en la década del noventa se generaron una serie de reformas educativas tendientes a desburocratizar el sistema mediante mecanismos de gestión que buscaron la desconcentración de la autoridad, la elaboración de diseños curriculares basados en las demandas y necesidades locales y la promoción de la búsqueda de las mejores estrategias organizacionales y pedagógicas de acción. Se argumenta que una de las principales orientaciones de gestión para implementar este modelo fue la promoción del Proyecto Educativo Institucional, que promueve la realización de diagnósticos de la situación inicial de la escuela y la comunidad; la selección de objetivos de aprendizaje; la planificación de líneas de acción institucionales y pedagógicas para alcanzar las metas establecidas de manera colectiva.

Este modelo, sin embargo, careció de otros apoyos que permitieran asegurar al estado y a la sociedad que el logro de las metas de aprendizaje fueran sistemáticamente evaluados y que los profesionales locales dispusieran de información externa para mejorar sus prácticas y asumieran públicamente la responsabilización por los resultados de aprendizaje de sus estudiantes.

Se plantea además la necesidad de contar con modelos de desarrollo curricular centrados en logros de aprendizaje, en donde exista compromiso con metas de aprendizaje, no sólo como orientaciones de práctica escolar, sino para lograrlas efectivamente, a través del compromiso formal y público de lograr esas metas en un periodo de tiempo acotado, concentrando esfuerzos, utilizando eficientemente los recursos disponibles y haciendo pública la información sobre el logro progresivo de los aprendizajes.

El autor analiza diversas condiciones, necesarias a su juicio, para lograr que estos modelos de responsabilización funcionen: entre ellos menciona, la formulación de estándares, otorgar márgenes más amplios de libertad de decisión a los actores, contar con los recursos suficientes para su implementación, responsabilización por los logros de parte de los diferentes actores, organicidad del sistema y contar con un sistema de evaluación idóneo.

Capítulo 3: Un modelo de análisis de las políticas curriculares en América Latina

En este capítulo se presenta un modelo de análisis que permite un enfoque sistémico sobre cuatro casos nacionales: Perú, Colombia, Chile y Argentina. Este modelo se basa en el esquema de análisis diseñado por la Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Académico (IEA) para el Tercer Estudio Internacional sobre Matemáticas y Ciencias (TIMSS) y específicamente para el Subanálisis de Oportunidades de Aprendizajes (SMSO). El esquema presenta tres fases diferenciadas de desarrollo curricular (currículum prescrito, implementado y logrado), correspondiente con cuatro niveles de concreción curricular del sistema (sistema, escuela, aula y alumno), y a cuatro preguntas sobre procesos curriculares de estas fases y niveles:

1. ¿Qué se espera que aprendan los alumnos?
2. ¿Quién imparte la instrucción?
3. ¿Cómo se organiza la instrucción?
4. ¿Qué han aprendido los alumnos?

El modelo de análisis SMSO se define como un modelo sistémico capaz de revelar parte de los procesos de implementación del currículum, considerando las relaciones sistémicas

entre las diferentes fases y niveles, incluyendo las instancias de retroalimentación. Es también un modelo predominantemente deductivo, en tanto asume que existen unas metas curriculares definidas centralmente que deben ir redefiniéndose e implementándose en los niveles locales del sistema, aunque a través de las relaciones sistémicas multidireccionales asume también que la práctica curricular no depende exclusivamente de las metas curriculares centrales.

El modelo de análisis es el siguiente

Fases de política curricular	Componentes
Currículum prescrito (insumos)	Nivel nacional y regional/municipal Elaboración de marcos curriculares de referencia: <ul style="list-style-type: none"> - Consulta - Validación profesional y social/ experimentación Marcos normativos y provisionales para la implementación: <ul style="list-style-type: none"> - Leyes y reglamentos - Insumos y condiciones de implementación: cálculo de costos y provisiones de sostenibilidad - Diseño de programas de formación y capacitación de actores
Currículum implementado (procesos)	Nivel central y regional <ul style="list-style-type: none"> - Ejecución de programas de provisión de insumos para la implementación Nivel escolar Elaboración del PEI: <ul style="list-style-type: none"> - Diagnóstico institucional/ selección de contenidos/diseño curricular - Planificación y obtención de insumos - Compromiso de logro Nivel de aula Elaboración de planes de aula: <ul style="list-style-type: none"> - Selección de contenidos - Estrategias pedagógicas - Compromiso de logro
Currículum logrado (resultados de aprendizaje)	Nivel central/ regional <ul style="list-style-type: none"> - Evaluaciones nacionales/ regionales e internacionales Nivel de escuela y de aula <ul style="list-style-type: none"> - Instrumentos de evaluación interna y externa - Uso de datos - Responsabilización por resultados
Retroalimentación (uso de datos para mejorar sistema y aprendizajes)	Nivel central <ul style="list-style-type: none"> - Responsabilización política - Medidas de política - Reasignación de recursos - Reorientaciones curriculares y pedagógicas

Capítulo 4: Las políticas de desarrollo curricular en Perú

Las nuevas propuestas curriculares que se oficializaron a partir de 1997 y 1998 para primaria y en 2001 para secundaria, se fundamentaron en las siguientes demandas de cambio:

Demandas sociales del currículo: orientación de los esfuerzos educativos al desarrollo nacional y la preparación del individuo para sumarse a estos esfuerzos. Trabajo productivo y activo–protagonista. Actitudes democráticas y participativas. Eliminación de la marginación, la desigualdad racial, la desigualdad entre poblaciones urbanas y rurales, y la violencia social.

Demandas culturales: reconocimiento y consolidación de las diferentes identidades étnicas y lingüísticas. Promoción de la ética pública, el respeto por la ley, y el desarrollo tecnológico–científico.

Demandas políticas: consolidación de la democracia, estimulación a la participación ciudadana y mejoramiento de la imagen institucional.

El currículo vigente de educación primaria establece una nueva organización de la escolaridad, que si bien se mantiene en seis años de duración, propone una distribución curricular consistente en tres ciclos de dos años académicos cada uno. Planea también una estrategia de especificación gradual del currículo, que empieza en el nivel central y luego se va diversificando en los niveles regional, local y escolar.

El currículo actual queda dividido en cinco áreas troncales de desarrollo del estudiante: comunicación integral, personal–social, lógico–matemática, ciencia y ambiente y formación religiosa. A su vez, cada área de desarrollo está organizada en ejes curriculares que atraviesan los contenidos disciplinares al momento de elaborar los diseños curriculares en el ámbito escolar. Esos ejes son los siguientes: identidad personal y cultural, conciencia democrática y ciudadanía y cultura creadora y productiva.

El mayor esfuerzo de cambio curricular estuvo centrado en la propuesta y posterior implementación de un currículo basado en competencias. Se entiende que las competencias, a diferencia de los objetivos académicos, apuntan a la formación de individuos sanos e íntegros, que participan activa y constructivamente en su medio social y en el mundo. El logro de las metas requiere la definición de un perfil de alumno diferente, en donde un alumno competente combina eficazmente cuatro tipos de saberes: saber conceptual, saber procedimental, saber actitudinal y saber metacognitivo. Así la persona demuestra una competencia cuando decide poner el conocimiento conceptual a su servicio y al medio en el que se desenvuelve, en forma eficaz y eficiente. Además es capaz de reflexionar sobre ese proceso y así reproducir y mejorar su desempeño en nuevas situaciones y contextos.

En secundaria, los procesos de elaboración e implementación de una propuesta curricular renovada fueron más complicados y desafortunados, en tanto el plan de bachillerato se aplicó experimentalmente durante dos años, pero luego fue abortado por el recambio de las autoridades políticas del sector. Por su parte, el plan de educación superior, si bien tuvo mayor duración, se encuentra en revisión y pronto se implementara un nuevo programa.

En educación técnico–secundaria, por su parte, se presenta igualmente confuso debido a que, durante los noventa, recibieron poca atención, tanto oficial como del sector productivo. Parece evidente que no se trata de solamente de un descuido sino de una intención solapada de dejar que las escuelas secundarias técnicas se extingan gradualmente, en parte sustentada por la noción de algunos grupos sectoriales de que una educación diferenciada tiende a perpetuar la segmentación socioeconómica de la población. Actualmente, los colegios técnicos que mantienen sus programas y una alta demanda social son los que han logrado alianzas

importantes con agencias privadas u oficiales de cooperación internacional que les proveen del oneroso equipamiento que una educación técnica de calidad requiere.

4.1. Análisis de los procesos de elaboración, implementación y evaluación curricular en el Perú

4.1.1. Currículum prescrito

Marcos normativos.

El sector educativo en Perú cuenta con un sistema normativo ambiguo, vertical y no siempre sensible a las necesidades reales de los profesionales y usuarios del sistema educativo. Se observa una escasez de lineamientos de política educativa en los cuales el MED exponga claramente y por anticipado las estrategias trazadas y los alcances de la reforma peruana. Los documentos de política educativa no han tenido una distribución amplia ni se han plasmado en lineamientos precisos que posibiliten una mejor comprensión sobre el sentido de las orientaciones y el por qué del desarrollo de determinadas estrategias para la modernización del sector. Por el contrario, las reformas se han desarrollado al amparo de un marco normativo que se ha ido “ensamblando”, no siempre consistentemente.

Un foco de atención constante de diversos actores es la demanda de orientaciones claras acerca de los procedimientos para regular los procesos en términos de formatos de descripción de buenas prácticas posibles que ejemplifiquen el tipo de labores y resultados que se espera de su gestión.

Se observa que la superposición de normas en el tiempo resulta irónicamente en una suerte de vacío normativo que es usado por muchos actores para justificar la inacción en sus labores.

Consulta y validación profesional y social de los contenidos.

Durante el proceso de construcción de los marcos curriculares no hubo esfuerzos consistentes por realizar convocatorias ni consultas extensivas a la comunidad educativa ni a la sociedad civil que permitieran realizar una auténtica validación del currículo ni de los elementos de implementación que harían posible su entrega.

El Ministerio no cuenta con canales ni mecanismos de comunicación que permitan mostrar sus experiencias concretas en la convocatoria a otros actores en sus procesos educativos ni los efectos positivos o negativos que ellos habrían generado. Asimismo, los órganos intermedios (unidades regionales y locales) no han estado en condiciones de difundir la propuesta educativa, ni de recoger sistemáticamente información sobre los logros y dificultades en materia de diversificación y concreción curricular.

Planificación de insumos y condiciones de implementación.

La década de los noventa presenta dos etapas de planificación coincidentes con el primer y segundo quinquenio. El primero se caracteriza por dos grandes líneas de política: una orientada hacia la municipalización de la gestión educativa, a la promoción de la gestión privada de los colegios públicos y a la reforma del sistema de asignación de recursos; la otra, orientada al mejoramiento de la infraestructura escolar. Por su parte, en el segundo quinquenio, se mantuvo sólo la segunda de estas líneas. Este segundo periodo, se caracteriza por el inicio del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana (Mecep), con un crédito del Banco Mundial. Este Programa se orientó hacia cuatro áreas: cambio curricular en educación primaria; mejoramiento de la infraestructura escolar y dotación de materiales educativos; creación de un sistema nacional de medición de la calidad educativa; y fortalecimiento institucional de la sede central del MED y de los órganos intermedios. Una segunda etapa de este proceso consideró la implementación piloto–experimental del programa de bachillerato y a la modificación del currículo y estructura de la educación secundaria. Sin

embargo, en el gobierno de Alejandro Toledo se regresó a la estructura anterior del sistema de educación secundaria.

4.1.2. Currículum implementado.

Estrategias y problemas generales de implementación.

El Plan Nacional de Capacitación Docente, cuyo propósito fue actualizar las capacidades docentes, optó por una estrategia de tercerización de los servicios a cargo de las universidades, ONG e institutos pedagógicos. El financiamiento estaba sujeto a concursos de licitación, dando a las instituciones la condición de entes ejecutores.

Esta figura fue cuestionada por los profesionales e investigadores del sector debido a que, el Ministerio de Educación adoptaba una línea teórica–epistemológica constructivista y, por otra parte, las capacitaciones consistían en exposiciones frontales debido a las débiles capacidades profesionales de los entes ejecutores.

La mayor debilidad radicó en la apuesta por un discurso y una metodología prescritos centralmente, sin reconocer los conocimientos previos de los docentes.

Implementación en las escuelas y en las aulas.

Se considera que pocos establecimientos han llevado a cabo el diseño de un Proyecto de Desarrollo Educativo. La mayor parte de de las escuelas no cuenta con un diagnóstico regional que pueda usarse como insumo de información de contexto. Los directores de centro toman la responsabilidad directa por realizar un diagnóstico del contexto sociocultural de los alumnos, así como de sus necesidades y demandas educativas. En muchos casos, las escuelas evitan la tarea y en otros, por presión de la supervisión distrital, suelen comprar una versión estándar en las librerías locales para cumplir con la exigencia.

El problema parece radicar en la dificultad para traducir los diagnósticos en adecuada selección curricular para elaborar el Proyecto Curricular de Centro, siendo común que los contenidos transversales valóricos terminen copando la mayor parte de la prescripción curricular y que se desconozca la forma de incorporar esos contenidos al plan curricular de áreas específicas como las de matemáticas o ciencias naturales.

El diseño curricular, por su parte, no resulta una tarea sencilla debido a la definición de un formato apropiado para esquematizar las complejas relaciones que se dan entre diferentes contenidos, como en el caso de las planificaciones interdisciplinarias o de la inclusión de proyectos especiales y sus referentes curriculares. Además, resulta compleja la tarea de definir el alcance de las competencias y resulta difícil la elaboración de indicadores de desempeño que orienten a los profesores en la evaluación de los alumnos.

En los centros educativos, resulta compleja la tarea de planificar y obtener los insumos materiales y humanos necesarios para llevar a cabo la implementación o entrega del currículo. Los infructuosos esfuerzos de descentralización del financiamiento educativo hacen que las escuelas no dispongan de fondos de inversión para ejecutar su Proyecto de Desarrollo Institucional. Las asignaciones centrales son destinadas a pago de salarios y los pocos recursos restantes se entregan a los órganos intermedios que luego bajan a las escuelas según criterios no claramente establecidos.

De este modo, el proceso de implementación se convierte en una actividad desresponsabilizada de los resultados de aprendizaje.

4.1.3. Currículum logrado.

Nivel central.

La aplicación de pruebas en los años 1996 y 1998 por parte de la Unidad de Medición de la Calidad tuvo carácter muestral y referidas a normas. La aplicación de 2001 entregó resultados que sirvieran para entender las probabilidades de que diferentes grupos

poblacionales logren diferentes niveles de desempeño en las áreas evaluadas (comunicación integral y lógico–matemática) y sus diferentes componentes o ejes temáticos.

Los resultados de las Pruebas CRECER del año 1996 revelaron diferencias entre grupos de estudiantes, las cuales se han mantenido en el tiempo, aun después de implantado el currículo. Aunque existen brechas en los logros en matemáticas, según género, región y escuelas estatales y privadas, cuando se realiza el control de variables se encuentra que los alumnos de departamentos pobres logran mejores desempeños que aquellos en departamentos no pobres.

Nivel de la escuela y del aula.

Pocos centros educativos realizan evaluaciones institucionales para monitorear el desempeño académico de sus alumnos, la cual es dejada en manos de los docentes, quienes aplican sus propias pruebas y otros instrumentos diseñados individualmente. Los resultados de esas evaluaciones raramente se discuten o comparan con las de otros grupos. Los resultados se usan para la toma de decisión sobre promoción o graduación de los alumnos, según los criterios individuales de cada docente. Aparentemente, el único uso institucional es el de insumo para los diagnósticos internos asociados a la elaboración del Proyecto de Desarrollo Institucional.

En el nivel de aula, los profesores diseñan pruebas diferenciadas para alumnos que tienen dificultades para alcanzar los logros mínimos, bajo la convicción que los alumnos tienen diferentes estilos de aprendizaje que no pueden ser evaluados según criterios uniformes.

4.1.4. Retroalimentación.

La dificultad radica en lograr una divulgación efectiva de los informes oficiales y en lograr que sus contenidos tengan impacto en la responsabilización política por los resultados y en el uso de los datos para el mejoramiento pedagógico y para la toma de decisiones de política educativa.

El currículo sigue siendo una expresión de deseo sobre el tipo de aprendizaje que se espera pero la evidencia sobre las falencias del sistema para lograrlo no parece incidir en la toma de decisiones sobre cómo modificar el rumbo y las condiciones de la implementación curricular. Los funcionarios del sector continúan ignorando los datos y postergando decisiones que podrían apuntar al refuerzo de las condiciones de implementación en las áreas más críticas del currículo y en las escuelas más desfavorecidas.

Capítulo 5: Las políticas de desarrollo curricular en Argentina

Con el retorno a la democracia (1983) comienza a gestarse nuevos cambios en la manera de abordar la elaboración curricular, con elementos de participación de diferentes actores del sector educacional, y de la flexibilidad para fomentar la interdiscipliniedad y la contextualización regional de los contenidos. Esta demanda se vio estimulada por un largo proceso de consulta y debate en lo que se conoció como “Congreso Pedagógico”, cuyos resultados constituyeron una de las principales fuentes para la transformación curricular iniciada a principios de la década del noventa.

La transformación implicaba dotar al nuevo currículo de contenidos social y culturalmente significativos que promovieran el uso independiente de la información por parte de los estudiantes para poder desenvolverse en una sociedad moderna en forma autónoma, competitiva y socialmente responsable. Se consideró además que la transformación sólo podía ocurrir si se cambiaban las reglas de organización escolar y, por eso, la propuesta curricular incluyó nuevas orientaciones para organizar el trabajo docente y la gestión escolar. Estas orientaciones incluían la introducción del Proyecto Educativo Institucional

En la educación técnica se optó por cambiar el concepto de escuela técnica por el de escuelas que ofrecieran Trayectos Técnicos Profesionales, mediante un camino complementario, pero diferente del de la transformación curricular en la educación general, pues la administración está en manos del Instituto Nacional de Educación Técnica que forma parte del Ministerio de Educación, pero goza de facultades y reglas de gestión diferentes a las de las demás direcciones y secretarías del sector.

Hoy en día las escuelas técnicas perciben una fuerte anomia curricular, normativa y de política general, que puede ser producida por la división institucional entre quienes sostienen —de uno u otro lado— que la transformación debió haberse emprendido con el Ministerio del Trabajo y no con la Secretaría de Educación Básica del Ministerio de Educación y en segundo lugar, por la oposición política ante la reforma de parte de los representantes de la educación técnica tradicional que veían en las reformas curriculares una estructura que apuntaba a la disolución de la educación técnica secundaria.

Los contenidos básicos comunes en educación, están planteados en Argentina como competencias, que en su clasificación más general quedan divididas en 4 ejes organizadores: ético, socio-político-comunitario, del conocimiento científico y tecnológico, y de la expresión y comunicación. Estos contenidos son acuerdos federales sobre los conocimientos básicos que todos los estudiantes deben aprehender, quedando en manos de cada provincia el diseño curricular, lo que justifica la exhibición de grandes diferencias entre los currículos jurisdiccionales a lo largo de la nación.

5.1 Análisis de los procesos de elaboración, implementación y evaluación curricular en Argentina.

5.1.1. Currículum prescrito

Marcos normativos.

La transformación curricular en Argentina está formalmente respaldada por la Ley Federal de Educación de 1993, cuyas disposiciones legales constituyen un mandato que da legitimidad formal a los esfuerzos por renovar los contenidos escolares, vinculando estas transformaciones más al mejoramiento del desarrollo curricular dentro de las líneas propuestas por la ley que a posibles contramarchas y reformulaciones radicales de los marcos normativos.

La crítica a este proceso viene dada por la falta de hincapié en la reforma institucional escolar que no logró provocar cambios profundos en las reglas de organización escolar y del trabajo docente, en especial, en el grado de autonomía de las escuelas para la toma de decisiones sobre contratación docente, uso de recursos financieros descentralizados, y sobre la disponibilidad de tiempos y espacios especiales para el trabajo docente en equipo.

Consulta y validación profesional y social de los contenidos.

El proceso de elaboración del nuevo marco curricular estuvo a cargo de diversos planos de participación que se dividieron en tres niveles: técnicos (especialistas y académicos), federal (gobiernos provinciales) y nacional (ONG, organizaciones empresariales, sindicales y sociales). Con esto se buscaba quebrar la tradicional endogamia de las reformas curriculares, por medio de la apertura de la discusión en la agenda nacional, pero en la práctica se redujo a una primacía de la participación técnica-profesional, por sobre la consulta a la sociedad civil, que fue una instancia menor de legitimación de los nuevos contenidos.

La implantación de los nuevos marcos curriculares se realizaron en forma gradual y al primer curso de cada ciclo en todas las escuelas del país, permitiendo posteriormente realizar estudios de seguimiento que lograron detectar algunas dificultades de implementación, como cambios estructurales en las escuelas y desiguales apropiaciones de los marcos curriculares en las provincias.

Planificación de insumos y condiciones de implementación

Las iniciativas de transformación curricular fueron financiadas con fondos nacionales y con préstamos de agencias crediticias multilaterales, administrados hasta el año 2001 en forma de planes compensatorios por una unidad ministerial creada para tal efecto, que se denominó Plan Social Educativo, sin embargo, la reforma se puso en marcha sin conocerse los mecanismos presupuestarios que la harían sostenible para lograr las metas curriculares que los nuevos programas postulaban, lo que se agravó por la falta de comunicación histórica que existe entre los equipos técnicos y políticos de las administraciones provinciales.

5.1.2 Curriculum implementado

Estrategias y problemas generales de implementación.

La rapidez con que los nuevos contenidos llegaron a las aulas se debe a la distribución de materiales de apoyo en forma de publicaciones para escuela general básica y polimodal, por parte del Ministerio, y la expedita capacidad de adaptación de los textos escolares a los requerimientos de los contenidos básicos comunes, por parte de las principales empresas editoriales del país.

En la actualidad se sostiene que el aspecto más débil en la política curricular nacional y provincial constituye el progresivo deterioro de las capacidades de los docentes, pues existen escasos mecanismos para regular el ingreso y la acreditación en la carrera magisterial, y las funciones provinciales que deberían reforzar las labores de supervisión, son deficientes.

Entre los planes de mejoramiento que intentan suplir las dificultades de implementación curricular, uno apunta a definir centralmente una serie de prioridades curriculares sobre los contenidos básicos comunes; un segundo programa consiste en la formación de un grupo de capacitadores provinciales para que ayudaran a las escuelas y a sus supervisores en la tarea de realizar una mejor selección de contenidos, y en tercer lugar, el Ministerio entabló un diálogo con los equipos técnicos provinciales para decidir qué tipo de medidas debían llevarse a cabo en cada jurisdicción para resolver los problemas más importantes del desarrollo curricular.

Implementación en el nivel de la escuela y el aula

El proceso de elaboración del Proyecto Educativo Institucional progresivamente fue burocratizándose, pues comenzó a elaborarse rápidamente para ser presentado a la supervisión, se copia de otras escuelas, o inclusive a veces se compra, por tanto no llega a constituirse en una herramienta de gestión efectiva. Este proyecto era una instancia de participación comunitaria y familiar en la toma de decisiones sobre aspectos centrales de la gestión institucional, sin embargo, la participación se redujo a la preocupación por aspectos generales de mantenimiento de la escuela y no en temas curriculares ni pedagógicos, ni en la medida y con la frecuencia que se esperaba.

El aspecto que más preocupa en la función del Proyecto Educativo Institucional es que las metas que se explicitan no estimulan necesariamente mayores grados de compromiso colectivo por el logro de los aprendizajes, cuestionándose si el diagnóstico de necesidades locales es el más adecuado, pues las acciones que la institución considera más significativas pueden no quedar explicitadas en el proyecto.

En el aula, la selección de contenidos y el diseño de planes anuales de instrucción muestran críticas que se centran en el problema de la capacitación docente, y en la calidad de los documentos curriculares, que no hacen explícito el tipo de aprendizajes que se espera de los alumnos, lo que se traduce en interpretaciones muy desiguales de los contenidos dependiendo del conocimiento, las capacidades y el compromiso particular de cada uno de los docentes.

Si bien, los contenidos básicos comunes nacionales y los diseños jurisdiccionales se han incorporado paulatinamente a las escuelas, el panorama es todavía muy heterogéneo ya que

permanece la brecha entre las escuelas más avanzadas y aquellas que se siguen aferrando a los antiguos contenidos y estilos de enseñanza.

5.1.3 Currículum logrado

Nivel central

En Argentina, el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa (SINEC) es la entidad que realiza operativos de evaluación sobre muestras nacionales, incorporando a sus pruebas los nuevos contenidos curriculares, con el fin de que las autoridades ministeriales, centrales y provinciales cuenten con información externa a las escuelas sobre los alcances y dificultades en el logro de aprendizajes a partir de la reforma.

Los resultados en los logros obtenidos desde que comenzó la implementación de los contenidos básicos comunes en las escuelas, coincide con la medición del año 2000, mostrando diferencias mayores entre jurisdicciones que entre escuelas al interior de cada provincia, con diferencias favorables para estudiantes de escuelas privadas y urbanas. Los factores extraescolares y de características propias de cada estudiante que mayor asociación positiva muestran al rendimiento académico se mantiene en lo tradicionalmente conocido: género masculino en matemática, femenino en lenguaje, mayor nivel socioeconómico, culminación de estudios secundarios de los padres y ubicación geográfica en centros mega urbanos.

Nivel de la escuela y del aula

La evaluación de logros de aprendizaje en las instituciones escolares no ha formado parte de la agenda de cambio durante la reforma curricular. La debilidad de los mecanismos y de las capacidades de supervisión a nivel nacional, local y jurisdiccional, hacen que las actividades de evaluación en las escuelas sean de muy variada cobertura y calidad, y que sus resultados no se sistematicen y canalicen hacia instancias superiores de gestión, lo que provoca que las metas curriculares que se expresa en el Proyecto Educativo Institucional se disipen con el paso del tiempo y sólo una parte de los contenidos seleccionados son efectivamente cubiertos y alcanzados.

5.1.4 Retroalimentación

La información sobre los resultados de aprendizaje curricular que se difunden públicamente en Argentina, es la derivada del Operativo Nacional de Evaluación (ONE), cuyos resultados sólo son utilizados por el Ministerio de Educación en algunos estudios de seguimiento a la implementación curricular en el país, utilizando los indicadores para mejorar el diseño y focalización de políticas de apoyo al desarrollo curricular. Desafortunadamente, esta información acerca del logro académico de las escuelas parece no haber sido utilizada desde el principio de la reforma, cuando se realizó la mayor inversión, lo que podría haber sido considerado un dato relevante para mejorar la eficacia compensatoria de los programas.

5.2 Los procesos de desarrollo y evaluación curricular en la ciudad Autónoma de Buenos Aires

El sistema educativo de la Ciudad de Buenos Aires opera bajo un conjunto de condiciones que lo hacen muy diferente del resto de los sistemas provinciales, tanto por las características de las escuelas, como por la composición de los equipos técnicos de gestión, pues alrededor del 50% de la matrícula estudiantil está concentrada en instituciones de gestión privada, por tanto la administración educacional de la jurisdicción, a pesar de diseñar y monitorear los programas educativos de todas las escuelas, concentra la inversión de tiempo y recursos solo en las instituciones públicas, que constituyen la otra mitad de las escuelas. Otro aspecto destacable es que en esta ciudad se concentra un gran número de profesores y académicos especialistas en educación, enfrentando con una mejor preparación y con mayor capacidad profesional los cambios de política curricular impulsados desde el nivel central.

5.2.1. Currículum prescrito

En 1995 se aprueban los contenidos básicos comunes de la ciudad, con una línea de continuidad sobre los diseños curriculares aprobados y vigentes de los años '80, que incorporaron innovaciones en los contenidos de las disciplinas y el enfoque epistemológico y pedagógico, para transformarlos gradualmente en el diseño curricular jurisdiccional que exige la nueva normatividad.

El enfoque de desarrollo curricular adoptado por la Secretaría de Educación tiene una orientación fuertemente pedagógica, en tanto ofrece a las escuelas materiales de actualización curricular que, más que delimitar los campos del conocimiento y prescribir contenidos específicos, busca promover nuevos y más complejos conceptos pedagógicos para abordarlos.

En cuanto a los procesos de elaboración de los marcos curriculares jurisdiccionales de la ciudad de Buenos Aires, no parece haber existido un mecanismo formal y sistemático de consulta a la sociedad civil u organización académica.

En relación al financiamiento de la implementación curricular, la ciudad planifica su inversión principalmente sobre la base del presupuesto local, derivado tanto de la recaudación fiscal como de préstamos internacionales, que puede gestionar en forma autónoma del gobierno nacional.

5.2.2. Currículum implementado

Existe una gran variedad de programas que impulsa el gobierno para estimular y mejorar el desarrollo curricular en la jurisdicción, destinándose una parte importante de ellos a compensar las dificultades y deficiencias que muestran las escuelas socioeconómicamente más desfavorecidas incluidas dentro de un programa de acción denominado Zonas de Acción Prioritaria.

Una de las características que diferencian la gestión educativa de la ciudad del resto del país en general, es que los programas de acompañamiento, apoyo y capacitación se implementan con la participación permanente de los supervisores distrales, cuyo protagonismo radica en la voluntad central de hacerlos participar activamente y el buen nivel de formación académica que posee la gran mayoría de ellos.

5.2.3 Currículum logrado

La evaluación sistémica de implementación curricular y de resultados de aprendizaje es realizada por una dirección de investigación y evaluación educativa, quienes elaboran un sistema participativo de pruebas estandarizadas que se aplican voluntariamente a una muestra de escuelas representativas de todos los distritos de la jurisdicción, a partir del uso de un instrumento construido con la participación en conjunto de los equipos técnicos de la Secretaría con supervisores, directores de escuela y docentes.

Los resultados arrojados contienen altos índices de logros sobre el currículum efectivamente implementado en las escuelas y se anexan a ellos un resumen narrativo de los logros y dificultades más importantes en cada área para ser utilizados en la evaluación del sistema en su conjunto y para el diseño de capacitaciones y otras medidas de política focalizadas en las escuelas que presentan mayores dificultades.

Capítulo 6: Las políticas de desarrollo curricular en Colombia

Fruto de toda la actividad del Movimiento Pedagógico de los ochenta, que criticaban el diseño conductista del modelo implantado, se sanciona en 1994 la Ley 115 de Educación General, la cual establece las nuevas condiciones y orientaciones que habrían de guiar la política curricular.

La escolaridad colombiana quedó estructurada en tres niveles: un año de educación inicial preescolar, nueve años de educación básica dividida en dos ciclos y dos años de educación media. En la educación técnica, la Ley 115 hace una breve fundamentación pero no establece regulaciones precisas.

6.1 Análisis de los procesos de elaboración, implementación y evaluación curricular en Colombia.

6.1.1 Currículum prescrito

Marcos normativos

La regulación normativa del currículo en Colombia fue evolucionando en función de la necesidad de brindar mayores especificaciones al sistema sobre qué se espera que los alumnos aprendan. Se toma como punto de referencia la Constitución política de 1991, luego la Ley General de Educación de 1994 y tres resoluciones oficiales de base para el desarrollo del currículo que consta de: Lineamientos curriculares, Indicadores de Logros Curriculares Generales y Decreto el 230 sobre estándares.

Las escuelas colombiana hacen uso de uno o varios de los referentes mencionados, encuentran generalmente complementariedad entre ellos, y las más innovadoras toman lo mejor de cada uno para hacer diseños institucionales más creativos.

Consulta y validación profesional y social de los contenidos

Todo el proceso de renovación de contenidos curriculares a principios de los noventa estuvo enmarcado en un contexto de importantes reformas políticas, por tanto es difícil distinguir entre participación ciudadana en general y la participación específica que se dio con relación a los contenidos de la educación pública, generándose innumerables documentos con manifestaciones y proclamações públicas, pero escasamente técnico en términos de la discusión académica y disciplinar de los contenidos.

La discusión técnica se dio mediante la participación de grupos de expertos, representando a diferentes instituciones académicas, pero no en forma sistemática a modo de consulta o encuesta estructurada. El resultado de este proceso fue un marco curricular muy amplio, con definiciones generales sobre los objetivos de las diferentes áreas curriculares, pero con pocas orientaciones respecto de los contenidos específicos de cada una de esas áreas, manifestándose la participación popular y profesional no en los contenidos disciplinares mismos, sino en el tipo de organización de la gestión curricular que se caracteriza por reglamentar todas las instancias posibles de participación docente, familiar y comunitaria la momento de elaborar el Proyecto Educativo Institucional.

Durante la renovación curricular no se llevaron a cabo proyectos piloto ni a escala para validar los nuevos contenidos, ni tampoco se diseñaron mecanismos específicos para el seguimiento y monitoreo de la implementación inicial.

Planificación de insumos y condiciones de implementación

Gran parte de las inversiones del sector en los momentos iniciales de la reforma se realizó con fondos obtenidos mediante préstamos y donaciones internacionales. Adicionalmente, el Ministerio de Educación ha dispuesto a lo largo de los últimos años la implementación de varios programas de apoyo y recuperación de las escuelas con altos índices de repitencia y extraedad, ambos derivados principalmente del desplazamiento de poblaciones por la violencia terrorista.

Los mecanismos de transferencia en el ámbito escolar, se previeron mediante la creación de los Fondos de Servicios Docentes, que regulan los procedimientos de recaudación, gastos e inversión en las escuelas, pero sin señalar como se alimentan los fondos desde el Estado, ni con qué criterios deben hacerse las transferencias y asignaciones específicas por rubro de inversión. Tampoco existieron acciones decididas sobre los insumos para la

formación y la capacitación docente en un contexto de cambios. Las medidas tomadas refieren a la reglamentación de las nuevas formas organizacionales para la provisión de esos servicios, pero no a las fuentes de financiamiento para hacerlas efectivas.

6.1.2. Currículum implementado

Estrategias y problemas generales de implementación

Las observaciones se refieren principalmente a la extrema amplitud con que se expresaron los lineamientos curriculares oficiales y que, por lo tanto, no ofrecen a los directores y docentes orientaciones claras sobre qué deben finalmente aprender los alumnos al cabo de su escolaridad.

Producto de esta heterogeneidad en el tipo de cobertura, en el año 2002 se diseñó un nuevo referente curricular, complementario al anterior, que explica más exhaustivamente las capacidades disciplinares a desarrollar, desagregando los contenidos por años escolares en vez de ciclos.

El resultado de las nuevas dinámicas y mecanismos establecidos para profesionalizar el servicio y elevar la calidad académica de su contenido, muestran un impacto que ha sido insuficiente y los docentes siguen mostrando falencias para llevar a cabo una adecuada implementación del currículo en el aula.

Implementación en las escuelas y las aulas

A pesar que las funciones para la participación de los diferentes actores de la comunidad escolar están debidamente normadas y se realizan mediante la acción de los gobiernos escolares, en cuya conformación están representados los docentes, los directivos, los padres de familia, la sociedad civil y los estudiantes, los resultados muestran serios problemas para traducir el diagnóstico y las necesidades en una propuesta y un diseño curricular y pedagógico idóneos, que se derivarían en gran medida, de la falta de capacitación de directivos en gestión pedagógica.

En cuanto a la planificación e implementación curricular en el aula, se replican las mismas dificultades que en el ámbito institucional general, pues hay dificultades para traducir las propuestas oficiales en unidades manejables, haciéndose a veces inaccesible para los docentes que por falta de manejo conceptual y pedagógico no logran realizar una cobertura satisfactoria de los programas oficiales.

Tanto en el nivel de la escuela como en el del aula, las deficiencias en la planificación derivan sistemáticamente en una oferta deficiente de oportunidades de aprendizaje para los alumnos, lo cual se refleja en los bajos resultados de las múltiples evaluaciones que se realizan desde el Sistema Nacional de Pruebas y mediante las pruebas internacionales de aprendizaje en las que Colombia ha participado.

6.1.3. Currículum logrado

Nivel Central

Colombia tiene larga experiencia en la evaluación estandarizada de estudiantes, realizada principalmente a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), un organismo semiautónomo que aplica los exámenes de Estado para el ingreso a universidades, las pruebas SABER de educación básica y además administra la participación en pruebas internacionales de aprendizaje.

Uno de los aspectos más valiosos de la evaluación es que todas las escuelas medias reciben un reporte individual donde se detalla exhaustivamente cuál fue el nivel de logro de cada uno de sus estudiantes en las diferentes áreas del currículo, y qué objetivos específicos muestran mayores avances y dificultades.

Los malos resultados diagnosticados por el informe Educación para Todos de UNESCO y el estudio internacional TIMSS revela que hay dificultades en la implementación

de los programas de matemáticas, lenguaje y ciencias, que pueden tener que ver tanto con las capacidades conceptuales y pedagógicas de los docentes, como con la cobertura de contenidos que se planifica en el nivel escolar.

Nivel de la escuela y del aula

Las escuelas han transitado a lo largo de las tres últimas décadas, un camino de cambio significativo en torno a la evaluación de los estudiantes, cambiando la concepción generalizada de la evaluación como instrumento punitivo y de poder, por una más autoevaluativa e integral, que progresivamente ha sido criticada por dar lugar a una evaluación demasiado laxa que no llega a monitorear efectivamente si los alumnos han alcanzado o no los logros mínimos antes de ser promovidos.

Estos hechos no significan necesariamente falta de compromiso de logro por parte de los docentes, sino más bien, falta de compromiso o de capacidad por parte del sistema en su conjunto, que no propone mecanismos sólidos y objetivos de seguimiento.

6.1.4. Retroalimentación

Colombia cuenta con información válida para emitir juicios sobre la calidad de la educación, y de los aprendizajes en particular, y para poder desarrollar planes de acción idóneos en función de esa información, pero el problema radica en que estos datos no impactan la audiencia que tiene en sus manos los elementos para generar cambios, ni existe una voluntad política por utilizar los datos, agravándose la situación por la extrema rotación de autoridades del sector de la educación, que no permiten continuidad en los planes de seguimiento y mejoramiento que se proponen.

6.2 Los procesos de desarrollo y evaluación curricular en la Alcaldía Mayor de Bogotá

El Estado Central transfiere facultades de decisión pedagógica, administrativa y financiera en la medida en que cada distrito logra certificarse en el proceso de descentralización territorial. En 1995 se alcanza la certificación del distrito de Bogotá y la ciudad pasa a administrar todas las escuelas distrales, que dos años más tarde aumentaron considerablemente la matrícula, debido a que la crisis económica movilizó a muchas familias a trasladar sus hijos desde las escuelas privadas al sistema educativo público.

Las medidas que se tomaron para asumir las nuevas responsabilidades, surgieron a partir de la reingeniería de todo el sistema estadístico y de información de la Secretaría de Educación, que incluyó un programa de evaluación continua de los logros de aprendizaje de los estudiantes. Paralelamente se creó la Subsecretaría de Mejoramiento Educativo que diseña, sobre la base de los resultados de aprendizaje, los programas de acción remediales para las escuelas.

6.2.1. Currículum prescrito

En Bogotá existen escasas normativas locales sobre desarrollo curricular. Las más directas relacionadas al currículo y su implementación, son las que se orientan a regular decisiones sobre repetencia y evaluación docente, seguidas de otras que tienen más vinculación con la administración del sistema y su estructura. En términos de desarrollo curricular, se definió un conjunto de competencias básicas que todos los alumnos deberían desarrollar a lo largo de su experiencia escolar, las cuales se orientan a cubrir localmente los contenidos vacíos que se observan en ese ámbito en la gestión nacional. Esta definición se llevó a cabo de manera técnica y concisa, con la participación de expertos del ámbito académico, proponiéndose una actualización del currículo en torno a nuevas capacidades laborales generales, el mejoramiento de la administración de recursos educativos específicos para esas áreas, y el estímulo a la relación escuela-empresa mediante la creación de colegios comunitarios.

Planificación de insumos y condiciones de implementación

La información específica sobre el costo programático calculado para una adecuada implementación curricular en Bogotá no se conoce, sino que las acciones se fundamentan mediante referencias sistemáticas a los logros alcanzados por los alumnos en años anteriores según las evaluaciones distrales. La mayor parte de las acciones de mejoramiento están orientadas a elevar el grado de aprendizaje en las escuelas que presentan mayores dificultades, capitalizando en el camino la experiencia de las escuelas que muestran mejores resultados.

6.2.2 Currículum implementado

La definición de competencias por parte de la Secretaría de Educación, así como la difusión de los instrumentos de evaluación diseñados centralmente orientan la selección curricular que hacen las escuelas siendo apreciada y valorada por directivos y docentes locales, sin embargo, no existe información que demuestre que esas orientaciones han contribuido al desarrollo de diseños curriculares escolares innovadores, adecuadamente contextualizados, y pedagógicamente fundamentados.

Al igual que en el ámbito nacional, la participación de la comunidad escolar en su conjunto en la elaboración del Proyecto educativo institucional y del seguimiento que ella pueda hacer de los avances logrados, aún no logra materializarse en proyectos concretos que fortalezcan a las instituciones.

6.2.3 Currículum logrado

La Secretaría de Educación de Bogotá cuenta con un sistema de evaluación de competencias a partir de operativos censales en escuelas públicas y privadas del distrito. Los resultados que éste arroja, muestra que las escuelas privadas alcanzan logros mayores que las públicas, con incrementos relativos en el logro de competencias entre las dos aplicaciones realizadas entre los años 1998 al 2001. Este estudio señala también que a pesar de que el nivel educativo de docentes y directores en los colegios privados es más bajo, sus resultados académicos son más altos, lo que llevaría a especular sobre el logro obtenido en relación a las características de los docentes o sus condiciones laborales.

6.2.4 Retroalimentación

La Secretaría de Educación realiza antes de las aplicaciones generales de las evaluaciones, una campaña de sensibilización del magisterio, consistente en una aplicación piloto. Estos resultados se procesan y se realizan talleres y seminarios de devolución e interpretación de resultados con una copia para cada escuela. También se ofrecen algunas conclusiones principales y sus implicancias para el desarrollo curricular, junto con una guía de evaluación para desarrollar capacidades de análisis y uso de los resultados.

Los datos recogidos por las evaluaciones en el distrito de Bogotá son orientados en la focalización de políticas de mejoramiento, rescatando los componentes de las instituciones con mejores resultados, ideas y herramientas de gestión pedagógicas, para que puedan ser replicados en otras escuelas y también se usan en la toma de decisiones sobre inversiones en infraestructura, equipamiento y reorganización institucional.

Capítulo 7: Las políticas de desarrollo curricular en Chile

En Chile las transformaciones en la renovación curricular se fueron introduciendo gradualmente, creándose primero las condiciones estructurales y administrativas, las que permitieron luego impulsar la renovación de los contenidos de la enseñanza, siendo el cambio de mayor envergadura en el periodo de dictadura militar, la municipalización de la gestión educativa.

Este cambio estuvo acompañado de un esquema de financiamiento basado en el subsidio a la demanda, que consiste en un presupuesto general del Estado que es definido con

el fin de financiar las medidas de políticas sistémicas, pero materializando la mayor parte de la inversión en transferencias directas a los sostenedores de las escuelas según tamaño de matrícula.

Con el retorno del orden democrático, en los años 90 se introdujeron nuevas medidas a través de un programa integral denominado Programa de Mejoramiento de la Calidad Educativa (MECE), que se orienta a mejorar las condiciones materiales y los recursos humanos en los niveles básicos y secundarios de educación.

El currículo de educación básica y media en Chile está normado por la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), que a pesar de ser aprobada el último día del gobierno de la dictadura militar, no fue sino hasta 1995 que se iniciaron procesos más sistemáticos y organizados para la elaboración de los nuevos marcos curriculares en el Ministerio de Educación. En esta ley, se establecen los objetivos fundamentales y los contenidos mínimos obligatorios para todas las áreas de conocimiento en ambos niveles, prescribiéndose también la cobertura de los objetivos fundamentales transversales a todas las áreas curriculares de la educación básica y media.

7.1 Los procesos de desarrollo y evaluación curricular en Chile

7.1.1. Currículum prescrito

Marcos normativos

Los marcos reguladores principales del currículo chileno están constituidos tanto por la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza de 1990 (LOCE) como los objetivos fundamentales y los contenidos mínimos obligatorios aprobados en 1996 para educación básica y 1998 para educación media. A ellos se suman los planes y programas de estudio que elabora el Ministerio de Educación y que a pesar de que pueden ser utilizados voluntariamente por las escuelas, son referentes normativos ya institucionalizados y con clara legitimidad.

Consulta y validación profesional y social de los contenidos

Este aspecto del proceso curricular en Chile presenta escenarios diferentes en educación básica y media. La elaboración del currículo de educación básica fue más bien cerrada, constituida por equipos de elaboración curricular del Ministerio liderados por especialistas de diferentes disciplinas y con la participación de maestros de grado seleccionados para llevar a cabo las tareas de diseño curricular, cuyos contenidos fueron definidos sin consultas abiertas al resto de la comunidad educativa.

En educación media, el proceso consta de dos períodos o instancias de acción. En una primera fase, el Ministerio de Educación licitó la ejecución de algunos trabajos de investigación sobre aspectos críticamente relacionados a la problemática curricular de Chile y cuyos resultados servirían de línea de base para el diseño de la agenda de debate sobre la nueva propuesta curricular, y posteriormente, se realizó una consulta constituida por la participación de profesores, alumnos y apoderados, cuyos resultados se sistematizaron y devolvieron a los establecimientos en un documento denominado “Informe de Conversación Nacional sobre Educación Media”.

Para el caso de educación técnica, los procesos de consulta involucraron en el diálogo a personas y representantes de instituciones socialmente reconocidos, entre los que se encontraban el sector contratante, los trabajadores, el aparato del Estado, el mundo académico y el mundo de la educación. Con la información recogida se definió un marco curricular en términos de perfiles de egreso, el cual fue sometido a nuevas consultas y aprobación junto con la propuesta de educación media general.

Planificación de insumos y condiciones de implementación

La reforma educacional chilena sostuvo durante una década niveles relativamente altos de inversión en sus programas, e hizo de ellos un proyecto a largo plazo. Sin embargo, este

cuadro presenta una carencia de cálculo específico sobre el costo programático de la implementación curricular.

Chile presenta el escenario más racional de los casos considerados en este estudio, y se demuestra principalmente en la preocupación ministerial y de la opinión pública en general por ver reflejados en los resultados académicos de los alumnos todos los esfuerzos de inversión realizados durante la reforma.

La formación inicial de los docentes en la reforma curricular chilena estuvo en manos de una unidad diferente de la de Currículum y Evaluación, denominada Programa de Fortalecimiento de la Formación Docente, que se basaba en una propuesta de estándares independiente de los procesos de reforma curricular de educación básica y media, siendo luego el Programa de Perfeccionamiento Fundamental, dependiente directamente del Ministerio de Educación, el que estuvo a cargo de la capacitación continua para docentes en servicio.

Por último, existe un programa de dotación de textos del Ministerio de Educación, quienes además de promover la actualización del enfoque curricular de los libros escolares producidos por editoriales mediante licitación pública, los distribuyen a algunas escuelas una vez que son revisados y aprobados por un grupo de docentes y especialistas curriculares contratados por el mismo.

7.1.2. Currículum implementado

Estrategias y problemas generales de implementación

Los procesos de implementación de los nuevos marcos curriculares en Chile se caracterizan por su continuidad y por el alto grado de apoyo político que los sostiene, quedando aún por resolver falencias en la apropiación del currículo en las escuelas en espera de que los diseños institucionales y las prácticas pedagógicas respondan efectivamente a las orientaciones y metas del sistema, y por reducir las brechas en los insumos y resultados entre escuelas de los sectores socioeconómicamente más favorecidos y aquellos que gozan de menores condiciones de implementación.

Nivel escolar

Las críticas externas hacia Ministerio, apuntan a que la baja calidad de los proyectos educativos institucionales reflejan las grandes deficiencias profesionales en las escuelas para diseñar programas curriculares innovadores y adecuadamente contextualizados. El primer problema sería producto de la escasa atención que se presta al desarrollo curricular, frente al énfasis en la aplicación de los programas tal como los presenta la administración central, mientras que el segundo punto radica en que los códigos culturales y cognitivos que difunde el Ministerio no pueden ser accesibles para una gran parte de la población.

Otra deficiencia deriva de la selección de los contenidos transversales, cuyo resultado muestra una inserción puntual y desarticulada de algunos contenidos prescritos por el currículo oficial, que no llegan a vincularse con el conocimiento académico disciplinar a lo largo de la experiencia escolar.

En relación con la apropiación formal de los marcos curriculares nacionales como fuente de diseño y planificación de enseñanza, estos son validados estadísticamente por estudios de seguimiento que confirman el uso generalizado de los programas oficiales entregados por el Ministerio.

Nivel del aula

La apropiación de los nuevos marcos curriculares por parte de los docentes ha sido importante, considerando que los programas llevan menos de cinco años de aplicación. Sin embargo, es evidente que se necesita que los docentes realicen una cobertura mayor de los contenidos, ya que si bien las fuentes curriculares más utilizadas son las oficiales vigentes, las planificaciones cubren sus contenidos solo parcialmente. Se evidencia también, la necesidad de

estimular los procesos de diseño curricular institucional para elevar el grado de compromiso de cobertura y de logro de aprendizajes.

7.1.3. Currículum logrado

Nivel central

En Chile, el seguimiento sobre logros de aprendizajes se realiza principalmente por medio del SIMCE que es administrado por el Ministerio de Educación a partir del año 1981, incorporando a sus instrumentos de medición los nuevos contenidos curriculares a partir del año 1999. En la actualidad este instrumento se utiliza principalmente como una herramienta de información para diseñar políticas focalizadas y para reforzar la responsabilización del Estado frente a la sociedad.

El informe oficial del SIMCE que compara estadísticamente los logros alcanzados en el 2002 con el de 1999 no muestra avances significativos en ninguna de las áreas curriculares, ni para ningún estrato socioeconómico ni tipo de dependencia administrativa. Por el contrario, se señala, el único cambio registrado fue negativo y corresponde al estrato socioeconómico bajo, que disminuyó su desempeño en siete puntos en educación matemática.

Chile también se ha evaluado en pruebas internacionales para indagar sobre los alcances de la reforma educativa, mostrando en la prueba de repetición TIMSS-R, bajísimos resultados nacionales en matemáticas y ciencias respecto de otras poblaciones evaluadas y un énfasis diez veces menor en temas del medio ambiente y física.

Nivel de la escuela y del aula

Las escuelas realizan la evaluación de aprendizajes mediante pruebas diseñadas, principalmente, por los maestros y profesores en forma individual, y la evaluación institucional mediante la devolución de resultados del SIMCE.

El Ministerio de Educación al devolver estos resultados, ofrece algunas señales para interpretar las fortalezas y debilidades de sus estudiantes en términos de aprendizajes. Paralelamente, para revertir la limitada capacidad en terreno de las evaluaciones realizadas por los docentes, difunde nuevas formas de abordar la evaluación con el fin de promover mayores grados de complejidad en los problemas planteados a los estudiantes.

7.1.4 Retroalimentación

En Chile se aprecia un interés por conocer el impacto de las políticas implementadas, y por hacer que el Estado se responsabilice públicamente ante la sociedad y ante la comunidad educativa. Por tal motivo, los gobiernos de la Concertación han debido poner especial énfasis en desplegar evidencias que reflejen impactos positivos para justificar el impulso y permanencia de altos niveles de inversión en la reforma educativa, y reducir de este modo las críticas a esta gestión por parte de la oposición política.

En cuanto a la utilización de las evaluaciones del SIMCE para focalizar las políticas de mejoramiento, se destacan el uso de los resultados como uno de los dos indicadores más importantes en la selección de las escuelas que ingresan al Programa de las 900 escuelas, la utilización de los datos para la asignación de fondos concursables para los Proyectos de Mejoramiento Educativo, y el uso como indicador en el otorgamiento de incentivos docentes mediante el SNED.

El uso pedagógico y curricular de las evaluaciones centrales se da mediante la difusión entre docentes de nuevas formas de evaluación y a través del seguimiento cualitativo que hace la Unidad de Medición de Calidad de la implementación curricular en las escuelas, permitiendo identificar qué aspectos del currículo necesitan mayor estímulo para su implementación y logro.

Capítulo 8: Síntesis comparada de los procesos de desarrollo curricular en Perú, Argentina, Colombia y Chile

Los cambios introducidos en los currículos nacionales, así como en los mecanismos de gestión para implementarlos, responden a tendencias de política y a disposiciones legales sobre la administración del sector que fueron ocurriendo gradualmente, cobrando mayor fuerza a partir de las reformas impulsadas en la década pasada y que salen a la luz al momento de analizar los procesos de elaboración y validación de las propuestas curriculares oficiales, así como los niveles de institucionalización que pudieron haber logrado.

En los cambios de contenidos, se observa en todos los casos una intención de dotar al currículo de mayor significado social y político, y por acercar la experiencia curricular a las demandas de conocimiento de un medio cambiante, competitivo y centrado en el manejo eficaz e independiente de la información.

8.1. Currículum prescrito

En Chile y Argentina los marcos normativos para el desarrollo curricular se han consolidado y no se cuestionan mayormente, no así en Colombia donde los lineamientos curriculares si bien son una fuente importante para el diseño curricular local, son todavía materia de debate y se sigue emitiendo normas que intentan redefinir y orientar los aprendizajes que se esperan de los alumnos. En Perú la ausencia de una ley general de educación que enmarque y legitime formalmente las decisiones de política curricular lo muestran como el más vulnerable en este aspecto.

La institucionalización de los cambios, en teoría, pueden depender de los esfuerzos nacionales por hacer de esto un fenómeno participativo que derive en metas relativamente consensuadas. A pesar de las notables diferencias entre países, se aprecia una similitud en el grado de participación técnica y política por parte de diferentes actores, por sobre la que existió en cada país durante otros procesos de reforma anteriores a la década de los noventa.

En cuanto a las provisiones para el financiamiento de los recursos humanos y materiales para la implementación de los nuevos marcos curriculares, se aprecia una similitud en el inicio de las reformas basadas en la ayuda de préstamos internacionales que solventaron gran parte de los costos iniciales de lanzamiento. En Perú, Colombia y Argentina, existió un compromiso político para elevar la inversión en educación, sin embargo, se basó en proyecciones muy generales en función del crecimiento económico nacional, sin tener en cuenta los costos reales y específicos de un proyecto de reforma. También se rediseñaron las fórmulas para la distribución de los recursos nacionales destinados a educación, como el subsidio a la demanda en Chile, la ley de coparticipación federal en Argentina, o los esquemas de transferencia de fondos a las entidades territoriales en Colombia; en Perú, las decisiones sobre asignación del presupuesto educativo a las regiones siguen siendo altamente discrecionales y centralizados.

En ninguno de los casos existen mecanismos concretos para el cálculo de los costos de una adecuada implementación curricular.

El enriquecimiento de los recursos humano-profesionales, si bien ha sido una de las prioridades de inversión para la implementación de las reformas curriculares, tampoco parece hacerse sostenible a largo plazo. La autonomía curricular de las facultades de educación, la resistencia política que ofrecen los sindicatos docentes a la intervención del Estado, y la débil capacidad de los ministerios para abrir canales efectivos de diálogo, negociación, y trabajo conjunto con estos actores centrales del proceso, han determinado que las reformas curriculares carezcan del soporte técnico y político para su implementación.

El papel de los materiales educativos para apoyar la implementación curricular varían de país en país, en Chile, se dispone de programas de dotación gratuita de textos escolares, producidos por editoriales y revisados y aprobados por el Ministerio, en Perú se produce y distribuye gratuitamente materiales varios a las escuelas, pero la cobertura universal y la continuidad de las acciones no está garantizada, en Colombia y Argentina no existen programas de estos insumos.

8.2. Currículum implementado

El modelo de especificación que se propone en los cuatro países, y que consiste en la reformulación y contextualización de los contenidos en los niveles regional y escolar, no se materializa fácilmente en la práctica. Los años de implementación han dado señales de que es necesario ofrecer prescripciones más acotadas sobre algunos saberes prioritarios para ofrecer oportunidades más homogéneas de aprendizaje.

La percepción generalizada es que los problemas de diseño y selección curricular, así como la implementación en aula, derivan principalmente de una insuficiente capacitación profesional docente. Aparentemente, los ministerios de Educación han tenido escasa autoridad y capacidad de intervención para revertir esta situación y mejorar los mecanismos de selección y control de calidad. Otro problema ha sido la falta de continuidad en la implementación de programas de apoyo al desarrollo curricular continuo, a excepción de el programa chileno de reforma, que lleva una década sosteniendo un conjunto de programas integrales y focalizados de apoyo a las escuelas y en los casos de Bogotá y Buenos Aires, que han apostado por una estrategia integral de programas educativos sostenidos durante varios años consecutivos.

En el nivel escolar, las dificultades de implementación se hacen más evidentes al momento de construir el Proyecto educativo y curricular institucional. Si bien se han logrado avances importantes en la forma como las escuelas diagnostican las demandas locales de aprendizaje, así como las condiciones institucionales para atenderlas, todavía resulta muy difícil la tarea de traducir esos diagnósticos en propuestas curriculares escolares producto de la escasa capacidad institucional y la ausencia de orientaciones técnicas centrales para realizar una adecuada gestión pedagógica.

También afecta a la implementación la escasa autonomía que las escuelas tienen para administrar sus recursos y asignarlos racionalmente a las áreas de desarrollo institucional más directamente ligadas al currículo. La ausencia de dispositivos para elevar el volumen de recursos financieros hace que los proyectos curriculares institucionales no vayan acompañados de un compromiso formal de logro de los objetivos allí expresados.

En el nivel del aula, los docentes han logrado hacer una apropiación parcial de los nuevos contenidos, mezclando nuevos y viejos programas, que finalmente no logran trabajarse en las sesiones de clase según lo planificado. Aquí juegan un rol importante los conocimientos disciplinares de los docentes, así como el compromiso personal e institucional con los contenidos planificados.

En las estrategias pedagógicas de Argentina y Perú los docentes en su mayoría adoptan estilos didácticos mixtos combinando prácticas tradicionales de transmisión de conocimientos con nuevas formas de enseñanza–aprendizaje más alineadas a las corrientes constructivistas–cognotivistas de la reforma. En general, sigue predominando el celularismo de la actividad docente, con pocas instancias de planificación e interacción horizontal.

8.3. Currículum logrado

En los cuatro casos estudiado existen mecanismos centrales de evaluación de la calidad educativa, medida en términos de desempeño académico de los alumnos y de los factores escolares y extraescolares que pueden afectarlo. Estos sistemas buscan revelar información

que permita realizar juicios sobre los alcances y dificultades de la implementación curricular y de los niveles de desempeño de diferentes subpoblaciones para poder sugerir medidas de política focalizada.

En general, las evaluaciones indican que los niveles de logro son muy inferior a los niveles esperados, concentrándose los mejores resultados en las escuelas privadas y en escuelas públicas y privadas de zonas urbanas y mega urbanas. Sin embargo, cuando se controla por el nivel socioeconómico de los estudiantes, las escuelas más desfavorecidas pueden mostrar mejores desempeños relativos, o al menos mejorías más significativas en el tiempo respecto a sí mismas.

Estudios complementarios muestran que las oportunidades de aprendizaje en el aula, independiente de las condiciones sociales y contexto escolar, tienen un efecto positivo altamente significativo sobre los aprendizajes logrados. También muestran progreso y mejor desempeño relativo las escuelas que han sido beneficiadas con programas de atención focalizada.

Las escuelas, aún cuando no disponen de herramientas conceptuales y técnicas adecuadas, hacen mayor uso de las evaluaciones de aula para observar el desempeño institucional, y los docentes, para hacer un seguimiento más cercano de los alumnos que presentan dificultades de aprendizaje.

8.4. Retroalimentación

En general, los resultados de las evaluaciones externas tienen bajo impacto en términos de responsabilización política por la calidad de la educación, y un impacto algo mayor, sobre la toma de decisiones de política educativa, con excepción de Chile donde los resultados tienen alta repercusión en la opinión pública y se utilizan para incentivos institucionales y docentes.

Todos los países realizan algún tipo de devolución de los resultados que involucra el análisis de algunos ítems tomados de las pruebas, y luego presentan una serie de recomendaciones pedagógicas para solucionar los problemas más críticos.

Los canales de comunicación ascendentes entre supervisores, autoridades regionales y el Ministerio de Educación son deficientes y por tanto, toda la información local sobre implementación y logro curricular se pierde o queda estancada en los estratos medios de gestión que no tienen el poder de decisión para actuar sobre la base de esa información.

Los datos de las evaluaciones nacionales también son utilizados para la realización de investigaciones independientes, aunque esto sucede con muy poca frecuencia. En Chile y Perú puede encontrarse estudios realizados por investigadores independientes utilizando la base de datos oficiales, pero no ha ocurrido lo mismo en Argentina y Colombia.

Acerca del autor del libro: Guillermo Ferrer es educador especializado en políticas curriculares. Realizó estudios de postgrado en la University at Albany, State University of New York, donde se graduó con dos maestrías, Desarrollo Curricular y Administración y Política Educativa. Se ha desempeñado como asistente de investigación en temas de educación en Argentina y Estados Unidos. En 1999 realizó para GRADE un estudio de diagnóstico sobre el estado del desarrollo de estándares y diseño curricular en América Latina. En GRADE se desempeña como Investigador Asociado en el área de Educación. Ha realizado investigaciones para el Grupo de Trabajo sobre Estándares y Evaluación del PREAL y, como consultor del Ministerio de Educación, ha analizado los procesos de mejora del desarrollo curricular y del material educativo. Proyecta realizar estudios de doctorado en políticas educativas comparadas, con especial énfasis en desarrollo curricular y evaluación educativa en América Latina.

Acerca del autor de la reseña: Claudio Almonacid, Doctor en Educación (P. Universidad Católica de Chile, 1997). Se ha desempeñado como profesional del Ministerio de Educación y como docente de postgrado en diversas universidades chilenas (Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Universidad Católica de Valparaíso, Universidad Católica del Maule, Universidad Austral de Chile) y en la Universidad Americana (Paraguay). Además ha trabajado como investigador en el Consorcio Universitario Fernando de los Ríos (Granada, España). Forma parte del grupo de investigación “Política y Reformas educativas” de la Universidad de Granada y del “Observatorio de Política Educativa de Chile” como miembro del Consejo Consultivo. Su área de investigación es el análisis de las políticas educativas en un contexto de procesos de creación de mercados educativos. En la actualidad, realiza las siguientes investigaciones: “Política educativa e inclusión y exclusión social” (financiado por FONDECYT, 2005-2006) e “Imaginario pedagógico de las reformas educativas” (financiado por DIUMCE, 2006-2007). Se desempeña como Secretario Académico de la Coordinación de Postgrado de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación.

Reseñas Educativas/ Education Review publica reseñas de libros sobre educación de publicación reciente, cubriendo tanto trabajos académicos como prácticas educativas. **Reseñas Educativas/ Education Review** en español es un servicio ofrecido, gratuitamente por el Laboratorio de Políticas Públicas de la Universidad del Estado de Río de Janeiro (UERJ). Todas las informaciones son evaluadas por los editores:

Editor para Español y Portugués

Gustavo E. Fischman
Arizona State University

y

Laboratorio de Políticas Públicas (UERJ)

Editor General (inglés)

Gene V Glass
Arizona State University

Editora de Reseñas Breves (inglés)

Kate Corby
Michigan State University

Las reseñas son archivadas y su publicación es divulgada por medio de una listserv (EDREV). Reseñas Educativas es firmante de la Budapest Open Access Initiative.

