

**ENTREVISTA**  
*La escuela:  
¿ascensor social?*

**HERRAMIENTAS  
PARA LA DIRECCIÓN**  
*La implementación de  
la mejora en los centros*

**MONOGRÁFICOS**  
*Política y Gestión de la  
Educación Iberoamericana:  
tendencias y desafíos*



# sumario

3

## EDITORIAL

Emilio Veiga



## FORO ABIERTO

Tiempo de mudanzas

Fernando Andrés Rubia

Carmen Romero Ureña

7

## ACTUALIDAD

La función social de la inspección de educación

Pedro J. Macho Aguillo

11

## MONOGRÁFICOS

Política y Gestión de la Educación  
Iberoamericana: tendencias y desafíos

Josep Serentill Rubio

Juan Salamé Sala

Antonio Bolívar

Juan Ferreira de Oliveira

Pilar Alonso Duarte

Luiz Fernandes Dourado

28

## COLUMNA

Educación Inclusiva, la educación

Filo Tortosa Belda



29

## ENTREVISTA

La escuela: ¿ascensor social?

Márcia Angela da Silva Aguiar

Sofía Viseu

Alfonso Fernández Martínez

36

## INVESTIGACIÓN

Además del acogimiento... Políticas  
de integración de niños refugiados  
sirios en las escuelas portuguesas

Ana Patrícia Almeida

41

## NOTICIAS

Jornada de otoño del FEAE CyL en Ávila

I Encuentro Transcantábrico FEAE

45

## RESEÑAS LIBROS

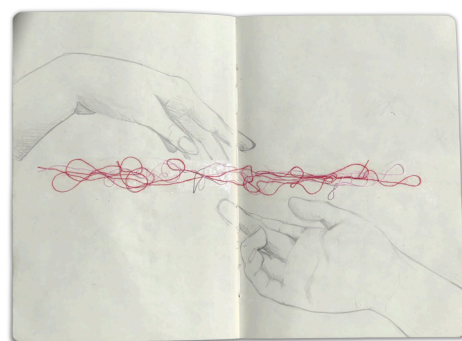
47

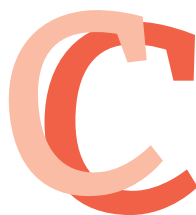
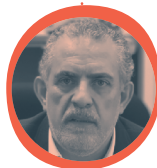
## HERRAMIENTAS PARA LA CREACIÓN

La implementación de la mejora en los centros

Alejandro Campo

Elena Campo





Como decía el estadounidense William Jennings (1905), *“El destino no es cuestión de suerte, es cuestión de elección. No es algo a esperar, es algo a ser conseguido”*

Confirmando las palabras del anterior presidente del FEAE, Alfonso Fernández Martínez, cuando en el anterior y último número publicado de nuestra revista OGE, nº 6-2018, “entendemos el cambio como una nueva oportunidad de crecer y madurar”, iniciamos un nuevo rumbo, en la familia FEAE, en el cuál una de nuestras señas de identidad deberá ser la nueva revista digital DyLE, que a través de este primer número de 2019 presentamos a todos nuestros asociados. En el artículo de presentación nuestro director, Fernando Andrés, y nuestra subdirectora, Carmen Romero, ya nos aproximan a lo que pretendemos conseguir con esta nueva publicación. A su vez, la misma, a través del Consejo Editorial y el propio Consejo de Redacción, pretende ser la voz de nuestros asociados, colaboradores fijos u ocasionales, y toda aquella persona que pueda aportar algo significativo. Pretende dar cabida a centros de referencia en prácticas de liderazgo e innovación en el campo de la organización educativa, “las buenas prácticas” que siempre ayudan en los procesos de reflexión, cambio y mejora en el campo educativo. Así mismo buscamos que se convierta, de forma definitiva, en “nuestra marca” a través de dar valor a la información, la formación, la actualidad, la investigación, la reflexión, la interactividad, la flexibilidad...

Consideramos que el concepto clave en este primer número es “LA IGUALDAD DE

OPORTUNIDADES”. Ya en palabras de Filo Tortosa, nuestra compañera de la Comunidad Valenciana, en la sección de columnas leemos que “conseguir una educación inclusiva requiere del compromiso de todos los estamentos y del mismo modo compromete a las familias y a todo el profesorado y tiene que ver con todo el alumnado”. También en páginas centrales se recogen interesantísimos artículos sobre Política y Gestión en diferentes ámbitos y escenarios tanto nacionales como extranjeros y más concretamente la realidad, española, brasileña y portuguesa. Todos ellos un tanto fruto de los importantes debates, reflexiones, y conclusiones del pasado VI

Congreso Iberoamericano, celebrado a finales del pasado mayo, 2018, en la ciudad de Lleida. Promovido en régimen de coparticipación por las tres Federaciones de los Foros de Administradores de la Educación: FEAE (España), FPAE (Portugal) y ANPAE (Brasil). Caracterizan a todos ellos una profunda reflexión sobre la educación y los derechos humanos, la diversidad cultural e inclusión social, y sobre todo la compensación de desigualdades en muchos ámbitos: políticas de gestión caducas, la educación de la mujer, la escuela rural VS la urbana, lo mercantil y privado frente el bien público y derecho social... Reflexiones y aproximaciones a una realidad social diversa y compleja que también podemos leer en la sección de entrevistas de este mismo número.

Mi máxima confianza de éxito y mis mejores deseos para nuestra nueva revista DyLE, como futuro seño de identidad y punto de conexión para todos los miembros asociados y personas que deseen acercarse a nuestra organización de FEAE. ●

**«... dar cabida a centros de referencia en prácticas de liderazgo e innovación ...»**

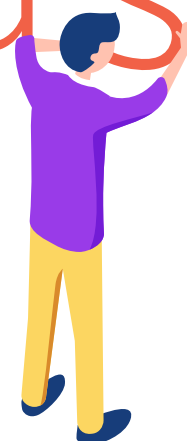
**Emilio Veiga**

Presidente de la Federación  
Estatutal del Fórum Europeo de  
Administradores/as de la Educación



FORO ABIERTO

# Tiempo de mudanzas



**Fernando Andrés Rubia**  
Director revista DyLE



**Carmen Romero Ureña**  
Subdirectora revista DyLE

# N

os llegan aires de cambio y nuestra revista inicia un proceso de transformación irreversible. Alguno pensará que también de tribulaciones y nos recordará a Ignacio de Loyola para cuestionar que no es buen momento para acometer mudanzas. Lo cierto es que llevamos mucho tiempo trabajando en esta nueva revista, planificando y diseñando, documentándonos, debatiendo y trasladando nuestras inquietudes a los órganos de dirección de la asociación. Ahora, a los responsables del proyecto, nos ha llegado el momento de presentársela. Estamos, como veis, ante una revista nueva que no solo cambia de nombre, sino también de diseño y de formato; aunque aún no se han incorporado todos los cambios que irán llegando progresivamente, se mantienen sus objetivos fundamentales y la función de servicio a los asociados del FEAE.

Queremos comenzar este nuevo camino transmitiéndolos a todos, lectoras y lectores, ilusión y determinación. Desde nuestra incorporación al proyecto de la revista, hace más de cinco años, se manejaba ya la idea de dar un paso hacia la digitalización, aunque por diferentes razones este se haya ido demorando hasta llegar al día de hoy.

Quizá ahora no sea el momento de analizar las causas que han llevado a tomar esta decisión, pero sí de recordar al menos dos cuestiones fundamentales que no nos han planteado ninguna duda: por una parte, no seguir desaprovechando las oportunidades que ofrecen las redes y los formatos digitales y, por otra, reconocer que la edición en

papel había sobrepasado unos costes razonables que grababan en exceso las harcas de los foros territoriales, limitando sus oportunidades y actividades. La decisión debía tomarla la Junta General que integra además al Consejo Editorial y cuando nos hizo el encargo sabíamos que iniciábamos un camino apasionante, pero en el que íbamos a encontrar dificultades.

El reto más importante al que nos enfrentamos sabemos que no es otro que satisfacer las demandas de los socios y socias y lograr que hagan suya la publicación, igual que hicieron con *Organización y Gestión Educativa (OGE)*, que encuentren en sus páginas los contenidos que les interesan adaptados al formato digital y que les sean útiles en su práctica en los centros educativos. *OGE* ha cumplido su función durante sus 27 años de existencia, nos ha identificado como asociación y ha sido nuestro medio de expresión..., pero ha llegado el momento de la renovación.

Recogemos la emoción de nuestro compañero Mateu Cerdà que se dirigía recientemente a la dirección con palabras que reflejan el sentir de muchos: "Me duele en el alma no poder seguir recibiendo en casa un documento en papel, que sobre la mesa me recordaba muchas vivencias que llevo grabadas". Compartimos con él estas vivencias y sabemos que la revista *OGE* ha llegado a incorporar en muchos lectores una carga emocional importante.

DyLE nace como una revista digital nueva, porque creemos que no puede ser una simple transposición de *OGE*, aunque pretendemos que se convierta también en el emblema del FEAE. DyLE es heredera directa de *OGE* en papel, pero este cambio, el paso de la revista física a la virtual en formato digital, exige adaptaciones que iremos haciendo de forma progresiva,

acomodándonos a los intereses y hábitos que nos vayan señalando nuestros lectores. El tiempo lo dirá, pero nos gustaría convertir a DyLE en una publicación de referencia entre los profesionales interesados en temas de liderazgo, organización, dirección y gestión educativa.

Nuestro objetivo es seguir contando con el interés de nuestros socios, y ampliar, en la medida de lo posible, su número, ofreciendo una publicación que se adapte a los nuevos recursos tecnológicos, que ofrezca un fácil acceso, que presente contenidos útiles y de interés, y una imagen atractiva y joven para llegar a sectores profesionales con los que hasta ahora nos ha costado conectar.

Durante los primeros años de la publicación de esta nueva revista, la dirección, el equipo de redacción y el diseñador gráfico vamos a poner un especial empeño en ajustar sus características (contenidos, formato, maquetación, diseño, temáticas, presentación, dimensiones de los artículos y otras) a los usos y las demandas de los lectores. En los primeros números vais a notar un cambio en la apariencia, pero en los sucesivos, los cambios serán progresivos, incluso, irán transformando también su contenido y estructura. No se trata de cambiar para que todo siga igual, al estilo de *Il Gattopardo*, sino de cambiar y profundizar en la mejora, adaptándonos a las redes y a las necesidades de nuestros lectores.

Somos conscientes de que debemos estar muy atentos a las

sugerencias que hagáis, así como a las conclusiones que se deriven de los estudios que los especialistas llevan a cabo sobre las prácticas y hábitos de lectura en formatos digitales, aún bastante desconocidos. Nos interesan vuestras opiniones, valoraciones y comentarios.

## Nuestro objetivo es seguir contando con el interés de nuestros socios ...

Siguiendo los pasos de nuestra anterior publicación, queremos reafirmarnos e identificarnos como una revista divulgativa profesional que se dirige a un sector amplio y diverso del ámbito educativo: maestros de infantil y primaria, docentes de educación especial y adultos, profesores de secundaria y universidad, orientadores, equipos directivos, inspectores, asesores, etc...

Aunque DyLE no es una revista científica ni académica, debemos incorporar algunos de los elementos que las caracterizan y que pueden ser muy útiles en el formato digital. Los textos científicos incluyen al comienzo un resumen (*abstract*) y un breve listado de palabras clave. Creemos que el resumen permite a través de una breve y rápida lectura que el lector se haga una idea bastante exacta del contenido sin necesidad de leerlo totalmente; es una invitación a leer el texto completo si coincide con los intereses del lector o, por el contrario, a continuar con otros artículos que conciten mayor utilidad.

La realidad compleja y diversa de la lectura, de los lectores y de sus prácticas, nos debe llevar a estar muy atentos a las modificaciones que habrá que llevar a cabo en aspectos

como la edición, la presentación y el propio trabajo de los articulistas. Debemos reconocer que internet ha cambiado nuestros hábitos lectores, ejemplos de ello son las sugerencias de que se debe cambiar el orden del contenido dentro de los propios artículos situando en primer lugar la información esencial y posteriormente la argumentación que lo sustenta; o la necesidad de incorporar a los textos hipervínculos que nos permitan, de forma sencilla, redirigir nuestra atención a otros textos (imágenes, videos, grabaciones...) relacionados.

Enlazando ambos planteamientos, parece razonable pensar que en cada artículo se destaque el resumen al comienzo del mismo, completándolo con algunas (entre tres y cinco) palabras clave que den las pistas oportunas sobre su contenido.

Con el fin de favorecer la personalización de los trabajos, algo que valoran positivamente muchos lectores y nos habéis planteado algunos socios, incorporaremos, siempre que sea posible, una fotografía actual del autor o autora. También pretendemos favorecer el acceso a artículos anteriores mediante enlaces y a través de plataformas indexadas.

Como el nivel de atención del lector en digital está sometido a una mayor dispersión e inestabilidad debemos reducir la extensión de las colaboraciones y pasar de cinco páginas a tres o cuatro, incorporando, además, más imágenes. Otra estrategia para facilitar la lectura será la de extraer fragmentos de los textos y presentarlos de forma separada pero complementaria a modo de mosaico. Por ejemplo, las conclusiones pueden ir al final enmarcadas con un color diferente, así facilitamos que el lector lea los elementos esenciales: resumen y conclusiones y, si le resulta interesante, afronte la lectura completa del texto.

La revista debe adaptarse a todos los soportes digitales para que el lector pueda tomar la decisión de cuándo y cómo leerla,

imprimir un artículo o manejarla directamente en un portátil, tableta, móvil, libro electrónico, etc.

Para compensar la reducción de la extensión de los textos, la idea es incrementar el número de colaboraciones, esto permitirá incorporar más puntos de vista y diferentes enfoques relacionados con la temática del número. Recordad que "las experiencias" se habían ido relegando cada vez más y ocupaban menos espacio en OGE; sin embargo, creemos que las buenas prácticas deben contar con una sección propia ya que ofrecen modelos reales y nos permiten estrechar relaciones con los centros de referencia en prácticas de liderazgo e innovación en el campo de la organización educativa.

Incorporaremos textos breves, lo que todos conocemos como columnas periodísticas, invitando a colaboradores fijos u ocasionales, para que aborden temas de actualidad, un único tema que es lo que requiere este espacio. Las columnas permiten un descanso visual e intelectual frente a los textos extensos.

Mantenemos las entrevistas ya que son lecturas ágiles pues su formato pregunta/respuesta fracciona el texto de forma natural favoreciendo a los lectores que buscan una información concreta leyendo a saltos y si una pregunta no les interesa, pasan a otra. En la revista OGE, en sus últimos números, se habían introducido varias propuestas similares a la entrevista que agilizaban la presentación de contenidos; este modelo se podía identificar más con una conversación en la que intervienen dos personas que aportan opinión e información. Creemos que en DyLE podemos abrir la posibilidad de crear este espacio incorporando habitualmente la idea de "en conversación con".

Creemos que las propuestas para profundizar en el tema de los monográficos que solíamos introducir en OGE se deben mantener pero presentando básicamente páginas webs de acceso, mediante

hipervínculo a artículos de revistas académicas o publicaciones en línea ya sean libros o videos. Añadiendo, como novedad, una sección de lecturas que remitan a las últimas publicaciones en formato libro con recomendaciones muy breves, pero que inviten a su lectura.

No podemos olvidarnos de la publicidad de las Jornadas y otros eventos que organiza el FEAE, y de la posibilidad de incorporar publicidad que reduzca los costes de producción y ayuden a su financiación.

Por último, si queremos que la revista cuente con la participación y con la opinión de socios y lectores, deberíamos abrir un espacio específico para ello, podría hacerse siguiendo el modelo tradicional de cartas (al director) o bien con otros modelos menos formales que permitieran de forma ágil recoger comentarios o textos breves. Además, no descartamos, transcurrido un tiempo razonable, solicitar la colaboración de los lectores a través de cuestionarios o incluso encuestas de valoración cuyo resultado quedaría también reflejado en esta sección.

Suerte para DyLE y os animamos a todos a formar parte de ella no solo a través de su lectura sino con vuestros artículos, comentarios, crónicas, valoraciones... DyLE nace cargada de ilusión y entusiasmo, pretende recoger las señas de identidad de un FEAE que trabaja por rejuvenecerse y aportar una divulgación innovadora en torno a la dirección, el liderazgo y la organización educativa. ●



# La función social de la inspección de educación



**Pedro J. Macho Aguillo**  
Inspector de Educación



La verdadera misión de la inspección de educación va más allá de su función legal y nominal. Y las consecuencias de sus actuaciones trascienden el ámbito educativo. El cumplimiento normativo no es un fin en sí mismo, sino que tiende a otro superior: la justicia social.

Aunque todavía puedan quedar algunos vestigios de la imagen de la Inspección de Educación como policía política de las autoridades de turno en su ámbito, y de vez en cuando parezcan aún resurgir ciertas tentaciones de estas por utilizar este cuerpo técnico de la administración como guardia pretoriana al servicio exclusivo de parte, lo cierto es que actualmente su papel ha evolucionado sustancialmente. Y sigue haciéndolo a la par que las necesidades educativas y los valores sociales.

Las tres funciones legalmente atribuidas la Inspección de Educación consisten básicamente en evaluar, controlar y asesorar sobre todos los procesos y a todos los agentes que intervienen en el espacio educativo. Y las tres se complementan e interactúan en un ciclo permanente de supervisión, colaboración y mejora con el fin superior y último de garantizar los derechos educativos del conjunto de la sociedad<sup>1</sup>. Es precisamente esto último lo que verdaderamente da sentido a su existencia, su

única razón de ser. Por eso no se pueden obviar los componentes y, sobre todo, las consecuencias sociales de sus actuaciones.

### Concepto de derecho

Pero el concepto de derecho presenta tantas y tan amplias acepciones que frecuentemente generan confusión. Existen los derechos individuales y los colectivos, de las personas y de los pueblos; los derechos humanos, de la infancia y la adolescencia, de las mujeres, de la ciudadanía, de las personas con discapacidad; los derechos lingüísticos, de las minorías étnicas, los derechos LGTBI, los de las personas migrantes; y los derechos universales, fundamentales, civiles, sociales, políticos, culturales o medioambientales. Existe también el derecho entendido globalmente como el conjunto de leyes y normas que rigen en un momento y en un lugar dados, el derecho moral como código colectivo de conducta, el derecho consuetudinario de las costumbres y tradiciones de un pueblo determinado. O el derecho en su sentido más extenso de justicia, que va más allá de los meros corpus legislativos y se mezcla en mayor o menor medida con uno o varios de los anteriores. Se trata, por tanto, de un concepto amplio y complejo que incluye cierto grado de relatividad y subjetividad, por lo que ha de ser siempre interpretado en conexión necesaria con los sujetos a quienes afecta y con el ámbito a que se refiere, con una realidad sociocultural y un tiempo concretos.

De esa consideración multifactorial devienen, por ejemplo, los derechos específicos y diferenciales de las comunidades con lenguas minoritarias con respecto a su entorno, o de los pueblos indígenas dentro de un estado, o de la minoría de edad entre el conjunto de la población, o de las personas con diversidad funcional o intelectual en el seno de la comunidad, o el derecho a la preservación de las especies y el medio ambiente para generaciones venideras. Y solo en base a su imprescindible contextualización en un tiempo y lugar concretos se entiende que, por ejemplo,

determinados comportamientos sexuales e identidades de género no normativas pasaran a ser aceptables socialmente en occidente mucho antes de que decayesen las leyes que los condenaban; o la desobediencia civil ante algunas normas bien asentadas en origen pero luego crecientemente consideradas injustas como el servicio militar obligatorio, y que provocó finalmente su eliminación para adaptarse a las nuevas conciencias sociales; o que en las sociedades industriales nacieran, y se consolidaran luego legalmente, los derechos laborales y sindicales. Resulta evidente que durante esos períodos de cambio y transición, de evolución social en definitiva, conviven realidades y legislaciones discordantes, en ocasiones antagónicas entre sí y, sobre todo, con el entorno socio-histórico concreto en que se producen, que no pueden ser analizadas ni aplicadas sin atender específicamente a tales circunstancias de contexto. Y, por otro lado, la misma evolución legislativa, su necesaria y continua adaptación a las nuevas realidades sociales y políticas, se produce precisamente por su permanente cuestionamiento en función de estas por parte de distintos agentes.

### Escenario social

Así pues, en un escenario social y educativo en constante cambio, la cuestión no radica ya, por tanto, en la aplicación de la ley en su sentido más literal, como si fuera un tótem inamovible e incuestionable bajo ninguna otra consideración, sino en la noción mucho más amplia de justicia en un escenario sociocultural y un tiempo determinados. Y es aquí donde surge el debate. Aunque todas sus actuaciones deban tener siempre como referente ineludible el marco legal vigente, las inspectoras e inspectores de educación no son letrados ni actúan como policías ni jueces, no constituyen ningún organismo represivo ni judicial dentro del ámbito educativo, por lo que tampoco les corresponde en absoluto la emisión de sentencias ni la imposición de penas en aplicación rigurosa y ciega de las normas, sino más bien el análisis multifactorial

y poliédrico de los casos que se les plantean a la luz de las mismas, pero también y necesariamente en función del contexto concreto y diferencial y, sobre todo, de los superiores principios y valores jurídicos que puedan verse afectados. No se trata ya de que la Inspección de Educación impulse férreamente el cumplimiento preciso y fiel de la norma, sino de que sirva para proteger efectivamente los principios y valores fundamentales que las leyes declaran garantizar, más allá incluso de su estricta literalidad en consideración de la realidad concreta concurrente y de todos los factores personales, civiles y sociales que intervienen en ella. Es decir, para las inspectoras e inspectores de educación deben resultar mucho más relevantes los preámbulos, exposiciones de motivos y declaraciones de intenciones de las leyes que el articulado en que a continuación se desarrollan. Y esto constituye a la vez su gran valor y su gran reto.

En este sentido, decía Juan Luis Ibarra, presidente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en el marco de una sesión de formación<sup>2</sup> a inspectoras e inspectores de educación, que “el objetivo no es garantizar el cumplimiento absoluto o formal de la norma objeto de su supervisión, sino garantizar los bienes jurídicos superiores que esta pretende proteger. Es decir, su actuación no se dirige al mero respeto de la norma, sino a su efectividad real. Así, si en el caso de un juez su misión es asegurar el cumplimiento estricto de la ley, en el de un inspector de educación es garantizar los valores legalmente protegidos, es decir, sus fines, por lo que su enfoque es necesariamente más deontológico que jurídico. Y para ello puede y debe aplicar cierto margen de discrecionalidad al objeto de ajustar la ley a cada caso. Porque el posible ámbito de incertidumbre que ello pudiera provocar sería, entonces sí, resuelto en última instancia por un juez”.

De acuerdo con esto, los procedimientos establecidos para



controlar y corregir el absentismo escolar en la educación obligatoria, por ejemplo, no suponen un fin en sí mismos, sino que sirven al bien superior de garantizar el derecho de la educación al conjunto de la población en esa edad y, en general, los derechos reconocidos a la infancia; o las normas y protocolos contra las agresiones y el acoso escolar no constituyen un régimen disciplinario como tal, sino una herramienta, entre otras varias y posibles, para garantizar el derecho fundamental de todas las personas a su integridad física y moral con especial protección de

de ser aplicadas con la flexibilidad necesaria a cada caso, pero los valores que protegen son absolutos.

En realidad, por eso mismo, el marco legal de referencia de inspectoras e inspectores resulta mucho más amplio y abarca muchos más ámbitos que el específicamente educativo: tratados internacionales, derechos fundamentales, protección de la infancia, código civil y minoría de edad, igualdad y no discriminación por motivos personales ni sociales, patria potestad y tutela, relaciones entre la ciudadanía

hacia dentro, a la mera corrección y moralidad de las actuaciones de las inspectoras e inspectores, sino hacia fuera, a su adecuación al mejor cumplimiento de las expectativas de justicia de la sociedad a la que sirven, a la plena satisfacción de los derechos educativos y sociales de la comunidad, a la consecución efectiva en su ámbito de actuación de los valores supremos de las democracias plenas. Aunque se trate de un servicio técnico, no puede pretenderse reducirlo a una profesión tecnocrática, porque entonces pierde su verdadera esencia y, con ello, toda su utilidad social. Y a menudo, desgraciadamente, cada vez con mayor insistencia, la excesiva protocolización y burocratización del trabajo de la Inspección de Educación ahonda en lo primero en flagrante detrimento de lo segundo.

## ... evaluar, controlar y asesorar sobre todos los procesos ...

la minoría de edad; o la supervisión de los planes y programas de los centros docentes para abordar la diversidad no se limita a verificar el cumplimiento de sus meros requisitos legales y administrativos, sino que es un instrumento tendente a la materialización efectiva del derecho a la igualdad de oportunidades y la inclusión; o el derecho universal a la escolarización no puede verse obstaculizado en el caso de las niñas y niños migrantes por requisitos burocráticos o formales imposibles de cumplir como aportar documentos que no poseen ni pueden obtener.

No son, por tanto, los textos legales el suelo (¡ni mucho menos el techo!) de la función primordial de la Inspección de Educación, sino los derechos que los inspiran, en un sentido mucho más amplio, complejo y transversal. Aquellos pueden ser interpretables y matizables en función del contexto, del lugar, del momento, de las circunstancias, de las personas, de las necesidades del caso concreto, estos no. Es decir, las disposiciones normativas han

y las administraciones públicas, discriminación y segregación, seguridad, confidencialidad, participación en la vida pública, democracia, responsabilidad, igualdad de trato y oportunidades, creencias e ideología, pluralidad, libertades públicas, cohesión social... Y por ello la función primordial de la Inspección de Educación tiene un componente mucho más extenso, plural y social que el meramente académico, pedagógico o educativo. Es más, el auténtico valor de la Inspección de Educación radica y es directamente proporcional a su contribución a la justicia social dentro del ámbito educativo.

Y es por ello también que la deontología se debe situar al mismo nivel, e incluso superior, que el de la propia legalidad *in sensu stricto*. Y no me refiero únicamente al código de conducta propio del ejercicio del cargo desde una perspectiva meramente colegial o profesional, sino muy especialmente a la ética en su más amplio sentido civil y social. Porque no se trata de mirar

Al igual que en el resto de las instituciones administrativas, en el marco de las relaciones entre los poderes públicos y la ciudadanía se ha ido extendiendo la figura del *ombudsman*<sup>3</sup> bajo diversas figuras y denominaciones según los ámbitos y países. Más allá de las funciones muy específicas que la división de poderes confiere a fiscales, jueces y magistrados, esta figura se instituye básicamente en garante de lo que se viene argumentando: no se trata ya de sancionar el efectivo cumplimiento de las leyes tal como quedan redactadas, sino de priorizar precisamente esos valores superiores que las inspiran y que pretenden garantizar al conjunto de la sociedad. De hecho, en su versión francesa se denomina “Defensor de los derechos” (*Défenseur des droits*), y en Aragón, donde algunos sitúan su origen en el siglo XII, simplemente “Justicia”. El defensor del pueblo, de los menores, de los consumidores, del estudiante o del paciente, los observatorios de igualdad de género, de convivencia, de la tercera edad, de las migraciones, de víctimas de delitos o contra la homofobia, así como otros organismos de vigilancia similares para el buen uso y fin de los medios de comunicación, el transporte público, la salud medioambiental,

la calidad alimentaria... todas esas figuras y organismos cumplen en realidad con esa misión prioritaria de velar por el efectivo cumplimiento de los objetivos últimos que persigue el ordenamiento jurídico, de los principios y valores a que este sirve. Y es en ese mismo nivel en el que debe situarse la Inspección de Educación para el ámbito educativo: un órgano público, estable, profesional y autónomo para la vigilancia de la consecución efectiva de los fines de la educación, siempre y necesariamente con proyección social, modulada de acuerdo a la realidad del contexto concreto más que a disposiciones genéricas, que vele más por el cumplimiento real del espíritu de las leyes que de su letra, y que mire más a la comunidad que a las cambiantes directrices políticas de turno.

Y ello requiere necesaria e ineludiblemente reivindicar, una vez más, la independencia de la Inspección de Educación con respecto a los poderes políticos de los que en cada caso pueda depender orgánica o funcionalmente, su absoluta libertad de criterio y acción, su total autonomía. Porque el planteamiento que aquí se defiende puede conllevar en ocasiones la necesidad, la obligación deontológica y legal (al menos en base a la interpretación aquí argumentada) de oponerse a ciertas decisiones administrativas. Si la legislación actual otorga a la Inspección de Educación la función de supervisar el funcionamiento de todos los elementos que integran el sistema educativo y de velar por el cumplimiento y la aplicación efectiva de los principios y valores de la ley<sup>4</sup>, eso ha de incluir necesariamente al entramado administrativo que lo gestiona, sus órganos y servicios. Esto es, la función inspectora, la supervisión ha de extenderse también a la propia administración educativa, a su funcionamiento y a las posibles consecuencias del mismo en base a los términos señalados.

La Inspección de Educación debería tener la potestad, la obligación de

informar, por ejemplo, sobre las posibles consecuencias de algunas decisiones de planificación educativa que puedan generar en la práctica situaciones de discriminación o segregación educativa o social; o llamar la atención cuando constate que la dotación de medios humanos y materiales de un centro resulta insuficiente para atender adecuadamente las necesidades específicas de su población escolar; o plantear que la cualificación del profesorado de un centro o la organización de la oferta educativa en una zona no garantiza debidamente los derechos lingüísticos de su comunidad; o poner en evidencia que la ejecución de determinadas políticas educativas o ciertas prácticas en algunos centros provocan vulneración de derechos educativos y sociales: cobros ilegales, segregación por sexo, selección del alumnado, control ideológico del profesorado, imposición de creencias... Y, en general, debería priorizar sus actuaciones para detectar y corregir cualquier actuación de cualquier agente educativo que pudiera suponer detrimento de los principios, valores y fines tanto educativos como civiles y sociales en su ámbito de actuación. Porque si aceptamos, como no puede ser de otra manera, que la educación constituye uno de los más importantes derechos sociales, y el que facilita el acceso a casi todos los demás, entonces la función de la Inspección de Educación ha de ser también eminentemente social.●

#### NOTAS

- 1 Pedro J. Macho Aguillo: "Inspección Educativa: un modelo para el siglo XXI". OGE (Organización y Gestión Educativa). Número LXXXI. Año VII, Nº 1 (enero-febrero 2010). Página 8. Wolters Kluwer España.
- 2 Jornadas dentro del Plan de Formación Permanente de la Inspección de Educación del País Vasco. Bilbao, 8 de mayo de 2011.
- 3 A pesar del extranjerismo de origen sueco, no obstante, desde una perspectiva de género imprescindible en nuestra sociedad actual, habría que buscar un término más inclusivo, especialmente en consideración de que la presencia femenina en todos los ámbitos educativos, incluida la Inspección de Educación, resulta notablemente superior a la masculina.
- 4 Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes. Artículo 36: Funciones de la inspección educativa. Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE). Artículo 151: Funciones de la Inspección de Educación.

**MONOGRÁFICO**



**Josep Serentill Rubio**

**Juan Salamé Sala**

**Antonio Bolívar**

**Juan Ferreira de Oliveira**

**Pilar Alonso Duarte**

**Luiz Fernandes Dourado**

# POLÍTICA Y GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN IBEROAMERICANA: TENDENCIAS Y DESAFÍOS

Josep Serentill Rubio y Juan Salamé Sala

**L**os Congresos Iberoamericanos de Política y Administración de la Educación, son promovidos, desde el año 2010, en régimen de coparticipación por la Asociación Nacional de Política y Administración de la Educación (ANPAE), por el Fórum Europeo de Administración de la Educación en España (FEAE) y por el Fórum Portugués de Administración de la Educación (FPAE). El sexto congreso que, que se celebró en Lleida los días 30, 31 de mayo y 1 de junio, tuvo como tema central las tendencias y los desafíos a los que nos enfrentamos mediante la política y la gestión de la educación, desde una perspectiva Iberoamericana.

La construcción del conocimiento que informa las nuevas tendencias en la administración de la educación en nuestro contexto social y político, es el principal motivo que se ha venido planteando en nuestros congresos. En ese sentido, partimos de la premisa que los problemas y desafíos que los países de Iberoamérica enfrentan hoy en la práctica de la educación y en su administración, se comprenden a medida que se examinan en el contexto de las fuerzas económicas, políticas y culturales en el interior de cada estado y en el ámbito de sus relaciones de interdependencia internacional.

En palabras de Benno Sander, fundador de este movimiento, tratamos de definir la especificidad de la administración de la educación como campo teórico y praxiológico en función de la peculiar naturaleza de la educación como práctica política y cultural comprometida con la promoción de

los valores éticos, que orientan el pleno ejercicio de la ciudadanía en la sociedad democrática.

Este movimiento reúne a administradores de la educación y gestores (directores de centros educativos, inspectores de educación, investigadores universitarios, servicios de apoyo a los centros, profesorado de todos los niveles educativos, etc.), que desean conocer o difundir las investigaciones y cambios más significativos en estos ámbitos del conocimiento y los avances educativos asociados a los mismos.

Os presentamos en este monográfico una serie de artículos que pretenden resumir las líneas maestras de los diferentes ejes de contenidos que fueron tratados en el congreso, como fueron la política y gestión de la educación básica y post obligatoria, la política y gestión de la educación superior, las prácticas de formación de los docentes y dirigentes escolares, la política y prácticas de planificación, financiación y evaluación de la educación, la gestión pedagógica, organización curricular y calidad de la educación y finalmente la educación y derechos humanos, diversidad cultural e inclusión social.

Este movimiento tiene la finalidad de promover, a través de la educación, la convivencia internacional y la calidad sostenible de vida humana a la luz de los principios de libertad, justicia social y derecho universal a la educación de calidad. Esperamos haber contribuido modestamente a conseguir la divulgación de estos principios, construyendo puentes de cooperación internacional. ●

# DESARROLLO Y CAPACITACIÓN DE LA ESCUELA. LÍNEAS ACTUALES EN POLÍTICA Y GESTIÓN

Antonio Bolívar  
UNIVERSIDAD DE GRANADA

**Q**uiero plantear en esta contribución por qué, actualmente, el desarrollo y construcción de capacidades de las escuelas es una tendencia internacional en las políticas educativas, dentro de los nuevos modos de gobernanza y de responsabilización, tendentes a *configurar una cultura de aprendizaje* en las organizaciones educativas. Mostraré, además, algunas de las líneas principales sobre qué política y gestión puede contribuir a capacitar a la escuela para su propio desarrollo.

## Las reformas externas no cambian las escuelas

Desde fines de los 90' estamos desengañados de que las reformas estructurales externas puedan cambiar la realidad. Una regulación burocrática, homogénea y vertical, ha dejado de dar respuesta en sociedades complejas, como evidencia –por ejemplo– el persistente “fracaso escolar”. En su lugar, se trata de reconfigurar nuevos modos de gobernanza: de una tradición histórica centralizada (burocrática) a una estrategia (postburocrática), en la que cada centro escolar se convierte en el *núcleo y unidad base* de mejora. Pero esto se precisa, entre otros, una *autonomía* de cada escuela, que debe estar articulada por un *liderazgo* de la dirección escolar. Ambas (autonomía y liderazgo) están entre las prioridades de políticas actuales de mejora. Un conjunto de razones nos ha llevado a dicha convicción:

1. No cabe confiar en exceso en buenos diseños, desde expertos externos, para transformar la “gramática básica” de la escuela: cómo están organizadas las escuelas y cómo aprenden los alumnos.
2. En su lugar, movilizar la *capacidad interna de cambio* (de la escuela como organización, de

los grupos y de los individuos) para regenerar *internamente* la mejora de la educación.

3. Importa, por eso, organizar las escuelas para generar *capacidad profesional colectiva* dentro de las escuelas y entre ellas. El motor del cambio ha de estar en la colaboración, apoyo mutuo y confianza en el personal.

Los sistemas educativos enfrentan nuevos retos a los que dar respuesta. Las escuelas creadas en la modernidad no se ajustan a las demandas del entorno. A pesar de tantas reformas y cambios escolares en las últimas décadas, la organización de los centros –al menos en España– ha permanecido, básicamente invariable, como parte de la “gramática básica”, que no se debe tocar para que no se derrumbe el edificio. Así, la organización parcelada del currículum, los tiempos escolares, las condiciones del trabajo docente, el papel del alumnado, la falta de autonomía organizativa de los centros y de liderazgo pedagógico, etcétera, son nuestras invariantes pedagógicas. En gran medida, parte del “fracaso” de los sucesivos nuevos marcos curriculares, se ha debido a introducirlos cual vino nuevo en odres viejos. Otra política y gestión de la educación es posible y necesaria.

Todo esto remite a dos grandes cuestiones actuales:

- a) ¿es posible organizar la educación con *otra lógica no-burocrática*, que posibilite capacitar a las escuelas para su propio aprendizaje y desarrollo institucional?; y
- b) ¿qué se puede hacer, aquí y ahora, para dinamizar un sistema educativo, una vez que las lógicas de control burocrático y uniformadoras se han mostrado insuficientes?

Combinar adecuadamente los impulsos externos de apoyo con la construcción de capacidades profesionales colectivas, la “implicación profesional” y “compromiso público”, son vías prometedoras. La mejora de los aprendizajes de los alumnos y alumnas, misión última que justifica la experiencia escolar, se hace así –como ya se ha resaltado– depender de la *labor conjunta de toda la escuela*.

Del cambio gestionado a construir la capacidad de cambio. De este modo, actualmente nos preocupa, en lugar de limitarnos a gestionar, cómo *generar la capacidad de mejora* en las propias escuelas como organizaciones, de los individuos y grupos, para regenerar internamente la mejora de la educación, de modo que sea sostenible en el tiempo. Esto supone, como ya había puesto de manifiesto toda la literatura sobre “organizaciones que aprenden”, que las organizaciones con futuro serán aquellas que tengan capacidad para aprender, por lo que conviene centrar los esfuerzos en la *capacidad interna de la escuela para mejorar*. Como señala Harris (2012: 109), “sin una construcción de capacidades deliberada, resuelta y focalizada, es probable que cualquier intento de implementación fracase, dejando tras de sí la retórica más que la realidad del cambio”.

“Construir capacidades” requiere generar internamente formas colaborativas de trabajo que puedan inducir al profesorado a investigar sobre su práctica, a partir de procesos de autoevaluación, para mejorar su *capacidad profesional docente*. Igualmente se necesita de un liderazgo educativo que pueda articular las acciones individuales en un proyecto colectivo de escuela. Como señala en su revisión Hopkins (en Weinstein y Muñoz, 2017), la línea actual más potente de mejora de la escuela es “construir capacidad a nivel local para el aprendizaje de los estudiantes, enfatizando el liderazgo”.

Las escuelas construyen su “capacidad interna para el aprendizaje” a nivel personal, interpersonal y organizativo, con el propósito colectivo de incrementar los aprendizajes de los alumnos. La construcción de capacidades implica que la gente aproveche la oportunidad para hacer las cosas de otra manera, aprender nuevas habilidades y generar prácticas más eficaces. Lo que define a una comunidad profesional es que está centrada en el aprendizaje, y en el mejor saber hacer para lograrlo. Hace tiempo, Louise Stoll la definió como la capacidad para comprometer en (y sostener) el aprendizaje continuo de los docentes y la propia escuela con el propósito de mejorar el aprendizaje de los estudiantes. En suma, hacer de

la escuela *una organización para el aprendizaje*. De los alumnos y alumnas, por supuesto; pero ahora añadimos, esto no se podrá dar del todo bien si, al tiempo, no es un contexto adecuado para el aprendizaje y crecimiento profesional de su profesorado.

Articulación de la escuela como tarea colectiva. Las escuelas están débilmente articuladas, necesitadas de integración y coherencia horizontal. Por eso, la autonomía y capacidad de un centro escolar, debe ser articulada por un liderazgo pedagógico. La investigación comparada pone de manifiesto que, después de la calidad y trabajo del profesorado, el liderazgo centrado en el aprendizaje es el segundo factor interno a la escuela que más relevancia tiene en el logro de aprendizajes (Bolívar, 2019). Esta tarea se juega a tres niveles:

1 Liderazgo pedagógico a nivel de cada escuela

2 Liderazgo compartido y liderazgos intermedios

3 Hacer de su escuela una *Comunidad Profesional de Aprendizaje*

La construcción de una cultura escolar de aprendizaje se vincula –de una parte– con “Comunidad Profesional de Aprendizaje”; de otra, con un liderazgo compartido y liderazgo docente, en una perspectiva de construcción social del conocimiento y de capital social. Liderazgo distribuido, aprendizaje de los alumnos y aprendizaje de los docentes en el contexto de trabajo, forma así un trípode donde se asientan actualmente las líneas más prometedoras de mejora.

La dirección actual tiene escasas posibilidades de ejercicio de *liderazgo pedagógico*, más limitada a la gestión. Sin, embargo, de él depende que sea un “buen” centro. El núcleo de la acción de un liderazgo pedagógico es la calidad de enseñanza ofrecida y los resultados de aprendizaje alcanzados por los alumnos. Por eso, el asunto se cifra en qué prácticas de la dirección escolar crean un contexto para un mejor trabajo del profesorado y, conjuntamente, de toda la escuela, impactando positivamente en la mejora de los aprendizajes del alumnado. Hacer del centro un *proyecto colectivo* de acción. En tercer lugar: influir y marcar una dirección para mejorar los *procesos de enseñanza-aprendizaje*, que –habitualmente– el individualismo, privacidad, no intervención, lo limitan gravemente.

Dice Elmore (2010: 124): “los líderes deben crear entornos en los que los docentes estén dispuestos a que sus ideas personales y su práctica docente

**“Construir capacidades” requiere generar internamente formas colaborativas de trabajo ...**



estén expuestas al escrutinio de sus colegas, siendo compartidas". Se trata de crear ambientes para que los docentes aprendan entre sí. Como señala Waillant (en Weinstein y Muñoz, 2017): "uno de los grandes temas a considerar en la agenda educativa futura es el referido al apoyo a ofrecer a los equipos directivos para que desarrollen capacidades y competencias que les permitan un liderazgo eficaz" (p. 288).

Por lo demás, asignar a una persona la iniciativa de cambio, sin el liderazgo múltiple de otros, impediría que la escuela, como organización, aprenda a desarrollarse. El liderazgo comienza a verse menos como de un individuo y más de una comunidad. Para estos *liderazgos intermedios*, paralelamente, se requiere que los profesores asuman un papel más profesional, con funciones de liderazgo en sus respectivas áreas y ámbitos en una organización que aprende. Más allá de la gestión (primer orden), inducir un sentido "transformativo" a la acción: construir la capacidad para trabajar en torno a proyectos comunes, haciendo del centro un proyecto colectivo de acción.

### Hacer de la escuela una comunidad de aprendizaje

*Pensar la escuela como tarea colectiva* es convertirla en el lugar donde se analiza, discute y reflexiona, conjuntamente, sobre lo que pasa y lo que se quiere lograr. Para esto, el modelo educativo más coherente y actual es la escuela como "Comunidad Profesional de Aprendizaje". Actualmente, bajo sus diferentes realizaciones, se ha convertido en una de las estrategias más prometedoras para una mejora escolar sostenida y sustantiva es el desarrollo del "capital profesional" de una escuela (Hargreaves y Fullan, 2014). Hacer de las escuelas unas Comunidades Profesionales de Aprendizaje (CPA) integra varias tradiciones: las organizaciones que aprenden, las culturas de colaboración y el profesionalismo docente, otorgando un alto valor al trabajo conjunto de docentes que indagan sobre las mejores prácticas.

¿Por qué se caracterizan estas escuelas? Caracteres (¿tomar?)

- *Visión y valores compartidos.* Los miembros de una comunidad escolar comparten, en el lenguaje y en la práctica, presupuestos comunes sobre los alumnos, sus aprendizajes, la enseñanza y el papel del profesor, sobre lo que los estudiantes deben saber y ser capaces de hacer.
- *Foco colectivo en el aprendizaje de los estudiantes.* Los docentes ponen el acento en cómo y cuánto están aprendiendo los alumnos. Hay un esfuerzo colectivo por evaluar los aprendizajes, más allá de las pruebas estándares.

- *Prácticas "desprivatizadas".* Desarrollo e intercambio del buen saber en el aula, visitadas por otros colegas, para aprender por observación y el diálogo reflexivo. El intercambio entre colegas contribuye decididamente a la mejora profesional, entendida como una empresa conjunta al servicio de la escuela.
- *Responsabilidad colectiva por el aprendizaje de los alumnos.* El personal es responsable, colectivamente, del aprendizaje de todos los alumnos, existiendo una cierta presión entre compañeros para que todo el profesorado actúe en la misma dirección.
- *Interdependencia profesional.* Abordar de manera conjunta los problemas educativos, compartiendo tanto lo que funciona como lo que no.

Hacer de una escuela una comunidad profesional es un proceso, con distintos grados de desarrollo para irse acercando a estos caracteres. Cuando los docentes se comprometen y persisten poniendo en práctica los principios anteriormente descritos los estudiantes aprenden. En la colaboración, los profesores trabajan juntos para desarrollar prácticas efectivas de enseñanza, donde hay un compromiso profundo por la mejora de la práctica propia y la de los demás. Contribuye a desarrollar el potenciar el desarrollo organizacional de la escuela, lo que implica empoderar al personal, posibilitando la emergencia de liderazgos intermedios. Se trata de desarrollar el "capital profesional de los docentes, como individuos, como equipo y como profesión" (Hargreaves y Fullan, 2014: 71).

Rediseñar la estructura de la escuela y la organización de la profesión docente Pero, como a nadie escapa, hacer de cada escuela una Comunidad Profesional de Aprendizaje exige reestructurar contextos organizativos para que sea posible un aprendizaje institucional. Para no quedar como un discurso (retórico), el núcleo de nuestras propuestas se juega en organizar las escuelas para el aprendizaje docente, creando las estructuras y contextos que apoyen, promuevan y fuercen a realizar las prácticas educativas que deseamos. Para eso, las instituciones educativas precisan ser rediseñadas, en su estructura y cultura escolar, de modo que puedan incrementar, en lugar de inhibir, el aprendizaje de la organización.

Partimos de graves déficits en la organización de la profesión docente, que dan lugar a un individualismo (agravado en Secundaria) que, entre otros, impide aprender de los colegas en el contexto de trabajo y también el ejercicio del liderazgo pedagógico para el aprendizaje (Bolívar y Bolívar-Ruano, 2016). En muchos casos nos encontramos con profesores

trabajando con las puertas cerradas, privacidad del aula, sin espacios y tiempos para compartir las buenas prácticas y el saber hacer. Por esto, no basta querer mejorar el capital humano, sin tener en cuenta la organización y el capital social.

Por último, incrementar la dimensión *comunitaria*. Dado el escaso “*stock de capital social*” comunitario que suelen contar los centros escolares, como declaran Hargreaves y Fullan (2014): “necesitamos mucho más capital social en nuestras escuelas (de colega a colega), entre éstas y con la comunidad local”. Se requieren acciones paralelas de carácter local, no limitadas al medio escolar, expandir las redes de influencias y oportunidades mediante las interacciones sociales en el interior de cada escuela y entre estas y la comunidad.

Finalmente, la *confianza relacional* es clave para la mejora. Un ambiente y relaciones de confianza se apoya en el respeto interpersonal, la consideración personal por otros o la integridad personal. Muchas de las actitudes profesionales individualistas se deben a una reiterada falta de confianza entre docentes, de éstos con la dirección y de todos con la administración educativa. La calidad de las relaciones sociales que operan dentro y alrededor de las escuelas es fundamental para su funcionamiento, facilita el desarrollo de los apoyos esenciales (liderazgo, capacidad profesional, centrarse en el aprendizaje, familias) e igualmente que el liderazgo pedagógico pueda ejercerse para empoderar e incrementar el capital profesional de su escuela. ●

#### REFERENCIAS

- Bolívar, A. y Bolívar-Ruano, M.R. (2016). Individualismo y comunidad profesional en los centros escolares en España. Limitaciones y posibilidades. *Educación en Revista*, n. 62, 181-198. <http://revistas.ufpr.br/educar/article/view/47877>
- Bolívar, A. (2019). *Una dirección escolar con capacidad de liderazgo pedagógico*. Madrid: La Muralla.
- Elmore, R.F. (2010). *Mejorando la escuela desde la sala de clases*. Santiago de Chile: Fundación Chile. Área de Educación. [https://fch.cl/wp-content/uploads/2012/08/Libro\\_Elmore.pdf](https://fch.cl/wp-content/uploads/2012/08/Libro_Elmore.pdf)
- Hargreaves, A. y Fullan, M. (2014). *Capital profesional. Transformar la enseñanza en cada escuela*. Madrid: Morata.
- Harris, A. (2012). *Liderazgo y desarrollo de capacidades en la escuela*. Santiago de Chile: Fundación Chile. Área de Educación.
- Weinstein, J. y Muñoz, G. (Eds.) (1917). *Mejoramiento y liderazgo en la escuela. Once miradas*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales y CEDLE.

# POLÍTICAS Y GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN BRASIL: TENDENCIAS Y DESAFÍOS

Juan Ferreira de Oliveira\*

**L**a educación superior en Brasil comenzó con la llegada de la corte portuguesa en 1808 mediante la creación de cursos de formación profesional en las Instituciones de Educación Superior (IES) aisladas. Sin embargo, las primeras universidades sólo fueron creadas en las primeras décadas del siglo XX, teniendo mayor institucionalización a partir del Estatuto de las Universidades Brasileñas de 1931. El desarrollo de ese nivel de enseñanza se intensifica a partir de los años 60. En 1968, durante el Régimen Militar (1964-1984), se articula la llamada Reforma Universitaria, por medio de la Ley nº 5.540/1968, que establece que la enseñanza, investigación y extensión son indisociables y refuerza la universidad como referencia para la expansión de la educación superior, además de promover alteraciones que las hace más racionales, integradas, flexibles y, al mismo tiempo, más reguladas, controladas y supervisadas. Entre los cambios implantados se destacan: la creación de los departamentos, de los ciclos básico y profesional, del régimen de créditos, de la dedicación exclusiva para docentes, de la mayor estructuración del posgrado, incluyendo fomento y evaluación, de la creación de consejos de regulación, de fiscalización y de normas más estrictas para el nombramiento de rectores. Un hecho destacado a lo largo del Régimen Militar fue el rápido crecimiento de las Instituciones de Educación Superior privadas, que, en 1980, ya suponía más del 60% de las matrículas en cursos de grados.

En los años 1990, sobre todo desde el primer mandato del gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), se implantaron una serie de políticas y un conjunto de medidas que configuraron la existencia de una reestructuración de la educación superior

que incluyó, especialmente, un nuevo estándar de modernización y de gestión para la educación superior, incluidos en el nuevo paradigma de producción capitalista y en la reforma de la administración pública del Estado. En ese proceso, se puso en discusión, entre otros, el concepto de universidad y, especialmente, la naturaleza y la relevancia social de las universidades públicas. Además, el gobierno pasó a abogar y emprender acciones que hacían la educación superior más variada, flexible y competitiva, según la lógica del mercado y del llamado Estado evaluador. Sin embargo, ocurre que esta acción del gobierno federal tiende a hacer la educación superior aún más heterogénea y desigual, contraponiéndose a la construcción de un modelo unificado, bajo la orientación del principio de la no disociación entre enseñanza, investigación y extensión que, históricamente, buscaba constituirse en un sistema nacional más articulado y convergente con el desarrollo económico y social del país.

El gobierno Lula da Silva (2003-2010), heredó un conjunto de políticas y acciones que caracterizaban la reforma de la educación superior ocurrida en el gobierno anterior. En general, las políticas lógicas y las acciones de esta reforma se hicieron sentir, sobre todo, en los primeros años del primer mandato (2003-2007). A partir de entonces, el gobierno Lula da Silva también pasó a implementar un conjunto de programas, proyectos y acciones que tuvieron un significativo impacto en el proceso de reconfiguración de la educación superior, caracterizado por continuidades y cambios en relación con la política del gobierno anterior. En el discurso de la democratización de la educación superior pública, gratuita y de calidad, todo un conjunto de políticas y programas pasó a ser implantado y / o reorientado,

\* Profesor Titular de la Facultad de Educación de la Universidad Federal de Goiás (UFG), Brasil. Doctor y postdoctor en Educación por la Universidad de São Paulo (USP). Becario del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq). E-mail: joao.jferreira@gmail.com

con el objetivo de ampliar el acceso a los cursos de educación superior, especialmente de estudiantes de las clases sociales menos favorecidas. Se ha redefinido y ampliado el sistema nacional de supervisión y evaluación de la educación superior, el financiamiento para becas estudiantiles en instituciones privadas, el financiamiento y las metas para la expansión de las instituciones públicas, sobre todo universidades e Institutos Federales de Educación, Ciencia y Tecnología. El resultado fue la continuidad de la expansión del sector privado, pero también del sector público, con fuerte utilización de los recursos del fondo público.

En 2011 se inició el gobierno de Dilma Rousseff que dio continuidad, en cierta medida, a las políticas del gobierno Lula Silva, en lo que se refiere, sobre todo, a la expansión de la red federal de educación superior pública, a través de la creación y consolidación de la expansión de universidades federales e Institutos Federales. Se destaca, sin embargo, la creación del programa Ciencia sin Fronteras, que previó la oferta de más de 100 mil becas para movilidad estudiantil de estudiantes de grados y de posgrado hasta 2014 y, además, la creación de la Ley de Cuotas con la reserva del 50% de las matrículas en las universidades federales e Institutos Federales, sobre todo para estudiantes que hubieran realizado toda la enseñanza media (15-17 años) en escuelas públicas. Este gobierno también dio mayor énfasis a la política de ciencia, tecnología e innovación. Ese gobierno también aprobó, en junio de 2014, el Plan Nacional de Educación - PNE (2014-2024), que plantea tres metas específicas (12, 13 y 14) para la expansión de la educación superior (grado y posgrado).

La meta 12, por ejemplo, busca "elevar la tasa bruta de matrícula en la educación superior al 50% y la tasa neta al 33% de la población entre 18 y 24 años, asegurando la calidad de la oferta y expansión para, al menos, el 40% de las nuevas matrículas, en el segmento público". La meta 20, también, prevé ampliar la inversión pública en educación pública para alcanzar el equivalente al 10% del Producto Interno Bruto - PIB del país al final del decenio.

### Impeachment

A partir de 2013 Brasil pasó a enfrentar una fuerte crisis económica, social y política, lo que resultó en un golpe institucional ("impeachment") contra la presidenta Dilma Rousseff (2011 a 2016). El gobierno de Michel Temer (2016-2018) adoptó una política de ajuste fiscal, con recortes presupuestarios y reducción de los gastos públicos, en nombre de una regeneración del estado. Buscó, así, ampliar las privatizaciones, aumentar las

alianzas público-privadas. En esa dirección, se aprobó la Enmienda Constitucional nº 95 / 2016, que estableció un techo para los gastos públicos primarios, garantizando el pago de la deuda pública por 20 años, además de la tercerización y de la reforma laboral que retiró derechos de los trabajadores, flexibilizó el mercado de trabajo, acabó con el impuesto sindical obligatorio, garantizó que el acuerdo colectivo prevaleciera, independientemente de lo previsto en la ley laboral, etc.

Se destaca, también, el inicio de la reforma de la seguridad social. En lo que se refiere a la educación, la ciencia y la tecnología, se constatan los siguientes cambios: fusión del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MCTI) con el Ministerio de Comunicaciones (MCTIC); reducción del presupuesto de las universidades y de los Institutos Federales, así como de las agencias de fomento y evaluación de la investigación y posgrado; cambios en la composición de órganos colegiados, a ejemplo del Consejo Nacional de Educación (CNE) y del Foro Nacional de Educación (FNE); reforma de la enseñanza media; cambios en los programas de financiación estudiantil; cambios en la base legal y en los procesos de evaluación y supervisión de la educación a distancia, del posgrado y de los grados haciéndolos más flexibles; elaboración y aprobación de la Base Nacional Común Curricular (BNCC) para la Educación Básica (4-17 años); los recortes en los presupuestos federales, lo que incluye una reducción de recursos para educación, ciencia, tecnología y salud.

### Jair Bolsonaro

En enero de 2019, Jair Bolsonaro asumió la Presidencia de la República. Entre los elementos que constan en el programa de gobierno y otras proposiciones y acciones del inicio del gobierno y que deben impactar en la educación superior, destacan: transferir recursos de la educación superior para la educación básica; estimular el emprendimiento incentivando alianzas entre investigadores científicos de las universidades con empresas privadas; favorecer las asociaciones e investigaciones con iniciativa privada; incentivar la investigación aplicada, es decir, con valor intelectual agregado; valorar la educación a distancia; mantener la Enmienda Constitucional 95/2016, que establece el techo de los gastos públicos y el ajuste fiscal; reforma y ampliación de la enseñanza técnica como alternativa a la educación superior; extinción de las cuotas en las instituciones públicas de enseñanza superior; intervenir en la elección de rectores nombrando a aquellos más afines con la política del gobierno; incentivar la búsqueda de otras fuentes de financiación para las instituciones públicas, lo que puede incluir el cobro de mensualidades.

**En general, se observa que Brasil se inserta, también, en un contexto más amplio de expansión del capital ...**

En general, se observa que Brasil se inserta, también, en un contexto más amplio de expansión del capital, ya que la globalización económica, desde los años 1980, pasó a asociarse a un nuevo modo de regulación del Estado: el neoliberalismo, lo que ha supuesto reformas destinadas a garantizar el emprendimiento privado, la seguridad de la inversión y de la propiedad y la libre circulación, adquisición y utilización de la fuerza de trabajo. En el ámbito de la educación superior, se observa:

La ampliación del proceso de comercialización y transnacionalización de la educación superior, como bien de mercado, a través de la Organización Mundial del Comercio / Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (OMC / AGCS) - 1995: libre comercio), pero sobre todo mediante la apertura de capitales en bolsas de valores;

La intensificación de los mecanismos de privatización y mercantilización de la educación superior, con prevalencia de los intereses privados-mercantiles vía financiación y un proceso de oligopolio de la educación superior; (des)regulación del sector; tecnificación curricular y formación por competencias; reorganización académica con reducción de los puestos de trabajo, degradación y subordinación del trabajo y de la gestión académica a la lógica mercantil.

### Mayor diversificación

La mayor diversificación y diferenciación de los sistemas de educación superior, con expansión acelerada e incluso masificación de la atención (MANCEBO; SILVA JUNIOR; OLIVEIRA, 2018; BIANCHETTI; SGUISSARDI, 2017).

En este contexto, ha surgido un amplio discurso de la calidad, de evaluación y de acreditación, acompañado de la aparición de nuevas políticas y nuevos actores en el campo de la evaluación y acreditación, así como otros modos de gobernanza global de los sistemas de educación superior; nuevas directrices y agencias globales de acreditación, así como consultorías

globales y Organizaciones No Gubernamentales (ONG) (BARREYRO, 2018). El enfoque es la calidad, aunque predomine una concepción de calidad cada vez más diferenciada, en conformidad con las demandas de mercado y con la menor regulación estatal. Se percibe un aumento de la competencia y de la jerarquización académica, especialmente mediante mecanismos nacionales instituidos, así como a través de índices y rankings internacionales.

La educación a distancia también se ha expandido fuertemente en la oferta de educación superior e, incluso en los cursos presenciales, se han adoptado mecanismos de semi-presencialidad con cursos más "híbridos", con tendencia a ampliar el porcentaje a distancia. Esto ha implicado nuevas prácticas y modos de organización de los currículos, así como un intenso uso de plataformas digitales, favoreciendo el fin de las fronteras nacionales e internacionales en la oferta de educación. Los datos de los censos de la educación superior en Brasil ya evidencian la intensificación del crecimiento del sector privado en la oferta de educación superior (grado y postgrado, especialmente a distancia).

También se observan cambios en el trabajo y en la gestión de las universidades, provocando, a su vez, cambios en la cultura de la universidad. En este nuevo contexto, la universidad solo alcanza legitimidad cuando asume el papel de contribuir con la competitividad de las empresas mediante la producción de tecnologías y la generación de innovaciones. Para la implementación de esta nueva cultura, las universidades, el posgrado y los investigadores se ajustan a las financiaciones ya los nuevos parámetros de evaluación de las agencias evaluadoras y financiadoras. Esto induce y subordina cada vez más la investigación y sus resultados, porque la apropiación es cada vez más privada. El énfasis está en la investigación tecnológica y la innovación, en detrimento de la investigación básica. En las agencias gubernamentales de fomento, la evaluación

Tabla 1. Número de Instituciones de Enseñanza Superior (IES) y de matrículas en cursos de Grados por Organización Académica – 2017.

Organización académica	Instituciones		Matrículas	
	Total	%	Total	%
Total	2.448	100,00	8.290.911	53,6
Universidades	199	8,1	4.443.601	19,2
Centros Universitarios	189	7,7	1.594.378	19,2
Facultades	2.020	82,5	2.070.747	25,00
IFs <sup>1</sup> e CEFETs <sup>2</sup>	40	1,6	182.185	2,2

Fuente: MEC/INEP/DEED

<sup>1</sup> Institutos Federales. <sup>2</sup> Centros Federales de Educación Tecnológica



es intensificada, visando mayor distinción entre los investigadores, con mayor relieve para la publicación internacional e impacto de los productos académicos. Así, los investigadores necesitan publicar más, competir más y emprender más, lo que a menudo no resulta en avances significativos del conocimiento o cambios de paradigmas en las diferentes áreas (SILVA JÚNIOR, 2017).

En el caso de la educación superior en Brasil, este nivel de enseñanza sigue siendo bastante elitista en Brasil, ya que cerca del 17,3% (2016) de la población de 18 a 24 años se encuentra matriculada en algún curso de nivel superior, manteniendo el país alejado de un proceso de masificación o de universalización del acceso a la educación superior. Los datos indican que la educación superior en Brasil sigue creciendo y que los desafíos son grandes, una vez que llegamos, en 2017, a 8.286.663 estudiantes, siendo el 75,3% en las instituciones privadas y el 24,7% en las instituciones públicas. También alcanzamos un total de 199 universidades en el país, siendo 106 públicas y 93 privadas. La Tabla 1 muestra que, aun correspondiendo al 8,1% de las Instituciones de Enseñanza Superior (IES) en Brasil, las universidades son responsables por el 53,6% de las matrículas.

La expansión ha sido grande y acelerada, también en los postgrados. Alcanzamos un total de 4.296 programas de postgrado (máster y doctorado) en 2017. De 2006 a 2017 el crecimiento en el total de programas de postgrado, stricto sensu, (másteres y doctorados) fue de 89,67%. El número de discentes es creciente en las dos últimas décadas, llegando a 361.530 estudiantes, siendo 304.146 en las instituciones públicas, sobre todo en las universidades federales (OLIVEIRA, LIMA, 2018).

Sin embargo, pese a la fuerte expansión de la educación superior ocurrida desde mediados de los años 1990, el escenario actual, en Brasil, indica la profundización de la crisis de concepción, de fines, de fomento y de evaluación de la educación superior y de la ciencia, de la investigación, en el marco de la reforma de las políticas públicas y de la gestión de los recursos. Además, las concepciones y cambios anunciados tienden a favorecer la expansión y el lucro del sector privado mercantil y la pérdida de autonomía en la producción del conocimiento académico. Así, gana importancia la lógica mercantil y la perspectiva de la educación superior como mercancía en detrimento de la educación superior como un bien público y derecho social. ●

Traducción: Juan Salamé Sala

## REFERENCIAS

- BARREYRO, Gladys Beatriz. A avaliação da educação superior em escala global: da acreditação aos rankings e os resultados de aprendizagem. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, v. 23, p. 5-22, 2018.
- BIANCHETTI, Lucídio; SGUISSARDI, V. *Da Universidade à Commoditycidade* - Ou de como e quando, se a educação/formação é sacrificada no altar do mercado, o futuro da universidade se situaria em algum lugar do passado. 1. ed. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2017. v. 1. 124p.
- CUNHA, Luiz Antônio. Ensino superior e universidade no Brasil. In: *500 anos de educação no Brasil*. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 2000, p.151-204.
- FÁVERO, Maria de Lourdes de A. *Universidade & poder: análise crítica: fundamentos históricos: 1930-1945*. Rio de Janeiro: Achiamé, 1980.
- MANCEBO, D.; SILVA JÚNIOR, J. R.; OLIVEIRA, João F. Políticas, Gestão e Direito a Educação Superior: Novos Modos de Regulação e Tendências em Construção. *Acta Scientiarum. Education (Online)*, v. 40, e37669, p. 1-11, 2018.
- OLIVEIRA, João F.; LIMA, D. C. B. P. Pós-graduação e educação à distância: novos fins, natureza e modus operandi em construção. In: Alda Castro, et. al. (orgs). *Educação Superior em países e regiões de língua portuguesa: desafios em tempo de crise*. 1 ed. Lisboa: Educa, 2018, v. 1, p. 215-244.
- SILVA JÚNIOR, João dos Reis. *The new Brazilian University - a busca de resultados comercializáveis: para quem?* 1. ed. UNESP/Marília, RET: Projeto Editorial Práxis, 2017. v. 1. 285p.



# EDUCACIÓN Y DERECHOS HUMANOS, DIVERSIDAD CULTURAL E INCLUSIÓN SOCIAL

Pilar Alonso Duarte  
FEAE. EXTREMADURA



**E**n pleno siglo XXI y en una mesa con este título, sería imperdonable no referirse a uno de los aspectos más importantes que afecta, tanto en la superficie como en lo profundo del sistema, a todos los países presentes en este Congreso.

No me refiero a minorías, no lo somos, aunque en todas tenemos presencia; ni a desplazamiento o refugio de personas, donde también se nos puede encontrar; ni a violación de los DERECHOS HUMANOS en un ámbito concreto, pues, sea el que sea, ahí estamos.

LAS MUJERES hemos padecido históricamente y padecemos en la actualidad la profunda injusticia de ver cómo se nos arrebató a diario el contenido del artículo I de la Declaración Universal de los DERECHOS HUMANOS, que dice:

*Artículo 1. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.*

Nacemos libres e iguales y, a medida que vamos creciendo, las distintas sociedades nos educan y presentan como seres inferiores, sustentando y manteniendo la sociedad patriarcal, que pretende justificar desde la biología la inequidad y la asignación preestablecida de funciones en el orden social.

La ONU ha denominado al siglo XXI EL SIGLO DE LAS MUJERES. Pero si tomamos como referencia sus propios informes los datos hablan por sí mismos:

## SALARIOS:

*Alrededor del 50 % de las mujeres de todo el mundo tiene un salario remunerado.*

*Sin embargo, las mujeres ganan entre un 10 % y un 30 % menos que los hombres por realizar el mismo trabajo.*

## CONFLICTOS:

*En 2000, la resolución 1325 de Naciones Unidas reconoció que la guerra repercute de forma distinta en las mujeres e hizo hincapié en la necesidad de incrementar su participación en las conversaciones de paz. Sin embargo, entre 1992 y 2011, sólo el 9 % de los negociadores en las mesas de paz eran mujeres.*

## POLÍTICA:

*El porcentaje de mujeres en los Parlamentos se ha duplicado en los últimos 20 años. Pero las mujeres en la actualidad sólo representan el 22 % de las y los parlamentarios.*

## PERSONAL DIRECTIVO:

*24 Directivas más que en 1998, lideran empresas que aparecen en la lista FORTUNE 500. No obstante representan tan solo el 5 % de las personas que aparecen en esa lista.*

## Las cifras de violencia de género son insostenibles

### EDUCACION:

*Todas las regiones casi han conseguido la paridad en educación primaria. Sin embargo, en muchos países, aumenta la disparidad entre los sexos aumenta en la Educación Secundaria y Superior.*

### VIOLENCIA:

*La declaración sobre la eliminación de la violencia contra las mujeres de 1993 supone un marco para la acción. Sin embargo, una de cada tres mujeres sigue sufriendo violencia física o sexual, principalmente a manos de su compañero sentimental.*

(FUENTE: ONU MUJERES)

Son muchos los retos a los que nos enfrentamos y, entre todos ellos, la educación ocupa un lugar preeminente. De forma irregular se implementan políticas de género en las Leyes Educativas y, de forma bastante más regular, se dificulta su puesta en práctica. Estamos lejos de co-educar, a pesar del gran número de mujeres que trabajamos en la enseñanza. "Más difícil que cambiar las leyes es cambiar las mentalidades", decía Victoria Camps. Basta con analizar los libros de texto que se utilizan en la mayoría de centros de enseñanza, donde se perpetúan los roles asignados a cada género, tanto en las ilustraciones como en los contenidos. Y no podemos olvidar que hay muchos países en los que el enfoque de género en educación se desacredita argumentando que es un instrumento para adoctrinar a los educandos. En estos momentos, a nuestras compañeras y compañeros de Brasil algo les suena de esa "escuela sin partido".

En el mundo del trabajo, todavía se mantiene la doble jornada para la mayoría de las mujeres y los años de crisis han agudizado la dedicación al cuidado de la familia, hijos y personas dependientes.

Las cifras de violencia de género son insostenibles. En España, en el mes de enero de 2019 llevamos ya ocho asesinatos. Y siguen creciendo las agresiones sexuales, sin que se acaben de modificar las leyes que las minimizan.

Pero junto a todos estos retos, también está creciendo en todo el mundo un movimiento imparable de mujeres. A través de la iniciativa "Mee Too" en Estados Unidos, o de "#Cuéntalo" han salido a la luz muchos de los abusos y agresiones que se mantenían encubiertos. La huelga feminista del 8 de marzo del 2018 y la que se prevé para el 2019 dan cuenta de este movimiento. Iniciativas como la de "No sin mujeres" mediante la que intelectuales de los distintos campos de la ciencia se niegan a participar en debates y coloquios en los que no haya mujeres expertas, nos habla de la incorporación de los varones a la defensa de la igualdad. El reconocimiento por parte de la RAE del término SORORIDAD y los grandes esfuerzos por manejar un lenguaje inclusivo, en el que todas y todos tengamos cabida.

La lucha de las mujeres es muy larga y, tal vez, un siglo no sea suficiente para asumir que construir la igualdad no es promover que las mujeres adoptemos el modelo masculino, sino que supone todo un revulsivo en el campo de los valores y en el discurso moral y ético de la sociedad. ●

# PLAN, POLÍTICAS Y GESTIÓN: DESAFÍOS DE LA AGENDA EDUCATIVA BRASILEÑA\*

Luiz Fernandes Dourado\*\*



*Este artículo, al problematizar el escenario de la educación brasileña, destaca la importancia política del Plan Nacional de Educación (PNE) como política de Estado y, por lo tanto, de gestión y planificación. En esta dirección, sitúa la organización de la educación brasileña, sus niveles y modalidades, analiza algunos indicadores educativos y resalta, especialmente, la importancia de la materialización de las directrices y de las metas del PNE, así como, sitúa los límites a estas políticas impuestas por la reanudación neoliberal y conservadora en el país.*

*Palabras clave: educación; PNE, políticas y gestión, democratización. La educación brasileña y la materialización del PNE*

**B**rasil es una República Federativa constituida por 27 unidades federadas (26 estados, un Distrito Federal) y por más de 5.570 municipios, con área territorial de 8.515.759,090 km<sup>2</sup> y con una población estimada en 208.494.900 habitantes (IBGE / 2017). La Unión, los Estados, el Distrito Federal y los municipios poseen autonomía y deben ejercer sus prerrogativas en régimen de colaboración (artículo 23 de la Constitución Federal).

La educación brasileña comprende dos niveles de enseñanza: la educación básica y la educación superior, así como las modalidades educativas. La educación básica en Brasil abarca la educación infantil (guardería: 0-3 años y preescolar 4-5 años), la enseñanza fundamental (6 a 14 años) y la enseñanza media (15 a 17 años), así como las respectivas modalidades educativas (educación de jóvenes y adultos, educación del campo, quilombola<sup>1</sup>, indígena). La educación básica

obligatoria, a partir de la Enmienda Constitucional n° 59/2009, comprende la "preescola" (4-5 años), la enseñanza fundamental (6 a 14 años) y la enseñanza media (15 a 17 años). La enseñanza fundamental se encuentra universalizada, con tasa de escolarización de 6 a 14 años del 99,2% (IBGE, 2017), uno de los mayores desafíos, para la efectiva garantía de la universalización de la educación básica. Es la garantía de acceso y democratización de la enseñanza media. Es importante resaltar que el país presenta una tasa de analfabetismo de 15 o más años del 7% (2017). Al analizar la tabla a continuación, identificamos 48.608.093 matrículas de estudiantes en la educación básica, la mayoría de estos estudiantes se encuentran matriculados en instituciones educativas públicas municipales (47,5%), estatales (33,4%) y federales (0,8%), lo que nos permite afirmar que las instituciones de educación básica pública tienen una actuación importante en ese nivel de enseñanza (81,7%) y, también, que el predominio

\* Artículo resultante de la participación en el VI Congreso Iberoamericano y IX Congreso Luso-Brasileño de Política y Administración de la Educación "Política y Gestión de la Educación Iberoamericana: tendencias y desafíos", Lleida, 2018.

\*\*Profesor Titular Emérito de la Universidad Federal de Goiás.

## Número de Matrículas en Educación Básica 2017

		Federal	Estado	Municipal	Privada	Total
Localización / Dependencia Administrativa	Urbana	338.636	15.387.864	18.502.837	8.805.371	43.034.708
	Rural	57.846	834.950	4.598.899	81.690	5.573.385
	<b>Total</b>					<b>48.608.093</b>

Fuente: Censo da educação básica, Inep, 2017

de matrículas en el segmento municipal retrata el proceso de municipalización a partir de la década de los años 1980, por medio de la responsabilidad del municipio con las matrículas de educación infantil y, sobre todo, de la enseñanza fundamental. De las 5.573.385 matrículas en el campo (rural), el sector público municipal responde por el 82,5%.

La educación superior, a pesar del incremento de matrículas, incluso en el sector público, entre 2003 y 2016, es predominantemente privada y presenta bajas tasas, neta y bruta, configurando un sistema de elite y privado mercantil<sup>2</sup>. A pesar de las políticas y acciones positivas para democratizar ese nivel de enseñanza, a través de la expansión del sector público, sobre todo federal, el sector privado acoge 6.241.307 matrículas, o sea, el 75,3%. De las 2.046.356 matrículas en el sector público, el sector público federal acoge por el 63,9%.

A la luz de estos indicadores y de la deuda histórica del Estado brasileño con la democratización de la educación básica y superior, la discusión sobre la materialización del Plan Nacional de Educación, como dinámica de planificación y política de Estado es fundamental<sup>3</sup>. El Plan Nacional de Educación (2014/2014), aprobado por el Congreso Nacional y sancionado sin vetos por la Presidenta Dilma Rousseff (Ley nº 13.005 / 2014), con vigencia por 10 años, en cumplimiento de lo dispuesto en el Art. 214 de la Ley, La Constitución Federal, establece, en el art. 2º, directrices y 20 metas para la educación, organizadas,

por el autor de este artículo, por niveles (educación básica y educación superior) y temáticas (valorización de los profesionales de la educación, gestión democrática y financiación) que señalan perspectivas para la planificación, organización y gestión de la política de educación en Brasil. El PNE aprobó estas 20 metas y más de un centenar de estrategias. A efectos didácticos, se presentan, a continuación, las metas por niveles de educación y temáticas, sugeridas por el autor, a partir de la Ley nº 13.005/2014:

## Educación básica

- Meta 1: universalizar, hasta 2016, la educación infantil en preescolar para los niños de 4 a 5 años y ampliar la oferta de educación infantil en guarderías para atender, como mínimo, el 50% de los niños de hasta 3 años hasta el final de la vigencia de este PNE;
- Meta 2: universalizar la enseñanza fundamental de 9 años para toda la población de 6 a 14 años y garantizar que, al menos, el 95% de los alumnos concluyan esta etapa a la edad recomendada hasta el último año de vigencia de este PNE;
- Meta 3: universalizar, hasta 2016, la atención escolar para toda la población de 15 a 17 años y elevar, hasta el final del período de vigencia de este PNE, la tasa neta de matrículas en la enseñanza media al 85%;

## Número de Matrículas en Educación Superior 2017

TOTAL	Dependencia Administrativa			
	Pública			Privada
	Federal	Estado	Municipal	Privada
8.286.663	1.307.351	641.865	97.140	6.241.307

Fuente: Censo da educação básica, Inep, 2017

**... el Estado  
Brasileño presencia  
una nueva fase,  
marcada por el retorno  
del conservadurismo  
y neoliberalismo  
de mercado ...**

- Meta 4: universalizar, para la población de 4 a 17 años con discapacidad, trastornos globales del desarrollo y altas habilidades o superdotación, el acceso a la educación básica y la atención educativa especializada, preferentemente en la red regular de enseñanza, con la garantía de un sistema educativo inclusivo, de aulas de recursos multifuncionales, clases, escuelas o servicios especializados, públicos o conveniados;
- Meta 5: alfabetizar a todos los niños, como máximo, hasta el final del tercer año de la enseñanza fundamental;
- Meta 6: ofrecer educación a tiempo completo en, al menos, el 50% de las escuelas públicas, para atender, al menos, el 25% de los alumnos de educación básica;
- Meta 7: fomentar la calidad de la educación básica en todas las etapas y modalidades, con mejora del flujo escolar y del aprendizaje para alcanzar las siguientes medias nacionales;
- Meta 8: elevar la escolaridad media de la población de 18 a 29 años, para alcanzar, como mínimo, 12 años de estudio en el último año de vigencia de este Plan, para las poblaciones del campo, de la región de menor escolarización del país y del 25% más pobre, e igualar la escolarización media entre negros y no negros declarados a la Fundación Instituto Brasileño de Geografía y Estadística - IBGE;
- Meta 9: elevar la tasa de alfabetización de la población con 15 años o más al 93,5% para 2015 y, hasta el final de la vigencia de este PNE, erradicar el analfabetismo absoluto y reducir en un 50% la tasa de analfabetismo funcional;
- Meta 10: ofrecer al menos el 25% de las matrículas de educación de jóvenes y adultos, en las

enseñanzas fundamental y media, integrada en la educación profesional;

- Meta 11: triplicar las matrículas de la educación profesional técnica de nivel medio, asegurando la calidad de la oferta y, por lo menos, el 50% de la expansión en el segmento público.

#### Educación superior

- Meta 12: elevar la tasa bruta de matrícula en la educación superior al 50% y la tasa neta al 33% de la población de 18 a 24 años, asegurada la calidad de la oferta y expansión para, al menos, el 40% de las nuevas matrículas, en el segmento público;
- Meta 13: elevar la calidad de la educación superior y ampliar la proporción de maestros y doctores del cuerpo docente en ejercicio efectivo en el conjunto del sistema de educación superior al 75%, siendo, como mínimo, el 35 % doctores del total;
- Meta 14: elevar gradualmente el número de matrículas en el postgrado, stricto sensu, para alcanzar la titulación anual de 60.000 maestros y 25.000 doctores.

#### Valorización de los profesionales de la educación

- Meta 15: garantizar, en régimen de colaboración entre la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el plazo de 1 año de vigencia de este PNE, una política nacional de formación de los profesionales de la educación, según los incisos I, II y III del artículo de la Ley nº 9.394, de 20 de diciembre de 1996, asegurando que todos los profesores y profesoras de educación básica posean formación específica de nivel superior, obtenida en cursos de licenciatura en el área de conocimiento en que actúan;
- Meta 16: formar, a nivel de postgrado, 50% de los profesores de educación básica, hasta el

último año de vigencia de este PNE, y garantizar a todos los profesionales de la educación básica formación continuada en su área de actuación, considerando las necesidades, demandas y contextualizaciones de los sistemas de enseñanza;

- Meta 17: valorar a los profesionales del magisterio de las redes públicas de educación básica para equipar su rendimiento medio al de los demás profesionales con escolarización equivalente, hasta el final del sexto año de vigencia de este PNE;
- Meta 18: asegurar, en el plazo de dos años, la existencia de planes de carrera para los profesionales de la educación básica y superior pública de todos los sistemas de enseñanza y, para el plan de carrera de los profesionales de la educación básica pública, tomar como referencia el salarial nacional profesional, definido en ley federal, en los términos del inciso VIII del art. 206 de la Constitución Federal;

#### Gestión Democrática

- Meta 19: asegurar condiciones, en el plazo de 2 años, para la efectividad de la gestión democrática de la educación, asociada a criterios técnicos de mérito y desempeño y a la consulta pública a la comunidad escolar, en el ámbito de las escuelas públicas, previendo recursos y apoyo técnico de la Unión para ello;

#### Financiación

- Meta 20: ampliar la inversión pública en educación pública para alcanzar, como mínimo, el nivel del 7% del Producto Interno Bruto - PIB del País en el 5º año de vigencia de esta Ley y, como mínimo, el equivalente al 10% del PIB al final del decenio

El PNE tiene una importancia política y estratégica para el diseño de las políticas de Estado para la educación básica y superior, a pesar de algunos límites, sobre todo en lo que concierne a la evaluación, la diversidad y la financiación. Su efectiva materialización implica: la regulación de algunas directrices, metas y estrategias en la ampliación de los recursos para la educación, en mayor organización en la relación de cooperación y colaboración entre los entes federados (unión, estados, Distrito Federal y municipios) que garantice los medios de acceso a la educación (Art.23 °, inciso V, párrafo único de la Constitución Federal), así como, de políticas y gestión que consideren las especificidades del sistema educativo brasileño, sus niveles, etapas y modalidades, los procesos de gestión, evaluación, financiación, calidad y diseño de concepciones político-pedagógicas orientadoras, entre otros.

Por otro lado, es fundamental explicitar límites estructurales a esa proposición, pues el Estado Brasileño presencia una nueva fase, marcada por el retorno del conservadurismo y neoliberalismo de mercado, cuya coyuntura no viene contribuyendo a la agenda de las políticas públicas y, en el campo educativo, la materialización del plan como política pública de Estado, teniendo en cuenta la opción por una política regresiva de ajustes. El escenario político actual, en el país, es de reducción del Estado en lo que se refiere a las políticas públicas, especialmente las educativas. Este proceso fue intensificado por el "impeachment" de la Presidenta electa<sup>4</sup>, por la adopción de políticas de ajuste fiscal restrictivas a las políticas sociales (con especial relieve con la Enmienda Constitucional nº 95/2016 que congeló por veinte años los gastos en el área social) y por la elección de un Presidente, conservador y neoliberal, que, en el campo educativo, significa retrocesos importantes en la agenda de las políticas educativas y en la materialización del PNE, sobre todo si se entiende como epicentro de políticas de Estado (Dourado, 2017).

#### Consideraciones finales: embates y desafíos para la reanudación del PNE como política de Estado

La historia de la educación brasileña está marcada por disputas de proyectos con concepciones distintas del papel del Estado y de la planificación, de la relación entre los entes federados y, como sustrato, de la lógica de organización, gestión y financiación de los sistemas, sus redes e instituciones. Impregnan estas concepciones distintas visiones y posturas político-pedagógicas que se materializan en varios campos, sobre todo, en la financiación y la gestión. La comprensión y el uso del fondo público han sido objeto de argumentos éticos y políticos distintos, a partir de la polarización histórica entre los defensores de la enseñanza pública y los defensores de la enseñanza privada.

La adopción de políticas desarrollistas y de inclusión social, intensificadas, sobre todo, entre 2003 y 2015, en los gobiernos Lula y Dilma Rousseff, a pesar de los límites estructurales, resultó en una agenda de expansión y democratización del acceso a la educación básica y superior, en todos sus niveles y modalidades, así como, en la aprobación del PNE, sus directrices, metas y estrategias.

A pesar de estos avances, como señalamos, el escenario político actual, en el país, teniendo por eje hegemónico la reducción del papel del Estado en las políticas sociales, se efectúa por la reanudación de movimientos dirigidos a la expansión del capital, a través de nuevos formatos y de la complejidad de procesos de privatización, de la desregulación de la economía, de la flexibilización de la legislación laboral, de nuevos procesos de regulación y evaluación y, más recientemente, de financiación. Este proceso, en el campo educativo, ha provocado retrocesos



importantes en la agenda de las políticas educativas y, sobre todo, en el proceso de materialización de las metas y estrategias del Plan Nacional de Educación.

La reversión de este escenario de retrocesos requiere la búsqueda de políticas y acciones, involucrando a la sociedad civil y política, buscando garantizar la reanudación del Estado democrático de derecho, la revocación de las políticas de ajuste, especialmente, la Enmienda Constitucional nº 95/2016, y, en el campo educativo, la garantía de materialización del PNE y, por lo tanto, de políticas, gestión y planificación sistémicas para la democratización de la educación en Brasil. Así, la materialización del PNE, a pesar de sus límites, como epicentro de las políticas educativas, implica la lucha por la alteración sustantiva de la agenda política, económica y educativa, vigentes en el país. ●

Traducción: Juan Salamé Sala

#### REFERENCIAS

- BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/ato2011-2014/2017/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/ato2011-2014/2017/Lei/L13005.htm). Acesso em: 07 de maio de 2017.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)
- BRASIL. MEC. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país. Disponível em: [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE\\_junho\\_2015.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf)
- DOURADO, L.F. Plano Nacional de Educação: O epicentro das políticas de Estado para a educação brasileira. Goiânia: Biblioteca ANPAE; Imprensa Universitária, 2017
- PEIXOTO, M.G.(Org.). O capital global na educação brasileira. São Paulo: Anita Garibaldi, 2016.176p.
- SGUISSARDI, V. Educação Superior no Brasil. Democratização ou massificação mercantil? *Educ. Soc.*, Dez 2015, vol.36, no.133, p.867-889. ISSN 0101-7330
- SOUZA, J. *A radiografia do golpe*: entenda como e por que você foi enganado. Rio de Janeiro: LeYa, 2016, 144p.
- SOUZA, J.V.(Org.) Expansão e avaliação da educação superior brasileira: formatos, desafios e novas configurações. 1. Ed. Belo Horizonte: Fino Traço, 2015

#### NOTAS

- <sup>1</sup> Comunidades remanentes de la época de la esclavitud de negros africanos que fueron llevados a Óbidos, fundada en 1697 a 82 kilómetros de Oriximiná, para trabajar en las plantaciones de cacao a finales del siglo XIX. Esta población de aproximadamente 8.000 personas distribuidas en 332.654 hectáreas se enfrenta al avance de la explotación de bauxita en su territorio.
- <sup>2</sup> Al respecto, ver Sguissardi, 2015, Souza, 2015; Peixoto, 2016.
- <sup>3</sup> La discusión sobre planes educativos es compleja e implica varias tensiones y movimientos. Subrayo la aprobación del Plan Nacional de Educación para Todos durante el gobierno de Itamar Franco y el Plan Nacional de Educación (Ley nº 10.172/2001) durante el gobierno de Henrique Cardoso. Importante resaltar, también, la creación del Plan de Desarrollo de Educación (PDE) pro el gobierno de Lula, en 2007, que, a pesar de no figurar como Plan, fue referencia para las políticas de educación. Durante el gobierno de Dilma Rousseff, se aprobó el PNE (Ley nº 13005/2014). Los primeros planes se transformarán en políticas de Gobierno y el Plan 2014 presenta limitaciones estructurales para su materialización como política de Estado.
- <sup>4</sup> El “impeachment” de la Presidenta Dilma Rousseff se inició con la aceptación, el 2 de diciembre de 2015, por el Presidente de la Cámara de Diputados, de la denuncia por crimen de responsabilidad y resultó en la casación del mandato el 31 de agosto de 2016. Tras la casación, el Vicepresidente Michel Temer asumió la Presidencia de la República. El proceso de “impeachment” y sus desarrollos, (tuvo impactos en la democracia y en el Estado de Derecho en el país), vienen siendo entendido, por intelectuales y políticos, como Golpe de Estado. A este respecto ver Souza, 2016.



**Filo Tortosa Belda**  
Presidenta del FEAE de la Comunidad Valenciana



## Educación Inclusiva, la educación

**L**as personas somos únicas, nos comportamos de forma distinta y nos gustan cosas diferentes. Cada uno de nosotros y nosotras tenemos unas capacidades, habilidades y actitudes que nos identifican y distinguen; esta diversidad positiva es la que encontramos en las aulas, una diversidad que suma potencialidades, que nos aportan valor.

Es necesario conocer las características del alumnado que van a condicionar su aprendizaje para poder desarrollar una enseñanza que se ajuste a ellas. Requiere conocer, respetar y valorar las diferencias psicosociales (capacidades, intereses, motivaciones) y culturales del alumnado potenciando el respeto a las diferencias, la solidaridad y la igualdad.

Según la UNESCO, garantizar la igualdad de oportunidades para todos en materia de educación sigue siendo un desafío a escala mundial. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 en lo relativo a la Educación y el Marco de Acción Educación 2030 hacen hincapié en que la inclusión y la igualdad son los cimientos de una enseñanza de calidad.

La escuela sola no puede afrontar el reto de disminuir las barreras (de todo tipo), debe contemplarse desde todos los planos y niveles de la acción educativa, desde la estructura del propio sistema a las actividades concretas del aula. Conseguir una educación inclusiva requiere del compromiso de todos los estamentos y del mismo modo compromete a las familias y a todo el profesorado y tiene que ver con todo el alumnado.

La escuela inclusiva necesita de metodologías activas que impliquen la participación del alumnado y familias, cambios organizativos que flexibilicen y faciliten la aproximación del currículo, eliminar las barreras que dificultan el proceso de aprendizaje, recursos materiales y/o personales con un enfoque distinto para atender a todo el alumnado en función de sus características a lo largo de su etapa educativa y que les prepare para afrontar su formación posterior, que cada persona alcance sus objetivos. ●

## Educació Inclusiva, l'educació

**L**es persones som úniques, ens comportem de forma diferent i ens agraden coses diferents. Cadascun de nosaltres tenim unes capacitats, habilitats i actituds que ens identifiquen i distingeixen; aquesta diversitat positiva és la que trobem a les aules, una diversitat que suma potencialitats, que ens aporten valor.

És necessari conèixer les característiques de l'alumnat que condicionaran el seu aprenentatge per a poder desenvolupar un ensenyament que s'ajuste a elles. Requereix conèixer, respectar i valorar les diferències psicosocials (capacitats, interessos, motivacions) i culturals de l'alumnat potenciant el respecte a les diferències, la solidaritat i la igualtat.

Segons la UNESCO, garantir la igualtat d'oportunitats per a tots en matèria d'educació continua sent un desafiament a escala mundial. L'Objectiu de Desenvolupament Sostenible 4 quant a l'Educació i el Marc d'Acció Educació 2030 posen l'accent que la inclusió i la igualtat són els fonaments d'un ensenyament de qualitat.

L'escola sola no pot afrontar el repte de disminuir les barreres (de tota mena), ha de contemplar-se des de tots els plans i nivells de l'acció educativa, des de l'estructura del propi sistema a les activitats concretes de l'aula. Aconseguir una educació inclusiva requereix del compromís de tots els estaments i de la mateixa manera compromet a les famílies i a tot el professorat i té a veure amb tot l'alumnat.

L'escola inclusiva necessita de metodologies actives que impliquen la participació de l'alumnat i famílies, canvis organitzatius que flexibilitzen i faciliten l'aproximació del currículum, eliminar les barreres que dificulten el procés d'aprenentatge, recursos materials i/o personals amb un enfocament diferent per a atendre a tot l'alumnat en funció de les seues característiques al llarg de la seua etapa educativa i que els prepare per a afrontar la seua formació posterior, que cada persona aconseguisca els seus objectius. ●

# La escuela:



## ¿ascensor social?

**Juan Salamé y Josep Serentill**



**Márcia Angela da Silva Aguiar**

Profesora Titular del Centro de Educación de la Universidad Federal de Pernambuco (Brasil). Directora de Cooperación Internacional. Y pertenece a ANPAE (Asociación Nacional de Política y Administración de la Educación. [marcia\\_angela@uol.com.br](mailto:marcia_angela@uol.com.br)



**Sofia Viseu**

Profesora Auxiliar del Instituto de Educación de la Universidad de Lisboa (Portugal). Presidenta del FPAE (Fórum Português de Administração Educativa). [sviseu@ie.ulisboa.pt](mailto:sviseu@ie.ulisboa.pt)



**Alfonso Fernández Martínez**

Inspector de Educación en Vizcaya. Presidente del FEAE (Fórum Europeo de Administradores de la Educación del Estado español). [alfonsofernandez54@gmail.com](mailto:alfonsofernandez54@gmail.com)

**Una de las características de la escuela, durante su expansión en el siglo XX, fue la de “ascensor social”. Permitía cierta movilidad social y mejora de las condiciones de vida, de trabajo... de los jóvenes.**

**¿Creen que, en el Siglo XXI, la escuela sigue siendo el “ascensor social”?**

**Márcia Aguiar:** Si, pero entendemos que la movilidad social es un concepto integral que contempla cambios de las condiciones materiales del individuo, además de depender de factores sociales, culturales y socioeconómicos.

**Alfonso Fernández:** Desde mi punto de vista existen grandes diferencias entre unos y otros países, regiones de un mismo país e incluso centros escolares. Las políticas educativas que ponen en práctica los gobiernos regulan el marco general en el que posteriormente

desarrollarán su intervención las comunidades, los ayuntamientos y los centros escolares. En consecuencia, estos ámbitos son igualmente importantes a la hora de procurar una respuesta educativa equitativa.

### ¿Por qué?

**Alfonso Fernández:** Los datos de las investigaciones y de las prácticas educativas indican que la escuela tiene la posibilidad de aprovechar la totalidad o parte de la influencia que le corresponde para compensar las diferencias de origen del alumnado. Y si se extiende la anterior consideración a los sistemas educativos encontraremos que, mientras algunos países logran unos elevados niveles de equidad, otros parecen no aprovechar el potencial que les corresponde y generan sistemas educativos con escasa equidad.

Por ello, existen dos visiones complementarias sobre la equidad. La primera de ellas parte de tomar en consideración el sistema educativo globalmente, de tal forma que se pondrá el punto de mira en las grandes decisiones de carácter social y político. Desde este punto de vista se determinan, por ejemplo, los valores de equidad absoluta y relativa –promovidos por la UNICEF y aceptados mayoritariamente a nivel internacional– así como la proporción de variabilidad inter e intra centros, calculada en las pruebas PISA. En este ámbito también podemos tomar en consideración la equidad de acceso, de supervivencia, resultados o consecuencias, puestas de manifiesto en los estudios de Marchesi y Martín.

De forma complementaria con la perspectiva del sistema educativo, otra mirada se fija en las actividades y prácticas de los centros educativos. No debemos olvidar que estos son los lugares en los que se concretan las decisiones políticas y que los centros, por medio de sus prácticas educativas, pueden matizar y adaptar la norma general. En este sentido destacamos un estudio de Macbeath de 1999, que señaló la existencia de cinco factores a los que los centros deben atender para favorecer la equidad en sus actuaciones.

- La diversidad cultural, moral, intelectual y social se contempla como un valor añadido en la vida de la escuela y en el aprendizaje
- Todo el personal cree que tiene que estar implicado en la cultura de la igualdad de oportunidades
- La planificación y organización del currículo tiene en cuenta las necesidades de todo el alumnado
- Todos los alumnos y alumnas tienen oportunidad de asumir responsabilidades en la clase, en la escuela o en las actividades extraescolares
- El alumnado tiene fe en la política de igualdad de oportunidades

**Màrcia Aguiar:** Depende de las condiciones objetivas de cada país, en términos socioeconómicos y educativos. Teóricamente, en el siglo 21, la escuela todavía podría, en parte, ser considerada como “ascensor social”. Sin embargo, las inmensas desigualdades socioeconómicas y educativas generadas por el capitalismo en los países de América Latina, inclusive en Brasil, dificultan y, muchas veces, imposibilitan la efectividad de este “ascensor social”. Como sabemos, la escuela reproduce la desigualdad social. Si, por un lado, el sistema de enseñanza puede contribuir al acceso al conocimiento y, por consiguiente, con algunos límites, al determinismo del origen socioeconómico de los estudiantes y, por otro lado, estudios sobre el desempeño de los sistemas muestran la permanencia de elevadas tasas de abandono y de retención escolar, todo ello contribuye a ampliar las desigualdades.

### En sus países, ¿la escuela facilita la movilidad social a los alumnos?

**Alfonso Fernández:** España ha venido obteniendo una posición relativa positiva en las comparaciones internacionales aunque parece que los últimos datos señalan una tendencia al estancamiento en la movilidad social del alumnado. No podemos olvidar que las políticas que favorecen la segregación temprana del alumnado incentivan las diferencias sociales.

Hace algunos años asistí a una de las primeras conferencias de Andreas Schleicher, entonces coordinador de PISA. La evaluación estaba recién iniciada y venía a presentar algunas conclusiones y ciertas repercusiones para varios de los países participantes.

En una parte de su exposición disertó sobre la necesidad de transformar el sistema educativo de su país, Alemania. Decía que la segregación se encontraba en la base de los flojos resultados que había obtenido en la primera edición de PISA 2000. Al final del curso escolar, el profesorado de secundaria debía deliberar sobre si cada aprendiz estaba bien situado en la escuela en la que le habían colocado, de alto o de bajo rendimiento. Siempre existía la posibilidad de considerar que un alumno con dificultades de aprendizaje debía de estar en un centro donde la exigencia y expectativas fuesen más bajas. A la larga, la falta de expectativas del alumnado “flojo” había contribuido a los escasos resultados de Alemania. Esta situación incluso había llevado a una segregación similar entre el profesorado.

Frente a esa foto dibujó otra muy diferente. Habló sobre algunos países que habían logrado hacer que la profesión docente estuviese comprometida con cada uno de sus estudiantes. Este profesorado creía que no sacar a todos y a cada uno de sus alumnos adelante era un fracaso profesional suyo. Constituía un valor educativo y social que cada aprendiz progresase desde donde estaba y alcanzase lo máximo posible. No había lugar para la segregación.

Compartimos con Schleicher que las diferencias nunca deben convertirse en separación. La investigación y la práctica educativas nos dicen que cada alumno y alumna es diferente en sus capacidades, motivación y ritmos de aprendizaje; también en sus intereses y modos de afrontar las relaciones inter e intra-personales.

Los sistemas educativos inclusivos, sus escuelas y el profesorado que trabaja en ellas han aprendido hace mucho tiempo que su tarea esencial es lograr que cada aprendiz brille con luz propia, aprenda a dar sentido a su particular y única manera de aprender.

**Màrcia Aguiar:** Para responder sobre la movilidad social de los estudiantes brasileños, es necesario, ante todo, tener referencias sobre la situación de la desigualdad en Brasil. El país tiene uno de los más injustos sistemas tributarios del mundo y una de las más altas desigualdades socioeconómicas entre todos los países; y los más ricos pagan proporcionalmente menos impuestos que los más pobres, creando una de las mayores concentraciones de renta y patrimonio del planeta.

Brasil ocupa la segunda peor posición en un estudio realizado por la OCDE sobre movilidad social con datos de 30 países y que muestra que serían necesarias nueve generaciones para que los descendientes de un brasileño de entre el 10% más pobre alcanzase el nivel medio de rendimiento del país. El indicador de la OCDE tuvo en cuenta la “elasticidad intergeneracional de la renta”. En este contexto, la movilidad social de los estudiantes se ve perjudicada.

**Sofia Viseu:** En cierto modo, podemos decir que la escuela sigue funcionando como un importante “ascensor social” facilitadora de la movilidad social en Portugal. Hay que señalar que, a pesar de importantes progresos en la expansión y generalización en el acceso al sistema educativo en las últimas décadas, las desigualdades escolares siguen siendo un problema estructural, pues no siempre ha habido una “reducción significativa de las diferentes formas de las desigualdades sociales cara a la escuela” (Diogo y Diogo, 2013, p.1). En parte, esto se debe al hecho de que Portugal es una de las sociedades más desiguales en la distribución del ingreso en la Unión Europea (Observatorio de las Desigualdades, 2015, 2018). Considerando que las desigualdades sociales y educativas están profundamente relacionados, y todavía hay un déficit de escolarización en Portugal (Carmen et al, 2018), lo cierto es que la escuela no siempre ha sido capaz de dar una respuesta para invertir esta tendencia (Viseu, 2014).

Sin embargo, los últimos datos que tenemos sobre Portugal, muestran que cuanto mayor es el nivel de educación de los jóvenes, especialmente los jóvenes con

## La diversidad cultural, moral, intelectual y social se contempla como un valor añadido en la vida de la escuela y en el aprendizaje

educación superior, mayor es la posibilidad de entrar en el mercado de trabajo (OCDE, 2017). Al mismo tiempo, los jóvenes que concluyeron la enseñanza superior tienden a obtener mejores salarios en comparación con otros profesionales que no accedieron a la enseñanza superior. En ese sentido, la escuela puede potenciar la movilidad social de los estudiantes y, consecuentemente, funcionar como un “ascensor social”.

**Debemos diferenciar entre la escuela urbana y la escuela rural. ¿Las dos escuelas ofrecen las mismas posibilidades?**

**Màrcia Aguiar:** La educación brasileña comprende la Educación Básica y la Educación Superior, y está organizada en sistemas de enseñanza de la Unión, de los estados, de los municipios y del Distrito Federal. La educación básica, obligatoria, abarca: Educación Infantil, Preescolar, Enseñanza Fundamental, Enseñanza Media y Enseñanza Media Técnica. Aún hay otras modalidades: Educación de Jóvenes y Adultos (EJA), Educación en el Campo y Educación Especial. La Educación Superior comprende la graduación y el posgrado (maestría y doctorado).

El país cuenta con 186.100 escuelas de educación básica, según el Censo Escolar de 2016. La mayor red de educación básica está bajo la responsabilidad de los municipios, concentrando 2/3 de las escuelas (114,7 mil). El 33,9% de las escuelas brasileñas se encuentran en la zona rural. Hay 48,8 millones de matrículas en las escuelas de educación básica en Brasil. La red municipal posee el 46,8% de las matrículas de la educación básica. Aunque el 33,9% de las escuelas están ubicadas en la zona rural, sólo tienen el 11,4% de las matrículas (5,6 millones).

El Censo Escolar muestra que las diferencias en la urbanización entre las regiones del país tienen reflejos en la participación de la zona rural en las matrículas. Mientras en el estado de Maranhão el 34,4% de las matrículas están en la zona rural, en São Paulo, ese número no llega al 2%.

Para las personas que viven lejos de los centros urbanos, la legislación prevé escuelas adaptadas a las peculiaridades de la vida rural y de cada región, con sus propios currículos y calendario escolar. En 2006, en



el gobierno del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, fue implementado, después de la aprobación por el Consejo Nacional de Educación (CNE), el Programa Educativo en el Campo (PRONACAMPO) que formalizó las escuelas de campo y la "Pedagogía de la Alternancia". Otros proyectos, impulsados por organizaciones y movimientos sociales, fueron implementados por la esfera gubernamental: el Programa Nacional de Educación en la Reforma Agraria (PRONERA) y el Programa de Apoyo a la Formación Superior en Educación del Campo (PROCAMPO).

Pero, en los últimos tiempos, el cierre de escuelas rurales ha llamado la atención de los estudiosos. De acuerdo con el estudio de la Universidad Federal de São Carlos (UFSCar), de 2002 hasta el primer semestre de 2017, cerca de 30 mil escuelas rurales en el país dejaron de funcionar. Para Luiz Bezerra, docente de la UFSCar, "el gran desafío es interrumpir el cierre y crear nuevas escuelas en el campo con toda la infraestructura necesaria. "Casi no hay ordenadores, bibliotecas, laboratorios en las escuelas rurales".

Considerando la realidad de la escuela urbana y de la escuela rural, podemos concluir que los problemas de la educación brasileña presentan signos más agudos en las escuelas del campo. Las políticas públicas, señaladas en el Plan Nacional de Educación (PNE 2014-2024), y la implementación del Sistema Nacional de Educación (SNE) pueden modificar sustancialmente esta situación, pero, todo va a depender de los rumbos que Brasil sigue en la actual coyuntura política.

**Alfonso Fernández:** Este es un extraordinario e inacabado debate en España. Coincidimos con Salvador Berlanga (Revista Forum Aragón nº 11) en que la principal característica de la escuela rural es su diversidad de paisajes, de alumnos, de modos de vida, vías de comunicación, tipología de centros, variedad en el número y composición del profesorado, etc., y también en que no existe una política educativa específica en España para atender a las peculiaridades de las escuelas situadas en zonas rurales.

### En España tenemos zonas de despoblación cada vez más numerosas. ¿Tienen el mismo problema en sus países?

**Alfonso Fernández:** Efectivamente, en España la despoblación de las zonas rurales se está convirtiendo en un problema de estado. Afecta de una manera desigual a algunas comunidades autónomas frente a otras, de tal manera que mientras algunas de estas pierden población aquellas otras en las que existen grandes núcleos urbanos van ganándola progresivamente.

Todo ello acentúa la percepción de que las escuelas rurales se convierten en las hijas "pobres" de nuestro sistema educativo, ya que la pujanza social de las

zonas más pobladas atrae de manera irremediable a capas diversas de población, lo que a su vez genera el empobrecimiento en todos los aspectos –económico, cultural, socio-educativo, etc.- de las zonas rurales.

**Màrcia Aguiar:** En Brasil, tenemos una situación diferente. El país es considerado populoso debido al gran número de habitantes, sin embargo, su territorio, en virtud de la gran extensión territorial, puede ser considerado poco poblado.

### ¿En qué medida, esta realidad afecta a la función de "ascensor social" de la escuela?

**Alfonso Fernández:** La falta de atención sociopolítica hacia las escuelas rurales la hace estar globalmente en desventaja en relación con las escuelas urbanas. Sin embargo, esta constatación no lleva a concluir que todas las escuelas urbanas ofrecen las mismas posibilidades de ascenso social para su alumnado.

Estas cuestiones son esenciales para el debate sobre el papel de los sistemas educativos y de las escuelas en el logro de la equidad. Se debería proporcionar una atención a cada escuela y a cada alumno en función de sus necesidades, de tal manera que reciba más quien más lo necesite. Esta es la esencia última de la igualdad de oportunidades, la capacidad que posee la educación de compensar las diferencias de origen de su alumnado, de tal forma que gracias a su intervención las diferencias se reduzcan a lo largo de la escolarización.

Somos conscientes de que la escuela rural es "per se" más costosa que la escuela urbana, por lo que se pide a la política educativa que la provisión de recursos sea coherente con esta realidad.

**Màrcia Aguiar:** Brasil posee un territorio de 8.515.767,049 Km<sup>2</sup> y suele ser recordado como un "país continental", lo que es justo, teniendo en cuenta que posee una de las mayores extensiones territoriales del mundo. Tiene una población de 208,4 millones de habitantes (IBGE 2017), con una densidad demográfica de 23,8 habitantes por kilómetro cuadrado. Se produce en el país una concentración en el litoral, desde la colonización europea, principalmente en el Nordeste oriental y en el Sudeste. En los últimos años, se ha producido un acentuado desplazamiento de contingentes poblacionales del Sudeste, del Nordeste y del Sur de Brasil hacia Amazonas, Mato Grosso, Rondônia, Acre y Roraima, con bajas densidades demográficas en la parte occidental del país, principalmente la Amazonia. Hay regiones con elevada concentración de habitantes como la ciudad de São Paulo, con más de 7.300 hab/km<sup>2</sup>, mientras que las ciudades de la región Norte ostentan índices menores de 10 hab/km<sup>2</sup>, es decir, la población del país es desigualmente distribuida. São Paulo es el municipio más poblado del país, con 12,2 millones de habitantes. Entre los municipios menos



poblados están Serra da Saudade (MG), con 786 habitantes, seguido de Borá (SP), con 836 habitantes.

Hoy, cerca del 85% de la población vive en centros urbanos, y el crecimiento acelerado de las ciudades sin la correspondiente inversión acarreó serios problemas para esta población, que se revelan, entre otras, en la precariedad de la red de infraestructura, en la movilidad urbana. Esta situación genera reflejos negativos en el contexto educativo y en la situación de los sistemas de enseñanza y de las escuelas.

### ¿Qué medidas se han tomado para dar una respuesta positiva a esta realidad?

**Márcia Aguiar:** Las respuestas más efectivas fueron presentadas por las instituciones y movimientos sociales y de la educación que estuvieron movilizados en las dos grandes conferencias nacionales de educación, precedidas por conferencias estatales y municipales: la Conferencia Nacional de Educación (CONAE 2010) y la Conferencia Nacional de Educación (CONAE 2014). Tales Conferencias presentaron propuestas relevantes para superar las fragilidades presentadas en la educación nacional en todos los niveles, etapas y modalidades de enseñanza. Una parte significativa de estas propuestas fueron consideradas en el Plan Nacional de Educación 2014-2024, aprobado por el Congreso Nacional, y, sancionado, sin vetos, en 2014, por la entonces presidenta Dilma Rousseff. Pero, la materialización de las metas de este PNE, en términos de políticas públicas, requiere financiamiento adecuado, lo que se está dificultando con el fuerte ajuste fiscal promovido en 2017, a través de medidas provisionales del gobierno de Michel Temer.

**Alfonso Fernández:** En el caso de España la respuesta a las escuelas rurales depende en buena medida de cada comunidad autónoma, puesto que las competencias educativas se transfirieron a estas en la década de los 90 del siglo pasado. Por ello no creemos que exista una única pauta de actuación administrativa.

Sí podemos afirmar que existe una tendencia cada vez más acentuada de concentración de la población en los grandes núcleos urbanos, donde la respuesta puede estar más estandarizada. También podemos sostener que en general no existen políticas definidas que ayuden a desarrollar el principio general antes expresado, que consiste en proporcionar los recursos necesarios para que todos los alumnos con independencia del lugar y el tipo de escuela en la que estén escolarizados –rural o urbana–, tengan las mismas posibilidades de acceso a las ventajas que proporciona la educación.

## ... la movilidad social es un concepto integral que contempla cambios de las condiciones materiales del individuo ...

**Sofia Viseu:** En los últimos años hemos asistido en Portugal a un conjunto de políticas que son justificadas por las autoridades públicas como medidas para combatir el aislamiento y la prevención de la exclusión social. La creación de las agrupaciones de escuelas, a finales de la década de 1990, fue presentada como una de esas medidas.

Esta iniciativa implicó la fusión de diferentes niveles de escolaridad en una única estructura de gestión y, consecuentemente, provocó el cierre de escuelas aisladas del primer ciclo, que funcionaban en su mayoría en contextos rurales, de baja densidad poblacional y con un número reducido de alumnos. El cierre de estas escuelas, con el consiguiente desplazamiento de los alumnos a otros centros escolares, fue fundamentado para favorecer recorridos escolares secuenciales y articulados, buscando garantizar recorridos escolares de más éxito (CNE (Consejo Nacional de Educación), 2017). Para ello, las autoridades públicas crearon el Programa Especial de Reordenamiento de la Red de Escuelas del 1º Ciclo de Enseñanza Básica (PER. EB1) que incluyó la recalificación de los centros escolares que recibieron a los nuevos alumnos.

Sin embargo, esta medida no está exenta de críticas, considerando el carácter impositivo y la "lógica racionalizadora centralizadora" (Lima, 2018) que la caracterizó, sobre todo a partir de los años 2000. De hecho, el cierre de estas escuelas, no siempre se reveló "sensible a situaciones concretas y representó, en algunos casos, un factor de agravamiento del aislamiento y de la desertificación" de las zonas rurales (idem, p.35). Al mismo tiempo, si durante la década de 1990 y principios de 2000 la literatura científica sobre la educación y la escuela, en un contexto rural, tenía una expresión significativa en Portugal (Canarias, 2008), actualmente este campo de estudio ha estado perdiendo algo de visibilidad. En ese sentido, no disponemos de datos recientes y, sobre todo, de investigación empírica actual sobre las dinámicas que se han venido desarrollando en estos contextos.

**En los tres países, existen situaciones de integración de inmigrantes o “nativos”. ¿Cómo se aborda esta situación en su país?**

**Alfonso Fernández:** En el caso de España, estamos de acuerdo con las valoraciones que realiza el Instituto Elcano en su estudio de 2016, cuando sostiene que en el período desde que se aprobó la primera Ley de Extranjería, España ha pasado de ser una sociedad cultural y étnicamente homogénea a contar con un 13% de inmigrantes provenientes de muchos países en situaciones diferentes. Sin embargo, hay que reconocer que este proceso se ha gestionado desde las Administraciones públicas y desde la sociedad mayoritaria sin un debate sobre cómo proceder a la integración de los inmigrantes.

Aunque esta tendencia parece estar resquebrajándose actualmente, España puede presumir de haber logrado en este período la incorporación a su sociedad de una oleada migratoria de singular intensidad y volumen sin experimentar los conflictos sociales que han tenido otros países de nuestro entorno, ni dar lugar a movimientos xenófobos. Sin embargo, está todavía lejos de esos países en los que inmigrantes de primera o segunda generación han logrado un papel relevante en la vida pública.

**Màrcia Aguiar:** Brasil tuvo un aumento significativo de los ciclos migratorios en los últimos años, pero sólo tiene alrededor del 0,3% de inmigrantes en su población. Hay varios obstáculos para la integración de estos inmigrantes en la sociedad brasileña, a pesar de los avances en la legislación. La integración local constituye una situación compleja que abarca varias dimensiones: legales, económicas, culturales, entre otras. En 2017, entró en vigor la nueva Ley de Migración, que sustituyó al Estatuto del Extranjero. Esta ley define los derechos y deberes del migrante y del visitante, regula su entrada y estancia en el país y establece principios y directrices para las políticas públicas para el emigrante. Varios análisis muestran que Brasil puede avanzar más para integrar acciones y sistemas en la política de inmigración, con base en el respeto a los derechos humanos.

**¿Cree que la escuela en su país es realmente inclusiva?**

**Alfonso Fernández:** Tal y como sostiene PISA, los sistemas educativos pueden fomentar la plena integración social y económica de los estudiantes inmigrantes en su país de adopción identificando los obstáculos específicos que impiden que estos estudiantes obtengan un rendimiento más alto y desarrollando programas diseñados para satisfacer sus necesidades. Así por ejemplo, a partir del análisis de los resultados de PISA

## ... nosotros, educadores y formadores, intentamos acentuar el papel de los niños y de los adultos como actores sociales productivos ...

2009 se concluye que algunos sistemas educativos tienen éxito en reducir al mínimo las diferencias de rendimiento entre los estudiantes, independientemente de su origen inmigrante. Por ejemplo, en Australia, los estudiantes de origen inmigrante obtienen mejores resultados que los estudiantes nativos y en Canadá, los estudiantes inmigrantes obtuvieron iguales resultados que los estudiantes nativos, y representan una gran, y creciente, proporción de la población estudiantil.

Sin embargo, España presenta unas altas diferencias entre los resultados del alumnado inmigrante y el nativo, lo que nos indica la existencia de un largo camino por recorrer para que la educación actúe como factor compensador de las diferencias de origen.

**Màrcia Aguiar:** Como señalé anteriormente, las desigualdades socioeconómicas en Brasil afectan las condiciones de acceso y permanencia de los niños, de los jóvenes y adultos, sobre todo, de algunos grupos étnico-raciales (población indígena, afrodescendientes, quilombolas, población carcelaria), la población pobre y del campo, así como las personas con discapacidad. Incluso con el crecimiento significativo de las matrículas en la educación básica, especialmente en los gobiernos de Lula y Dilma Rousseff, los retos relacionados con la calidad de la educación son muchos. Aún serán necesarias políticas efectivas, teniendo como norte el Plan Nacional de Educación (2014-2028), para superar los obstáculos que llevan a la exclusión. El fin de las desigualdades educativas depende, sobre todo, de la redistribución de recursos. Es importante resaltar que poco más del 55% de la riqueza nacional está en manos del 10% de la población, de acuerdo con estudios del economista Thomas Piketty.

**Sofia Viseu:** En 2018 se aprobó un nuevo marco legal de la educación inclusiva que señala la creciente atención que el sujeto ha recibido de las autoridades públicas en Portugal. Esta medida define un conjunto de principios para garantizar la inclusión de todos los alumnos, reconociendo “diversidad de las necesidades y potencialidades de todos” a los alumnos (Decreto-Ley nº 54/2018 del 6 de julio). Para ello, se prevén medidas de flexibilización curricular y de mayor autonomía de las escuelas a fin de garantizar un “enfoque integrado

y continuo del recorrido escolar de cada alumno” con vistas a una educación de calidad para todos (idem.).

Para el presidente de la Asociación Nacional de Directores de Agrupamientos y Escuelas Públicas, esta medida implica que la “escuela pública [haga] más por los alumnos”, entendiéndose que la “educación inclusiva abarca a cualquier alumno de la escuela, no tienen que ser [alumno] con dificultades de aprendizaje” (Lusa, 2018). De hecho, lo que parece estar en la intención del legislador es el abandono de la preocupación en la “categorización” de los alumnos, en función de criterios como el origen social o económico, la nacionalidad o las dificultades de aprendizaje. Para el Secretario de Estado de Educación, la escuela debe ser “El lugar donde todos tienen derecho a aprender, con un currículo que lleva a cada alumno al límite de sus capacidades. Somos diferentes y más ricos gracias a la diferencia. La idea de homogeneidad en la educación tropieza en una realidad rica, diversificada y privilegiada que sólo un subconjunto de alumnos (homogéneos porque privilegiados) encuentre un recorrido de éxito” (Pereira, 2018, p.4).

Considerando que solo recientemente esta legislación ha entrado en vigor, no disponemos de datos sobre sus posibles efectos. Sin embargo, la mención más larga que hice sobre esta iniciativa se justifica porque, en cierta medida, señala una ruptura en relación a los modos de organización pedagógica de la escuela que aún se consubstancia en el principio de “enseñar a muchos como si fueran un solo” (Barroso, 1995). Creo que tendremos una educación verdaderamente inclusiva cuando no necesitemos hablar a migrantes, nacionalidades o género. Y, para eso, creo que todos tenemos que recorrer un largo camino.

### En los próximos años, ¿Qué papel o rol debe asumir la escuela?

**Màrcia Aguiar:** Brasil está atravesando un período muy difícil, con los cambios promovidos en las políticas educativas tras el impedimento de la presidenta Dilma Rousseff y con las medidas del ajuste fiscal que afectan y comprometen varias metas del Plan Nacional de Educación y su materialización en el “suelo de la escuela”. Sin embargo, los profesionales de la educación tienen una larga tradición de luchas en defensa de la construcción de una escuela pública, laica, gratuita, inclusiva y democrática y de calidad referenciada por lo social, y, en los días actuales, la disposición para continuar estas luchas está presente en el presente, país.

**Sofía Viseu:** La pregunta requeriría una respuesta más completa y ciertamente, más avisada y ponderada. Sin embargo, me parece que nunca será excesivo subrayar los principios rectores y fundadores de la escuela pública.

De estos principios, destaco, en primera línea, que nosotros, educadores y formadores, intentamos

acentuar el papel de los niños y de los adultos como actores sociales productivos, dotados de condiciones de participación y movilización para la definición del trabajo educativo (Sarmiento, 2004). Esta opción se deriva de la adopción de orientaciones pedagógicas donde se conceptualiza la educación como un trabajo relacional, poco compatible con la idea de servicio entre prestador y beneficiario (Felouzis et al, 2013), rechazando, por lo tanto, la educación como un bien de mercado. Es en este marco que, en particular, los exámenes (y su peso en la evaluación individual de los alumnos) y los rankings deben ser evaluados, pues ocultan las condiciones sociales y escolares de los alumnos y de trabajo de los profesores.

Al mismo tiempo, me parece central la defensa de “una gestión local participativa, integrada por profesores, padres, alumnos” (...) que garantice equidad (Klees y Brent, 2015: 24). Por esa gestión pasa la “valorización de la gestión local de la escuela”, en particular por la apuesta en “nuevas modalidades de regulación y de intervención que permitan la recreación de la escuela como espacio público de decisión colectiva” (Barroso, 2005: 746).

Sin embargo, independientemente de los marcos jurídico-normativos nacionales o de tendencias y agendas globales de educación, me interesa subrayar la importancia de los contextos particulares de acción, en particular de las escuelas, como lugares de producción de políticas que pueden “hacer la diferencia, o alguna diferencia” (Lima, 2011, p.5). Y eso continúa por la voluntad y compromiso de cada uno de nosotros y de tantos profesores y educadores que buscan, a través de sus prácticas, transformar todos los días el modelo escolar actual.

**Alfonso Fernández:** Es importante destacar que entre la calidad y la equidad de nuestros sistemas educativos existe una estrecha relación que es necesario tomar en consideración. No sólo pretendemos construir sistemas educativos cada vez más equitativos donde reciba más quien más necesita y en los que las diferencias entre unos y otros sean menores, sino también donde cada vez más alumnos alcancen mayores cotas de excelencia.

Por ello, no obviamos que la tarea de aumentar la equidad y la calidad del sistema educativo en España es compleja y requerirá acciones en muchos frentes: el educativo, el ocupacional, el económico y el demográfico. Es necesario que esta tarea se aborde implicando a todos los actores del hecho educativo, desde los agentes socio-políticos en el nivel del sistema educativo, hasta el profesorado, el alumnado y las familias en el nivel de cada centro. ●

# ADEMÁS DEL ACOGIMIENTO... POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN DE NIÑOS REFUGIADOS SIRIOS EN LAS ESCUELAS PORTUGUESAS



Ana Patrícia Almeida

ISEC LISBOA. UIDEF – INSTITUTO DE EDUCAÇÃO DE LA UNIVERSIDAD DE LISBOA

*“Quiero un país del que pueda formar parte, un país al que pueda pertenecer, una cultura, una civilización, no es por la comida ni por el dinero, es por la libertad, por la libertad de espíritu, por la educación, es para poder formar parte del mundo cívico”.*

*(Refugiado sirio)*

## Resumen

Vivimos, actualmente, el mayor flujo de refugiados desde la Guerra Fría. En 2015, un número creciente de personas arriesgó sus vidas atravesando el mar Mediterráneo en busca de seguridad y protección. Más de un millón de personas llegaron a Europa durante ese año.

Hasta el momento, el conflicto armado en Siria ha obligado a millones de personas a desplazarse desde su residencia y cerca de 5,4 millones a temer por sus vidas y arriesgarse a salir del país (UNHCR, 2018). La situación de los refugiados sirios se considera una de las crisis humanitarias más graves de este siglo (UNICEF, 2015). Más de 13,5 millones de sirios han sido afectados por este conflicto y de ellos, 6 millones son niños (UNICEF, 2017). Como bien subraya el PEARN (2003) “los niños soportan consecuencias desproporcionadas del conflicto armado” (p. 166).

El objetivo de este artículo es describir y analizar cómo Europa respondió a esta crisis humanitaria, a través del análisis de la integración política europea y portuguesa de refugiados sirios y, en particular, a través del análisis de las medidas de integración de niños refugiados sirios en las escuelas portuguesas.

## Introducción

El desplazamiento de un gran número de personas procedentes de Siria y de otras zonas de conflicto es, ante todo, una catástrofe humanitaria con ramificaciones

importantes en muchos países de Medio Oriente y de Europa Central y del Sur (AYAR et al., 2016).

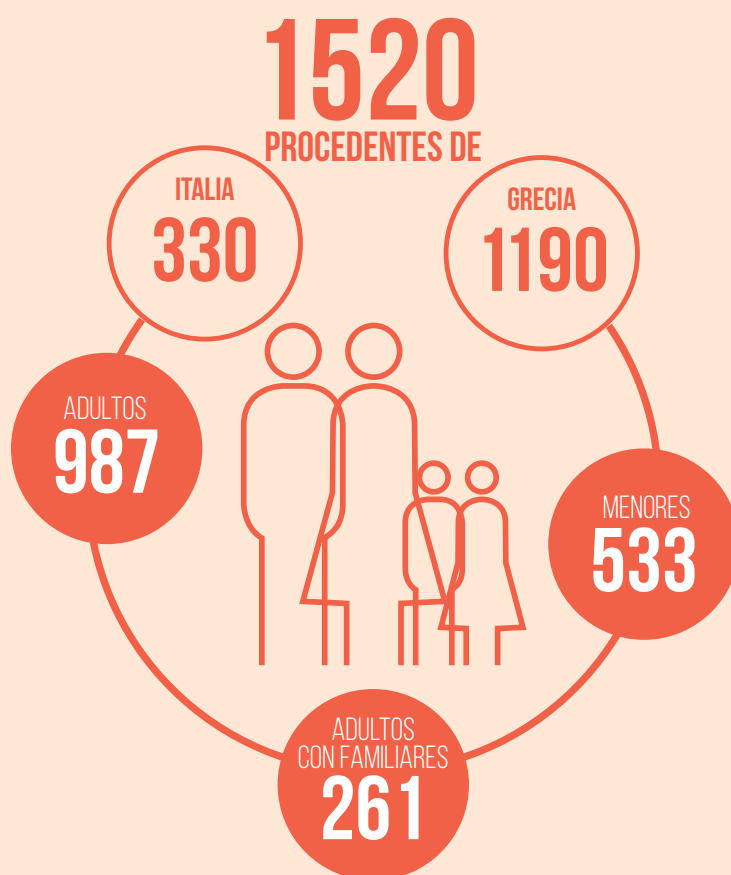
Como señala UNICEF (2018), sólo en 2017 más de 171.300 personas habían entrado en Europa a través del mar Mediterráneo. De ellas, 32.000 eran niños, de los cuales 17.500 venían desatendidos, revelando que 1 de 4 personas que llegan a Europa son niños.

Para responder a esta crisis humanitaria, la Comisión Europea (CE) ha definido su Agenda Europea para las migraciones (AEM). Firmada el 13 de mayo de 2015, la AEM traducía las orientaciones políticas de la CE en iniciativas específicas que tenían por objeto una mejor gestión de los flujos migratorios en todas sus dimensiones. La AEM avanzaba con acciones concretas para hacer frente a la crisis inmediata y para salvar vidas en el mar, habiendo propuesto respuestas estructurales para el medio y largo plazo.

## AEM y la respuesta europea a la crisis de refugiados

Para dar una respuesta europea coordinada al problema de los refugiados y la migración, la primera respuesta de la CE fue la definición de un plan en diez puntos<sup>1</sup> para la acción inmediata. El Parlamento Europeo y el Consejo Europeo lo apoyaron y los Estados miembros se comprometieron a adoptar medidas concretas, en particular para evitar que más personas perdieran la vida.

## Programa de recolocación en Portugal



Fuente: ACM, 2017

Sin embargo, a pesar de inmediata, esta respuesta fue insuficiente. La “crisis extrapoló los mecanismos de gestión de la UE”, siendo que “las respuestas encontradas a nivel europeo resultan de acuerdos minimalistas entre los Estados miembros” (FERREIRA, 2016, p 87). Esta situación ha puesto de manifiesto el conflicto de intereses y ha cuestionado los valores fundamentales de la integración europea, en particular los derechos humanos, la unidad, la cooperación, la solidaridad, la libertad y la democracia.

La respuesta a los problemas asociados al gran flujo de refugiados ya las limitaciones identificadas del sistema europeo común de asilo fue la que creó un sistema de distribución de refugiados por los diferentes Estados miembros (COSTA & SOUSA, 2016, FERREIRA, 2016) y definió que, durante los dos años siguientes, 40.000 personas procedentes de Grecia e Italia, serían recolocadas en otros Estados miembros de la UE.

Según datos de la UNHCR (2017), hasta septiembre de 2017, se habían reubicado 29.401 personas, 20.323 procedentes de campos de refugiados en Grecia y 9.078 de Italia. Portugal recibió 1.520, ocupando el 50% de los lugares de recolocación dispuestos por el Gobierno.

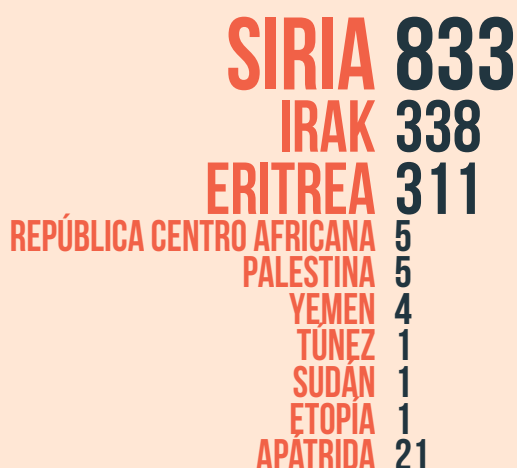
Del número total de refugiados recibidos por Portugal, la mayoría se originó en Siria, seguido por Irak, siendo, en su mayoría, hombres entre 18 y 35, como puede verse en las Tablas 2 y 3.

### La integración de los refugiados en Portugal y el papel de la sociedad civil

Respondiendo a la AEM se creó el Grupo de trabajo para la AEM (GTAEM) con la función de preparar la llegada, la instalación e integración de los refugiados. Con el mapa de los recursos existentes en el territorio nacional, el GTAEM intentó medir la capacidad existente y concluir el plan de acción nacional relativo a la acogida e integración de refugiados e individuos objeto de protección internacional.

El Plan Nacional para el Acogimiento e Integración de Personas Refugiadas Recolocadas previó, así, la intervención sectorial de cada uno de los participantes del GTAEM en las distintas fases y previó como áreas fundamentales de intervención para la recolocación de los refugiados, entre otras: a) La identificación y protección; b) El acceso a la vivienda; c) El acceso a la asistencia sanitaria; d) El acceso a la educación; e) El aprendizaje de la lengua portuguesa.

## Países de origen de los refugiados



Fuente: ACM, 2017

## El papel de la sociedad civil y de sus entidades en la acogida de los refugiados

Portugal basó su modelo de acogida en la fuerte participación de la sociedad civil y de los municipios, por lo que 1.520 personas fueron acogidas de manera descentralizada, en 98 municipios del norte al sur de Portugal continental con la intervención de los organismos y entidades de la sociedad civil.

Esta disponibilidad de la sociedad civil y de los entes locales ha constituido un punto central en la estrategia de acogida de los refugiados, siendo considerada por la Red Europea de Recolocación uno de los puntos fuertes de la estrategia nacional, el hecho de incidir en el papel de las organizaciones no gubernamentales (COSTA & TELES, 2017). En este esfuerzo de la sociedad civil en la gestión de este proceso debe subrayarse, en particular, la intervención del PAR (Plataforma de Apoyo para los Refugiados) y CPR (Consejo Portugués para los refugiados).

### PAR

PAR es una plataforma que nace del liderazgo e iniciativa de la sociedad civil. Se crea con el objetivo de apoyar la acogida de refugiados en Portugal y dar respuesta a la crisis mundial de refugiados de manera concertada.

Esta Plataforma, que recibió en 2017, por el Parlamento Europeo, el «Premio de Ciudadano Europeo 2017», en reconocimiento como organización que promueve la integración europea y la comprensión entre los pueblos, creó tres grandes ejes de actuación: a) PAR Familias; b) PAR Primera línea e c) PAR Sensibilización de la Opinión Pública.

## CPR

CPR es una Organización No Gubernamental para el Desarrollo (ONG), sin fines de lucro, constituida el 20 de septiembre de 1991 y parceria operacional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ACNUR). Desde julio de 1993, CPR, con ACNUR, tiene un protocolo de cooperación con vistas a la protección jurídica y social de los solicitantes de asilo y refugiados en Portugal. Entre las diversas áreas de intervención del CPR se destacan: a) Apoyo y asesoramiento social; b) Asesoramiento legal; c) Gabinete de inserción profesional (GIP) e Equipamientos.

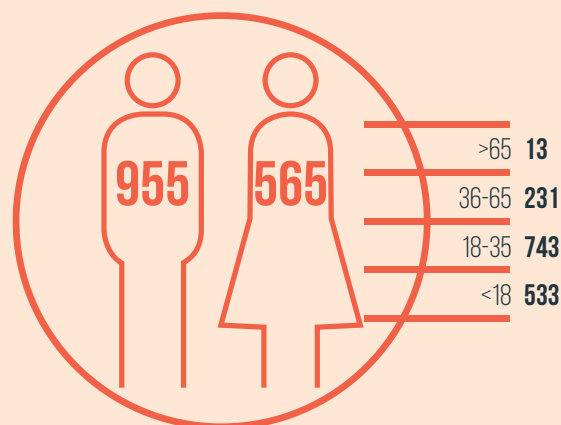
## Medidas de integración de niños refugiados en el sistema educativo portugués

Por lo que se refiere, en particular al acceso a la educación, la integración de los menores en el contexto escolar se ha convertido en una prioridad nacional. En efecto, al tratarse de ciudadanos que se encontraban en situación de mayor vulnerabilidad, frente a los contextos de donde provenían, fueron autorizadas por la administración central de la educación, medidas educativas extraordinarias, en la concesión de equivalencias, de la integración progresiva en el currículo y el refuerzo del aprendizaje de la lengua portuguesa, así como la acción social de la escuela (DGE circular DGE-S / 2016/725 del 1 de marzo de 2016).

En ese sentido, también se desarrolló un proceso de facilitación de las matrículas de niños y jóvenes, hasta los 18 años, en la red pública de centros de enseñanza.

Además de las medidas encaminadas a la matriculación de niños y jóvenes refugiados en los centros de enseñanza llevadas a cabo por la administración central, se emprendieron otras medidas para promover y facilitar la integración y socialización de estos niños y jóvenes, así como para informar y sensibilizar sobre la situación de los refugiados en la población escolar. Se presentan a continuación algunas de estas medidas.

## Sexo y grupo de edad de los refugiados



Fuente: ACM, 2017



Guía de acogida para profesores de educación preescolar, educación básica y secundaria

Este guía de acogida, realizada por la DGE, fue elaborada con la finalidad de acelerar la inclusión en el sistema educativo portugués de los niños y jóvenes refugiados que llegó al país.

Elaborada en el contexto de la AEM, la intención es consolidarla como una herramienta de apoyo para las escuelas y los maestros, en vista de la acogida y la inclusión de estos estudiantes en el sistema educativo portugués, con indicaciones de medidas concretas a desarrollar, en el campo de la acogida, de la dirección y gestión de los centros de educación y del aprendizaje de la lengua portuguesa, como lengua no materna.

¡No sólo números!

“No sólo números” es un conjunto de herramientas sobre migración y asilo en la UE, diseñado para ayudar a los maestros y educadores a involucrar a los jóvenes en discusión informada sobre esta materia, y dirigido a la enseñanza de jóvenes entre los 12 y los 18 años.

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) se asociaron para desarrollar y difundir este nuevo juego de herramientas de enseñanza que pretende alentar el debate abierto e informar sobre estas cuestiones importantes y complejas. El kit de herramientas educativas incluye un manual del profesor, con una introducción a la temática de la migración y asilo, acompañada de actividades de aula. La versión portuguesa, revisada y adaptada de la versión inglesa se hizo posible por el trabajo conjunto de la ACM y la DGE (ACM, 2017).

“Y si fuera yo? Hacer la mochila y partir”

La PAR, en colaboración con el ACM, la DGE y el CNJ<sup>2</sup>, organizó la iniciativa “¿Y si fuera yo? Hacer la mochila y partir”. Esta iniciativa, que constituía un ejercicio de empatía con quien huye de la guerra y busca protección humanitaria, estaba dirigida a niños y jóvenes desde la educación preescolar hasta la enseñanza secundaria y procuraba:

- a) sensibilizar a los alumnos sobre la problemática de los refugiados;
- b) reflexionar sobre el concepto de refugiado;
- c) llevar a los alumnos a colocarse en el lugar de los refugiados
- d) percibir lo que quiere decir dejar todo atrás, tener que seleccionar lo que es más importante y vivir sólo con una mochila en una jornada de peligros e incertidumbres.

Entre la integración y la inclusión ... ¿qué desafíos?

Todas estas medidas encarnan, sin duda, la manera de facilitar la integración de niños y jóvenes en el sistema educativo portugués. Constituyen iniciativas de valor, pero no pueden limitarse a un determinado momento, ni a determinados sectores de intervención.

Por otra parte, como bien subraya DRYDEN-PETERSON (2017), el conflicto y el desplazamiento son, cada vez más, demorados, exigiendo un repensar de la educación de los refugiados como un esfuerzo a largo plazo ligado no solo a la idea de retorno, sino también a la naturaleza continua del exilio y, en esta perspectiva, las escuelas desempeñan un papel en la integración de niños y jóvenes refugiados y en la facilitación de la transición hacia la ciudadanía y el sentido de pertenencia (Christie & Sidhu, 2002). Para ello, no basta integrar, es necesario incluir.

“La inclusión es una condición previa para el aprendizaje, para la felicidad y para la vida sana” (ETIENNE, PARKINSON & VERKEST, 2005, p.5)

En efecto, como discuten AGER & STRANG (2008) la integración se ha convertido en un objetivo político fundamental relacionado con la recolocación de refugiados y otros migrantes y una cuestión de discusión pública significativa. El desarrollo de políticas coherentes y el debate público productivo están, sin embargo, amenazados ambos, no solo por el hecho de que el concepto de integración se utiliza con significados ampliamente diferentes, sino también por el hecho de que la integración e inclusión son dos conceptos distintos.

Como muchos estudios indican (HOS, 2016; DRYDEN-PETERSON, 2015; TAYLOR, 2008), los niños refugiados necesitan apoyo continuo y orientado para llenar las lagunas de su educación, obtener fluidez en la lengua del país de acogida y tratar los traumas y otros síntomas de salud mental (ALSAYED & WILDES, 2018), exigiendo que uno modelo de inclusión comprenda:

- a) aspectos sociales de la integración;
- b) aspectos de bienestar y seguridad en el contexto escolar;
- c) respuesta a las necesidades de los niños para que puedan alcanzar su potencial (ARNOT & PINSON, 2005).

Un breve análisis de las políticas y medidas emprendidas y de los estudios que se están desarrollando sobre este tema recientemente (CARVALHO, 2017, SOUZA, 2017, RODRIGUES, 2017), permiten percibir que, desde el punto de vista de la estrategia de acogida e integración de niños y jóvenes en el sistema educativo portugués, los pasos corresponden a un enfoque integrado y

adecuado para una integración exitosa. Sin embargo, a pesar de la existencia de varias guías e informes sobre cómo facilitar las buenas prácticas en la integración y la inclusión de los niños y jóvenes refugiados en las escuelas, la verdad es que hay pocos estudios sobre buenas prácticas efectivas en la inclusión de los niños refugiados en las escuelas portuguesas y es fundamental emprender estudios más profundos sobre esta materia.

Estudios que permitan:

- una evaluación de la política nacional sobre la integración de niños y jóvenes en el sistema educativo portugués;
- un análisis de las representaciones y experiencias de los maestros y otros educadores en la integración de niños y jóvenes refugiados en las escuelas portuguesas;
- un análisis de las experiencias de los niños y jóvenes refugiados;
- estudios de casos que permitan identificar diferentes enfoques que apoyen respuestas educativas eficaces a las necesidades de los solicitantes de asilo y de los refugiados.

Por lo tanto, es urgente desarrollar estudios que permitan emprender un análisis en profundidad en el contexto nacional, sobre la forma en que se realizó esta integración y si ésta fue efectivamente ... *más allá de la acogida*. ●

Traducción: Juan Salame Sala

## REFERENCIAS

- ACM. Relatório de avaliação da política portuguesa de acolhimento de pessoas refugiadas. Programa de recolocação. Lisboa. ACM, 2017.
- AGER, A. & STRANG, A. (2011). Understanding Integration: A Conceptual Framework. *Journal of Refugee Studies* Vol. 21. pp. 166-191.
- ALSAYED, A. & WILDES, V. Syrian refugee children: a study of strengths and difficulties. *Journal of Human Rights and Social Work*. April, 2018.
- ARNOT, M. & PINSON, H. The education of asylum-seeker & refugee children. A study of LEA and school values, policies and practices. Univ. Cambridge. 2005.
- AYAR, S; et al The refugee surge in Europe: Economic challenges. IMF Staff Discussion Note 16/2, January 2016. IMF.
- CARVALHO, S. O acolhimento e a inserção de refugiados em Portugal. Procedimentos e práticas de intervenção. UTAD, 2017.

CHRISTIE, P. & SIDHU, R. Responding to refugees: globalisation and the challenges facing Australian schools. *MotsPluriel*, nº 21, may, 2002.

COSTA, B. & TELES, G. A Política de acolhimento de refugiados – considerações sobre o caso português. REMHU, Brasília, v. 25, n. 51, dez. 2017, pp. 29-46.

COSTA, P& SOUSA, L. "You are welcome in Portugal": conviction and convenience in framing today's Portuguese politics on European burden sharing of refugees. *Oxford Monitor of Forced Migration* Vol. 6, No. 2, pp. 49-53, 2017.

COSTA, P. & SOUSA, L. O contencioso do direito de asilo e proteção subsidiária in Sofia David, org. A evolução do direito de asilo e regimes de proteção a refugiados em Portugal. CEJ. pp 103-128. 2016.

DGE. Agenda Europeia para as Migrações – Guia de Acolhimento: Educação Pré-Escolar, Ensino Básico, Ensino Secundário. DGE. 2016.

DRYDEN-PETERSON, S. The educational experiences of refugee children in countries of first asylum. *National Center on Immigrant Integration Policy*. Migration Policy Institute. 2015.

ETIENNE, R. ; PARKINSON, S. & VERKEST, H. (2005). Citizenship Education and the inclusion of vulnerable young people. *CiCe Guidelines 7*. London: CiCe Central Coordination Unit/Institute for policy studies in education.

FERREIRA, S. Orgulho e preconceito. A resposta europeia à crise de refugiados. *Relações Internacionais*. Junho. 50, pp. 87-107, 2016.

HOS, R. Education in emergencies: case of a community school for Syrian refugees. *European journal of educational research*. Volume 5, Issue 2, 53-60. 2016.

PEARN, J. Children and war. *Journal of Paediatrics and child health*, volume 39, Issue 3, 166-172, April, 2003.

RODRIGUES, A. Integração de pessoas refugiadas em Portugal, no âmbito do Programa de recolocação europeu. ISEG. 2017.

ROGERS-SIRIN, S. & ROGERS-SIRIN, L. The Educational and Mental Health Needs of Syrian Refugee Children. *Migration Policy Institute*. 2015

SOUZA, G. O acolhimento de refugiados/ recolocados em Portugal: modos de organização e práticas das instituições. Univ. Porto. 2017.

TAYLOR, S. Schooling and the settlement of refugee young people in Queensland: „, the challenges are massive. *Social alternatives*, 27 (3), 58-65. 2008.

UNHCR. Desperate journeys. January 2017-March 2018. UNHCR, 2018.

UNHCR. Global Report. UNHCR, 2017.

UNICEF. Refugee and migrant crisis in Europe. Humanitarian situation. Report#26. 15 January 2016.

UNICEF. UNICEF Annual Report 2015. Amman. UNICEF, 2015.

UNICEF. UNICEF Annual Report 2017. UNICEF, 2017.

## NOTAS

<sup>1</sup> Más información sobre Ten points action plan on migration en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4813\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_es.htm)

<sup>2</sup> Consejo Nacional de la Juventud



# Jornada de otoño del FEAE CyL en Ávila

**E**l día 27 de octubre de 2018, en El Episcopio de la ciudad de Ávila, el Forum Europeo de Administradores de la Educación de CyL, en colaboración con la Junta de Castilla y León, el Departamento de Pedagogía de la Universidad de Valladolid y el GIR Helmántica Paideia de la Universidad de Salamanca, se celebró la Jornada de Otoño en la que se abordó un tema de reflexión importante y de candente actualidad como es la formación del profesorado analizado desde la perspectiva de los expertos y desde el planteamiento de los protagonistas.

Inaugura la jornada, Alejandro Tiana Ferrer, Secretario de Estado de Educación y Catedrático de Teoría e Historia de la UNED, que a continuación expuso sus puntos de vista sobre "El profesorado en España:

funciones, formación y configuración administrativa". Los aspectos más relevantes de su conferencia señalan que el Ministerio de Educación ha tomado conciencia de la importancia de la formación del profesorado considerándolo una de las piezas claves del sistema educativo.

Tiana, utilizando las palabras del embajador portugués en la UNESCO, dice que es el nuevo tiempo del profesorado y plantea que los sistemas educativos maduros provocan el cambio a través de reformas curriculares, la descentralización, la evaluación, los entornos favorables para los aprendizajes, las competencias, las TIC y, especialmente, el profesorado. Defiende que para llegar a tener los mejores sistemas educativos, como señalan los informes McKinsey

(2007 y 2010) tienen que acceder a la docencia los mejores candidatos.

Considera que el modelo de acceso es muy discutible, la oposición, los temarios obsoletos, las prácticas mal definidas, etc. y por otro lado, la formación permanente basada en sexenios, es poco eficaz. Piensa que las limitaciones actuales son la ausencia de integración entre los centros educativos y la universidad, la tensión existente entre planteamientos generalistas o de especialización, las limitaciones en la formación práctica, la insuficiencia de las últimas reformas de la formación inicial (Grado para maestros de Educación Primaria y Máster para el profesorado de Secundaria), las escasas modificaciones acaecidas en la formación permanente del profesorado, sin carrera





docente y con proyectos no firmados del Estatuto Docente.

Alejandro Tiana señala que hay que desarrollar un modelo de profesión docente aplicado a políticas integrales de formación inicial, de acceso a la profesión (tanto en lo que tiene que ver con la selección como en hacer de un estudiante un docente) y de desarrollo profesional, donde exista la carrera horizontal y la evaluación docente.

Señaló que el papel de la inspección educativa debe ir enfocado a la evaluación del sistema educativo para evitar la pérdida que supone que esta se convierta, únicamente, en un elemento de control burocrático del sistema. Recordó como el Plan EVA fue una posibilidad de cambio en la forma de trabajo de la inspección que se perdió con el modelo EFQM.

A continuación, el Catedrático de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, Mariano Fernández Enguita expuso "El desarrollo profesional de los docentes en la sociedad actual". Arranca su intervención haciendo un análisis del pasado y del momento en que aparecen las aulas escolares en el siglo XIX donde es necesario un profesorado a la altura de la tecnología del momento, es decir, un maestro autosuficiente, uniforme, para cada aula... Pero ¿qué tiene que cambiar en el ecosistema digital?



Un docente que ya no monopoliza el saber, que no es el único experto, los objetivos son interactivos, surgen los pares, se reconoce el valor del trabajo en equipo... y, todo esto, nos conduce al *hiperaula* con un hiperespacio (no un aula y con grupos de diferentes niveles juntos), con hipermedia (menos libros), donde se puede observar la hiperrealidad (a través de presentaciones virtuales), con docencia colaborativa. El profesor de este contexto tiene que mejorar a través del sistema y diseñar sistemas de aprendizaje, debe pasar del sistema prediseñado a uno diseñado por él como instructor, vigilante y compañero del proyecto de aprendizaje.

En relación a la formación inicial señaló que estos estudios son poco exigentes y, sin embargo, el momento requiere que tengan formación en neurociencia, estadística, competencia digital, inglés, etc., no se debe formar a un docente clónico y se les debe formar en entornos acordes al medio en el que van a ejercer. Con un sistema de inducción o *Practicum* de dos años, con responsabilidad de los empleadores, con selección de centros y mentores, revisando el sistema de funcionariado y de carrera

docente, donde se separe la carrera personal de la profesional, unos destinos basados no la antigüedad ni en la cercanía del hogar y donde se establezcan las plantillas docentes.

Finalmente, en relación a la formación permanente, Fernández Enguita considera que hemos pasado de tener unos planes de formación exigentes a unos sexenios sin control, de una formación de *barra libre* donde cada uno elige en lo que quiere formarse. Y la formación ha de ser exigente.

La mañana termina con una Mesa Redonda que plantea los "Desafíos de la Formación Inicial del Profesorado" con los planteamientos de Carlos Moriyón Mojica, Decano Facultad de Educación y Trabajo Social de la Universidad de Valladolid, Ainara Zubillaga, Directora de Educación y Formación de la Fundación Cotec, Blanca García Riaza y Sonsoles Ramos Ahijado subdirectoras y profesoras de la Escuela Universitaria de Educación y Turismo, Ávila. ●

7 abril 2019

# I Encuentro Transcantábrico FEAE

**Azucena Gozalo Ausín**  
Presidenta de FEAE Cantabria



interés: la autonomía de los centros, los espacios y tiempos, el liderazgo y el profesorado como pieza clave.

Tras la presentación de los presidentes de los foros invitados, la presidenta de FEAE Cantabria, Azucena Gozalo Ausín, dio paso al primer ponente, Miguel Ángel del Moral Salvidegoitia, quien planteó *“¿Por qué hay que transformar los centros educativos?”*. Miguel Ángel nos invitó a hacernos las preguntas adecuadas y a responder superando el momento de la queja y transitando la ruta de la búsqueda de soluciones. A su exposición siguió una actividad de mapeo orquestada por la presidenta del Consejo Escolar de País Vasco, Nélida Zaitegi, a cuyos minutos finales asistieron el Consejero de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Cantabria, Francisco Javier Fernández Mañanes, y el Director General de Personal Docente y Ordenación Académica, César de Cos Ahumada. Nélida nos movilizó física y mentalmente, provocando en cada asistente reflexiones espontáneas que compartimos con los demás en un espacio abierto, libre de mesas y sillas, obstáculos, al fin y al cabo, para el intercambio fluido de ideas.

**C**on ocasión de la reciente incorporación de Cantabria al Fórum Europeo de Administradores de la Educación consideramos oportuno afianzar nuestra andadura propiciando un encuentro con el resto de los foros de la cornisa cantábrica: Galicia, Asturias y Euskadi.

Con la colaboración de los cuatro foros se diseñó un programa ameno y sugerente, en el que la palabra se repartía entre ponentes solventes y los propios asistentes, expertos, al fin y al cabo, en educación.

La antigua Universidad Pontificia de Comillas, actualmente centro universitario CIESE, nos acogió los días 29 y 30 de marzo con un tiempo espléndido, que sin duda contribuyó al ambiente casi “vacacional” que respiramos esos días. Durante la primera jornada, tras la visita del imponente edificio y jardines, organizamos el trabajo que íbamos a desarrollar el día siguiente, ya que no se trataba de una jornada de mera escucha pasiva, sino de debate y génesis de ideas sobre la *“transformación de los centros educativos”* en torno a cuatro ejes de





Siguió la intervención del Consejero de Educación, que animó a los presentes a continuar debatiendo y propiciando la necesaria transformación de los centros, para abordar con éxito la educación que precisa nuestro alumnado en el siglo XXI.

Acto seguido, diversos grupos de trabajo, formados por representantes de las direcciones de centros públicos y concertados, inspectores, asesores de formación y profesores de universidad, desarrollaron los cuatro ejes de interés propuestos. Cada grupo organizó su tiempo de debate de una manera diferente: en unos casos en torno a una mesa redonda, en otros a través de subgrupos más pequeños, sirviéndose de soportes escritos y visuales o solo de la palabra... La potencialidad de los miembros del foro es su calidad de expertos independientes, plurales y comprometidos con la mejora de la educación, por lo que sus conclusiones trascienden las meras opiniones y alcanzan la categoría de conocimiento compartido.

El resultado de estas reflexiones dará lugar a un documento que recibirá

amplia difusión en la comunidad educativa, y se recogerá, así mismo, en la página web de la asociación, <https://feaecantabria.weebly.com>.

No cerramos la jornada con unas conclusiones al uso, sino con una síntesis colaborativa a la que llegamos a través de una aplicación informática que nos permitió generar nubes de ideas con las respuestas a las preguntas “¿Qué nos llevamos?, ¿qué dejamos atrás?” y propuestas de focos de interés para futuros encuentros: al parecer, de acuerdo con los asistentes, queda mucho que “transformar”, particularmente en el eje del “profesorado, factor clave”.

En la sección JORNADAS de la página web de FEAE Cantabria quedan alojadas las respuestas que colectivamente dimos a esas preguntas, así como un amplio reportaje gráfico sobre nuestro primer Encuentro.

La intensa mañana del sábado concluyó con una comida festiva, en la que se pasó el testigo a la comunidad que nos acogerá en el II Encuentro Transcantábrico: ¡Gracias, Asturias! ●



**Agustín Chozas Martín**  
FEAE de Castilla-La Mancha

## ¿Qué es la educación?

**E**l presente libro de Eduardo Soler Fiérrez, punto y seguido de una larga trayectoria profesional, de reflexión y acción, es una buena oportunidad para manifestar el agradecimiento que compartimos profesores e inspectores de educación, la profesión docente en general, por las aportaciones del autor a este espacio decisivo como es la educación, frecuentemente vapuleado sobre todo por la frivolidad. Hablar de educación no comporta necesariamente pensar la educación. Si así fuera, tendríamos resuelto, por el parloteo al uso, muchas de las dificultades planteadas por la grave situación educativa en una sociedad global.

El ejercicio de Eduardo Soler en este libro es un ejercicio de razón, un intento ordenado de colocar determinados pilares de la complejidad educativa en el sitio racionalmente adecuado para que el discurso se sostenga. Ahí están, en sus páginas, las recurrencias frecuentes a autores que, a lo largo de la historia del pensamiento, han contribuido a dar rigor y seriedad a este derecho humano básico como la educación. Y no quiero dejar pasar otro apunte necesario: para pensar la educación hay que amar la educación y E. Soler lo hace con un rigor intelectual lejos de tanta retórica al uso.

Escrito lo anterior, añadiré de inmediato que el libro va más allá de la ramplonería neocapitalista para situarse en un espacio de mayor exigencia: la educación no es un mero instrumento para el ascenso o el dominio o el poder social y personal (si así fuera o es, se conculcaría el más elemental principio de la igualdad entre los hombres), sino definitivamente una exigencia ética y moral.

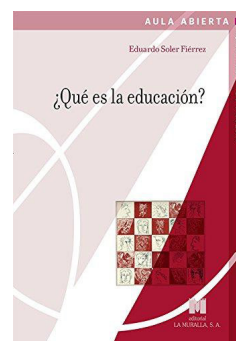
A partir de esta idea motriz, el libro se va construyendo como un edificio sólido tanto por los conceptos y categorías educativas que se desarrollan en profundidad como por la contextura lógica que lo atraviesa y el tejido argumentativo a partir de una primera y necesaria respuesta (que motiva la publicación): ¿qué es la educación?

En un primer capítulo denso, E. Soler justifica la educación como elemento transformador, personal y socialmente, como quehacer (idea insistida como actividad a lo largo de la vida), desde la precariedad y la indigencia inicial de todo ser humano (idea básica de toda antropología social), como aspiración, como proyecto que quiere llegar a ser (en la línea de uno de los más hermosos pensamientos de María Zambrano), como una manera de insertarse en el mundo, de ser-en-el-mundo (en la tradición existencialista), como un derecho tan necesario como universal. No parece que sea preciso añadir otras categorías sustantivas al concepto de educación.

A partir de esta inequívoca posición, el autor desarrollará, de una manera analítica, argumentativa, apoyándose frecuentemente en criterios de autoridad, los principales elementos que constituyen el edificio educativo.

Desde la educabilidad, primero, el gran receptáculo del sujeto a educar, fundamento de toda pedagogía, conjunto de virtualidades que en un marco de libertad pueden permitir que el ser humano asimile, transforme, se inflencie, ponga en orden lo que aprende, lo haga suyo y lo exprese.

Profundiza, después, E. Soler en la idea del hombre como ser abierto y educable que lo es siempre y cuando la educación sea precisa



**SOLER FIÉRREZ, Eduardo**  
Editorial La Muralla. Madrid, 2018

en sus fines, sea un valor definido, aspire al perfeccionamiento del sujeto, no sea dispersa y permita integrar y asumir los contenidos, sea un proyecto armado en un fundamento ético y en una formación integral y no hecha de elementos yuxtapuestos y acumulativos.

Sigue el autor desarrollando la estructura con la que está concebido el libro y añadiendo elementos decisivos como el tiempo educativo (concepto complejo cuya explicación excede los límites de esta reseña), como posibilidad de desarrollo también en un espacio y lugar.

Para que el armazón educativo se sostenga, añade E. Soler, otra categoría como es la libertad, la libertad que se aprende y libera, en una palabra, la libertad como ejercicio en el que la diversidad de agentes educadores es decisiva, siempre y cuando no se difuminen en la dispersión o se alejen de imperativos éticos insoslayables.

Eduardo Soler completa la construcción conceptual de la educación con un análisis, no por frecuente menos necesario, de la distinción que debe hacerse entre educar e instruir.

El libro se cierra, diría necesariamente, con un epílogo sobre el papel de la pedagogía como saber interdisciplinar, si quiere responder adecuadamente a la complejidad del propio ser humano. Finalmente, cabe añadir que este libro es también una contribución más del autor, no será la última, a ese espacio que tanto nos ocupa como es la educación como bien común. ●

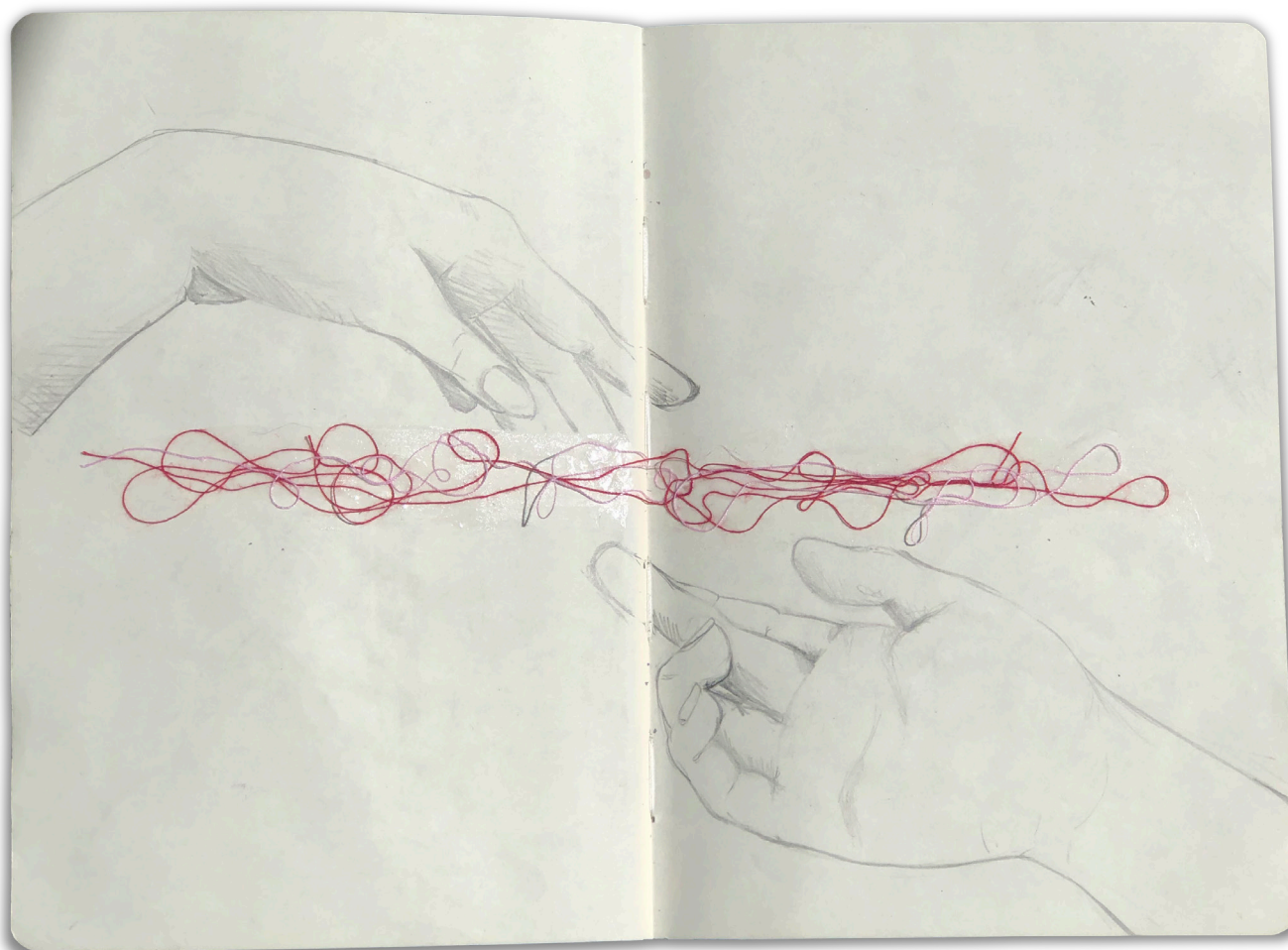
Dirección y  
Liderazgo  
Educativo

dyle

SUSCRIBETE Y COMPARTE  
**dyle.es**

#### EN CLAVE DE HUMOR





©natalia r. juan, 2019

# La implementación de la mejora en los centros

## Principios y procesos (I)



**Alejandro Campo**  
FEAE Euskadi

**Elena Campo**  
Prof. de francés (EOI)

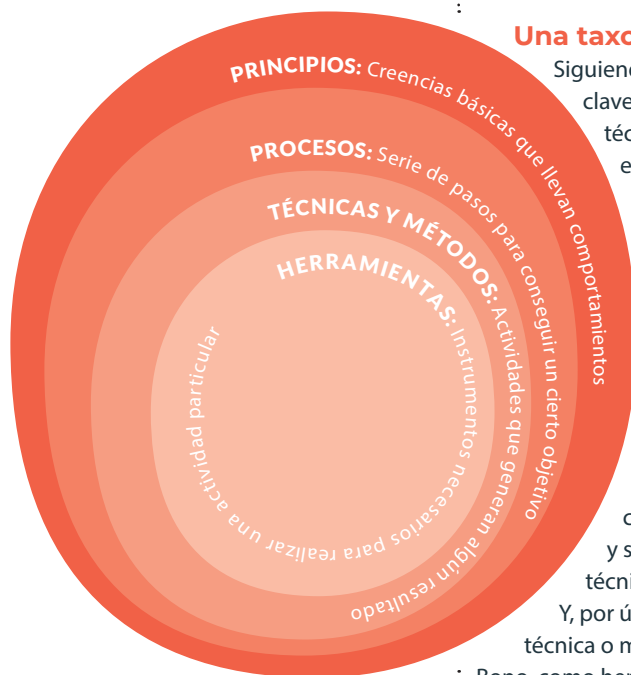
Aprender y cambiar acontecen juntos. Son procesos complejos, fuente de satisfacción cuando se consiguen y fuente de frustración cuando no tienen éxito. El aprendizaje puede darse individualmente o en grupo y requiere desequilibrar nuestro esquema de valores y significados para encontrar otros nuevos que expliquen de modo más certero la realidad, es decir, estar en actitud permanente de cambio, lo que significa estar expuesto de modo permanente a la ansiedad.

Los nuevos aprendizajes nos obligan a reestructurar nuestros esquemas explicativos de la realidad. Y aquí reside su dificultad porque estamos hablando de cambiar nuestros modelos mentales, nuestros hábitos de percepción, de pensamiento y de actuación. Esto provoca ansiedad, tensión, desconcierto y dolor. Este tipo de ansiedad lo genera el miedo a aprender algo nuevo, el temor al cambio, basado en el miedo a lo desconocido.

La puesta en marcha de los cambios educativos demanda, por una parte, procesos lógicos, procedimientos, protocolos, herramientas y estrategias que permitan un análisis certero de la realidad y una

elección adecuada de los planes de mejora. Por otra, hay convicciones y elementos emocionales implicados que, si se ignoran, dificultarán o harán imposibles los cambios generando frustración y desasosiego. De hecho, la pura lógica, la racionalidad, en exclusiva, no garantizan el éxito.

En este dossier hacemos un recorrido por los principios y los aspectos emocionales de los cambios de la mano de reconocidos expertos en el tema y ofrecemos, como siempre, herramientas y actividades que faciliten la reflexión y la actuación en los centros. En el dossier nº 2, se abordarán los procesos.



### Una taxonomía de los métodos de innovación

Siguiendo el diagrama de Nesta (2018), se presentan los elementos clave de todo proceso de innovación – principios, proceso, técnicas y métodos y herramientas -. Los **principios** son elementos fundamentales de toda práctica y conducen a determinados comportamientos manifestados en la implementación de la misma. Los **procesos**, por su parte, describen el orden de las actividades necesarias para conseguir determinados objetivos. La naturaleza de estos procesos puede ser lineal, circular, repetitiva, interactiva... En los centros escolares, la secuencia habitual suele ser: diagnóstico, selección de práctica innovadora, implementación, revisión e institucionalización. Los **técnicas y los métodos** son necesarios para obtener determinados resultados. Hay técnicas específicas para cada uno de los pasos del proceso –técnicas de evaluación y seguimiento, técnicas de generación de ideas y propuestas, técnicas para generar conocimiento y motivación...-.

Y, por último, las **herramientas** utilizadas para apoyar cada técnica o método. Por ejemplo, “6 sombreros para pensar” de Bono, como herramienta para explorar la complejidad de un tema o un protocolo para determinar objetivos o indicadores de logro...

A veces se empiezan las innovaciones con algunas herramientas desligadas de los principios y se tergiversa la puesta en práctica, no respondiendo con fidelidad a la propuesta original. Por eso, es conveniente explorar los principios porque en ellos radica la eficacia de la nueva práctica. Los principios constituyen el verdadero punto de anclaje de toda innovación.

### Los elementos emocionales en los procesos de cambio

No todo es lógico en las organizaciones y menos aún en las organizaciones escolares, en las que los objetivos cambian con frecuencia, sin que se asuman por todas las personas, dificultando coherencia y consistencia. El modo de organizarse viene lastrado por rutinas disfuncionales y es difícil de modificar con agilidad para dar respuesta a las nuevas necesidades. Las personas no siempre comparten las finalidades institucionales y utilizan en su provecho, de modo corporativo, los recursos del sistema. Es decir, la parte oculta de la organización escapa muchas veces a la realidad de los procesos lógicos y es necesario hacer aflorar esa realidad subconsciente e inconsciente y redescubrir y valorar el rico mundo emocional de las personas, porque en el fondo son las emociones las que nos mueven, las que nos motivan.

Por ello, planteamos tres perspectivas complementarias que nos alertan de la complejidad y de la dificultad de los cambios institucionales en los centros educativos. La primera plantea la confusión al interpretar los problemas técnicos y los retos de adaptación como procesos similares y de fácil solución, cuando los retos de adaptación requieren generar soluciones inexistentes y propiciar cambios profundos en las personas y en la cultura de los centros, de acuerdo con R. Heifetz.

En una línea parecida, R. Kegan y L. Lahey nos dicen que personas e instituciones resultan inmunes a los cambios. El sistema inmunológico emocional se pone en marcha para defendernos de la ansiedad y de la incertidumbre y para mantenernos seguros cuando se avecina un cambio profundo. Para que se produzcan los cambios se debe actuar sobre el sistema inmunológico emocional, tal como se hace con los sistemas inmunológicos biológicos cuando se realizan trasplantes de órganos y se quiere evitar el rechazo. El lenguaje que usamos facilita o dificulta también la incorporación de nuevas visiones.

Por último, M. Fullan distingue las palancas equivocadas en la transformación de los centros, como es la insistencia en la evaluación de resultados y en las actuaciones individuales o basadas exclusivamente en la tecnología. Por el contrario, apuesta por una serie de estrategias de implementación que priman la motivación intrínseca y el trabajo colectivo. Veámoslas con detalle.

### Problemas técnicos y retos de adaptación en los centros (R. Heifetz)

“El mayor problema en el ejercicio del liderazgo es tratar los retos de adaptación como si fuesen problemas técnicos” R. Heifetz (2002)

El cambio y las innovaciones educativas muchas veces son de poca ayuda porque los nuevos programas no marcan diferencia alguna y, a veces, empeoran la situación. Las innovaciones se convierten, frecuentemente, en fines en sí mismas, cuando los reformadores pierden de vista las consideraciones centrales de todo cambio: ¿Para qué existe el sistema educativo? ¿Qué clase de personas queremos? ¿Qué métodos de enseñanza-aprendizaje, currículo y organización producen los resultados que pretendemos? El valor de los cambios educativos no es automático. Para entenderlos es provechoso reflexionar sobre nuestra propia experiencia y acudir a teorías asentadas de gran valor explicativo.

Un análisis que nos parece certero es el de Heifetz (2002), cuando plantea la distinción entre problemas técnicos y retos de adaptación y los sistemas y condiciones para abordar unos y otros. En estos tiempos de cambios acelerados y de gran incertidumbre, comenta, es frecuente confundir los problemas técnicos con las necesidades de adaptación. Y la confusión es grave porque en muchos problemas de la organización escolar, los aspectos técnicos y necesidades de transformación vienen mezclados y hay que separarlos cuidadosamente. Esta es una distinción importante en el ejercicio de la dirección porque permitirá adoptar las estrategias diferenciadas para cada una de las situaciones.

Los problemas técnicos son fáciles de definir y las organizaciones cuentan con suficiente conocimiento (destrezas, herramientas...) para abordar su solución. La solución proviene del conocimiento experto o del ejercicio de la autoridad que propone qué se debe hacer y quién debe hacerlo. Por ejemplo, hacer una programación didáctica, abordar un problema de indisciplina o coordinar un grupo de trabajo... son problemas técnicos cuyas soluciones alternativas son conocidas por los profesionales. Existen procedimientos estables que dan respuesta a esas necesidades.

PROBLEMAS TÉCNICOS	vs.	RETOS DE ADAPTACIÓN
Son fáciles de identificar y definir		Son difíciles de identificar y de definir (Es fácil negar su existencia)
Presentan soluciones rápidas y sencillas		Requieren cambios en los valores, creencias, roles, relaciones y modos de trabajar
Frecuentemente son resueltos o por expertos o por la autoridad		Las personas que tienen el problema tienen que hacer el trabajo para solucionarlo
Requieren cambios limitados, la mayoría de las veces dentro de las fronteras de la organización		Requieren cambios múltiples dentro y fuera de la organización
Las personas aceptan de buen grado las soluciones técnicas		Las personas se resisten, a pesar de reconocer la necesidad de adaptación
Las soluciones se llevan a la práctica con rapidez		Las “soluciones” requieren experimentar y testar. Pueden llevar tiempo y no se pueden implementar por obligación



Por otra parte, los retos de adaptación son más complicados. Su definición es conflictiva y polémica y requieren nuevos aprendizajes, porque la solución no existe y tiene que ser creada por aquellos que tienen el reto. Las personas que son parte del problema son, a su vez, parte de la solución. Por ejemplo, actualizar el entendimiento del aprendizaje en el profesorado, abordar la desafección de muchos jóvenes por la actividad escolar, reducir, limitar o eliminar la distancia en los rendimientos entre los que más aprenden y los que menos... constituyen retos de adaptación porque la solución nos está dentro de nuestro repertorio competencial, de nuestro "know how" y nos obliga a modificar valores, actitudes y creencias.

Todo cambio se puede contemplar como aprendizaje, tanto desde la perspectiva individual como desde la colectiva. Los cambios en los centros educativos deberían considerar no tanto cuánto y cómo aprenden los docentes a título individual sino cuánto y cómo aprende el grupo, cómo se desarrolla la competencia colectiva, es decir, la capacidad para actuar de modo ajustado a las nuevas necesidades. Es una realidad paradójica porque un grupo sólo puede aprender a través del aprendizaje individual de sus miembros, de su desarrollo personal y profesional.

Los cambios en última instancia se manifiestan en el modo de actuar, en lo que se hace individualmente y colectivamente en una organización. Un centro que quiere cambiar sus comportamientos colectivos, tiene que estar preparado para discutir lo que ha determinado su comportamiento colectivo vigente. Y al modificar el sistema de normas, las regulaciones, el "aquí se hace así", afloran discusiones profundas en relación al entendimiento de la realidad educativa, a la posesión de destrezas necesarias para afrontar la nueva situación y a la voluntad de modificar algo que se percibe como costoso.

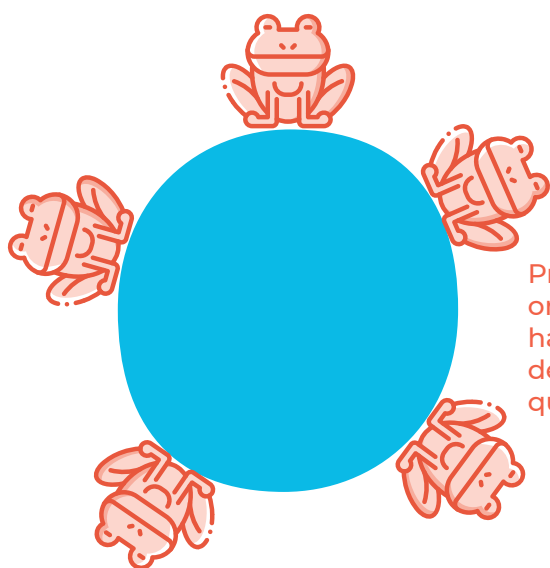
Cuando desaparece un marco organizativo, las seguridades que nos aportaba se derrumban, quedando respaldados por nuestra competencia individual o, peor aún, por el sentimiento creciente de incompetencia. Para crecer organizativamente hay que desembarazarse de estructuras y normas previas. Para que se dé el aprendizaje colectivo primero tenemos que desaprender modos de comportamiento anteriores. Ante estas paradojas se produce la negación del problema que dio lugar a la reflexión y a la crisis, una especie de ceguera colectiva ante las señales internas y externas que indican que existe un problema; ceguera colectiva ante el hecho de que este problema demanda una solución; ceguera colectiva ante las posibles soluciones alternativas que dan respuesta al problema y ceguera colectiva manifestada como duda ante nuestra propia capacidad para poner en marcha esas soluciones.

### Inmunes ante los cambios (R. Kegan y L. Lahey)

**Problema:** "Hay 5 ranas en la orilla de un estanque. Es verano y hace mucho calor. Cuatro de ellas deciden lanzarse al agua. ¿Cuántas quedan en tierra?"

Ante la formulación en público de este sencillo problema, la mayoría de las respuestas coinciden en que una sola rana se queda en tierra. Pero podrían ser dos, tres, cuatro

o incluso las cinco. Porque una cosa es tomar decisiones y otra es cumplirlas. ¿Por qué existe una diferencia tan grande entre nuestros deseos e intenciones, e incluso nuestras decisiones y lo que finalmente somos capaces de hacer? Aún en el caso de que seamos capaces de introducir cambios sustanciales en nuestra vida personal o colectiva, ¿por qué muchos de ellos tienen una corta vida y desaparecen, volviendo al punto de partida? ¿Qué se puede hacer para cambiar una realidad problemática, de modo duradero? (Kegan y Lahey, 2012).





R. Kegan y L. Lahey intentan resolver estos interrogantes en su extenso trabajo de investigación. La herramienta “mapas de inmunidad” que presentan es muy eficaz porque ayuda a la gente no solo a ver la situación actual, sino a comprender por qué ha llegado a ser como es y lo que hay que cambiar para producir resultados perdurables. Las técnicas de diagnóstico habituales identifican las conductas y comportamientos a evitar, pero esta herramienta ahonda en las raíces que provocan las conductas negativas que impiden a las personas y a los grupos conseguir los objetivos que se proponen. El resultado final es un panorama claro del sistema inmunitario emocional que bloquea los cambios en personas y grupos. Los autores utilizan esta metáfora médica para subrayar la dualidad de la resistencia a los cambios. Por un parte, ser inmune a algo puede ser una ventaja pues nos protege ante un riesgo externo determinado y, por otra, puede ser una amenaza para la salud pues se rechaza nueva información, necesaria para curarse o prosperar.

Según ellos, los directivos y las organizaciones que son capaces de detectar la inmunidad ante los cambios, serán más eficaces en conseguir sus objetivos y obtendrán un mayor compromiso de las personas. Solo adoptando esta perspectiva de evolución y desarrollo se consiguen los verdaderos éxitos. Por ello deben:

- Reconocer que los profesionales adultos son capaces de aprender.
- Hacer la distinción entre problemas técnicos y retos de adaptación.
- Promover la motivación individual para el crecimiento.
- Asumir que un cambio de mentalidad requiere tiempo.
- Reconocer que un cambio de mentalidad implica cabeza y corazón.
- Asumir que los cambios de mentalidad o de conducta no suponen automáticamente la transformación.
- Proporcionar una red de seguridad para que las personas se arriesguen y exploren nuevos comportamientos.

En una de las actividades prácticas de este dossier se ofrece otro trabajo de los mismos autores referido a los lenguajes como “formas de hablar disponibles que regulan los modos de pensar, sentir y de otorgar significado a la realidad y, en consecuencia, limitan nuestra visión del mundo y nuestra intervención en él”.

### Las estrategias de éxito ante los cambios (M. Fullan)

M. Fullan (2011) nos avisa de la gran dificultad de los cambios en educación. El agujero de la implementación (the gap of implementation) como él lo denomina hace dificultoso llevar a cabo los planes establecidos, tanto individuales como colectivos. Tan es así, como él mismo nos recuerda, que el 80% de los intentos de mejora se saldan con fracasos. Y el fracaso genera frustración y cinismo. Por ello nos propone una serie de características con que deben contar las estrategias de reforma y de transformación y nos previene contra el uso de las palancas equivocadas de transformación.

Una estrategia errónea, de acuerdo con el autor, es una política deliberada que tiene pocas posibilidades de conseguir resultados, mientras una estrategia acertada es la que consigue, a la postre, mejores resultados, o los resultados deseados que el autor expresa como...

El autor ofrece cuatro criterios que deben cumplirse de modo conjunto para juzgar una estrategia o un conjunto de estrategias de reforma:

“... el imperativo moral de mejorar los resultados de todos y cada uno de los alumnos y de disminuir las distancias de los grupos con peores resultados en las destrezas de alto rango y en las competencias requeridas para ser un ciudadano de éxito en el mundo.”

1. Activan la motivación intrínseca del profesorado y del alumnado.
2. Sirven de estímulo tanto para el profesorado como para el alumnado en la mejora continua de la instrucción y del aprendizaje.
3. Inspiran el trabajo colectivo, de equipo.
4. Afectan a todo el profesorado y alumnado (100%)

Muchos sistemas no solo no eligen estos componentes, sino que optan por estrategias contraproducentes que ponen las cosas peor. La clave del éxito en los programas de reforma es situar la energía del alumnado y del profesorado como la fuerza primaria. Esto requiere alinear los objetivos de la reforma con la motivación intrínseca de los participantes. La energía intrínseca deriva de hacer algo bien que es importante para ti y para los que trabajan contigo. Por tanto, las políticas de cambio y las estrategias deben generar aquellas condiciones que hacen que florezca la motivación interna.

Las políticas y las estrategias que no incentivan la motivación intrínseca en todo el sistema no pueden ser fuente de reforma. Es más, las estrategias que no desarrollan la competencia profesional (las destrezas para hacer algo bien) están abocadas al fracaso. La combinación de la falta de progreso, problemas internos económicos y sociales y el marco global de competición ha creado una urgencia en los políticos para obtener buenos resultados en el conjunto del sistema con rapidez. Están desesperados por encontrar estrategias de cambio que funcionen. Una palanca eficaz de cambio es la política educativa (y las estrategias correspondientes) que producen mejores resultados en todo el sistema.

Las palancas "erróneas" son superficialmente llamativas y tienen tirón en las personas e instituciones con problemas urgentes. Son difíciles de desmontar y los políticos se agarran a ellas de modo desesperado porque quieren resultados inmediatos. Con la prisa, los líderes del sistema tienden a elegir las palancas (las estrategias) de transformación equivocadas. Las palancas equivocadas no funcionan, pero existen alternativas de resultado más fiable y duradero. El autor señala las cuatro más utilizadas con sus alternativas eficaces:

1. Rendimiento de cuentas, a través de las pruebas estandarizadas, la evaluación del profesorado para premiar o castigar a los centros – versus – el desarrollo de la competencia de los profesionales y del sistema.
2. La calidad del profesorado o de los directivos de modo individual – versus – Las soluciones de grupo, las soluciones colectivas.
3. La tecnología, invirtiendo generosamente y asumiendo las maravillas del mundo digital - versus – los procesos de instrucción y de aprendizaje.
4. Estrategias fragmentadas – versus – estrategias sistémicas.

Aunque los componentes erróneos tienen un lugar en la mejora de los sistemas, no pueden ser las fuerzas que lideren la transformación. Las estrategias acertadas- incremento de la competencia, trabajo en grupo, instrucción y soluciones sistémicas – son eficaces porque se dirigen a cambiar la cultura del sistema (valores, normas, destrezas, prácticas, relaciones...), mientras que las estrategias equivocadas modifican la estructura, los procedimientos y otros atributos formales, sin llegar a la sustancia interna de la reforma y por eso fallan.

## Bibliografía

- Campo, A. (2006): *La dirección escolar: las tareas básicas y algunos de los retos pendientes*. Aula Abierta, nº 88, Univ. de Oviedo
- Campo, A., Fernández, A., Grisaleña, J., y Zategi, N. (2012): *Herramientas para directivos escolares II*. Wolters-Klüwer, Madrid.
- Campo, A. y Campo, E. (2018): *El aprendizaje profesional y la mejora en los centros educativos*. N.º 1, OGE, Madrid.
- Campo, A. y Fernández, A. (2018): *La calidad de la enseñanza*. N.º 4. OGE, Madrid.
- Fullan, M. (2011): *Choosing the wrong drivers*. CES. Melbourne
- Heifetz, R. y Linsky, M. (2013). *Liderazgo sin límites*. Barcelona: Paidós.
- Kegan, R. y Lahey, L. (2001): *How the Way We Talk Can Change the Way We Work: Seven Languages for Transformation*. San Francisco. Jossey-Bass.
- Kegan, R. y Lahey, L. (2009): *Immunity to Change: How to Overcome It and Unlock the Potential in Yourself and Your Organization*. Harvard Business School Pub. Boston.
- Leurs, B. y Roberts I. (2018): *Playbook for innovation learning*. Nesta, UK.

# Herramientas y actividades

## 1. Herramienta

### Niveles en la cultura organizativa de un centro

(A. Campo)

#### Introducción

Algunos aspectos de la cultura organizativa son observables, están en la superficie como la parte visible de los icebergs. Otros aspectos son implícitos y están sumergidos dentro de la organización. De acuerdo con Deal y Kennedy (Corporate Cultures, 1982),

#### La cultura organizativa es el “aquí se hace así”

La cultura organizativa de un centro es el factor más importante para impedir o facilitar la mejora y la innovación y para asumir los riesgos que todo cambio conlleva. También tiene un gran impacto a la hora de implicar e incorporar al resto de los compañeros y compañeras y a la comunidad escolar en las nuevas propuestas de los contratos/programa.

Edgar Schein (Organizational Culture and Leadership, 1985) sugiere que, en esencia, la cultura es:

Pero como las asunciones incorporadas son tácitas y están ocultas, no es sencillo reconducirlas, a pesar de que afectan a todo lo que hace la organización. Como la cultura afecta a todo y es subterránea, Schein sugiere que hay tres niveles en los que la cultura organizativa se hace presente:

- Los **comportamientos habituales (lo que hacemos)** son la forma más observable de una organización y constituyen la manifestación externa de la cultura (modos de vestir, los locales y su uso, la tecnología, el uso de la palabra, las relaciones de poder y autoridad, las estrategias didácticas, la responsabilidad... Algunos comportamientos han cristalizado en ritos y ceremonias y hasta en mitos de la organización (fiestas, repartos de premios...). Son elementos de un gran valor simbólico.
- Los **valores manifestados (lo que decimos)** subyacen y en gran medida determinan los comportamientos, pero no se pueden observar de modo directo como hacemos con las conductas. Puede haber diferencias entre los valores afirmados y los valores puestos en práctica. Los valores de una organización se expresan en las normas y en las declaraciones de sus programas, pero otras veces se manifiestan como normas no escritas, que todo el mundo asume cuando se incorpora.
- Para entender bien la cultura de un sitio tenemos que bucear al nivel más profundo de las **asunciones fundamentales (lo que pensamos)**. Las asunciones fundamentales se derivan de los valores hasta que las damos por ciertas y perdemos la conciencia de su existencia. La mayoría de los cambios no son duraderos porque se intenta modificar los comportamientos, las conductas, sin revisar los valores y las asunciones básicas. Para cambiar lo que hacemos tenemos que cambiar lo que pensamos y alinear nuestras conductas con los valores manifestados.

“Un conjunto de asunciones básicas compartidas que el grupo ha interiorizado mientras daba solución a los problemas cotidianos. Como han funcionado bien, se consideran válidas y se inculcan en los nuevos miembros como modos correctos de percibir, de sentir y de pensar en relación con esos problemas”.

En la mejora, lo que consideramos que son retos técnicos (incorporar soluciones hechas) se manifiestan como retos de adaptación. La solución no existe; la tenemos que crear nosotros, modificando el modo de pensar y de intervenir en el centro.

#### **FINALIDAD:**

- Explorar la cultura de tu centro, describiendo los comportamientos, los valores y las asunciones.
- Reflexionar sobre los aspectos de vuestra cultura que facilitan o dificultan vuestros intentos de innovación y de mejora

#### **PARTICIPANTES Y DURACIÓN:**

Esta actividad se desarrolla de modo individual o en pequeño grupo (3-4 personas). Los grupos pueden trabajar de modo simultáneo dentro de un gran grupo. (20 minutos)

#### **DESARROLLO:**

Completa la hoja contestando a las siguientes preguntas de cada sección:

##### **A. Patrones habituales de comportamiento**

- Si alguien nuevo llega a nuestro centro, ¿qué le llamaría la atención?
- ¿Cómo describiríamos las relaciones entre las personas de nuestro centro?

##### **B. Valores manifestados**

- ¿Qué decimos que es importante en nuestro centro?
- ¿Practicamos lo que predicamos o en ciertas ocasiones actuamos de acuerdo a valores distintos a los manifestados en las declaraciones programáticas?

##### **C. Asunciones compartidas**

- ¿Qué actitudes y visiones damos por seguras?
- ¿Qué asunciones que orientan nuestro trabajo no se cuestionan?

#### **Reflexión**

¿Qué aspectos de la cultura de tu centro os permiten mejorar e innovar? ¿Qué aspectos os dificultan la mejora y la innovación?

#### **Compartir**

Algo que habéis aprendido con el ejercicio o algo que os haya llamado la atención.

## 2. Herramienta

### Valorar la madurez de un grupo para el cambio y el aprendizaje

(A. Campo)

#### Conceptos básicos

En un primer momento, la dirección del centro debe valorar la preparación y predisposición de los participantes hacia el cambio o innovación prevista antes de diseñar una intervención concreta. La preparación se nutre de una combinación de factores evidentes en los participantes:

- La experiencia previa en la tarea a realizar
- El conocimiento y las destrezas requeridas para el cambio
- La actitud para implicarse en el cambio (entusiasmo y motivación)

Los grupos humanos con alta preparación necesitan menos estructura y apoyo. Pueden asumir la responsabilidad, si cuentan con objetivos claros y específicos y se determinan los resultados esperados.

Cuando un grupo tiene escasa preparación en cualquiera de las categorías, tiene escasa preparación global. La mayoría de los grupos carecen de experiencia cuando abordan una nueva estrategia o un nuevo proyecto. En estos casos requieren mayor apoyo y estructura hasta que adquieren más confianza en sí mismos y las estrategias requeridas por el cambio.

De hecho, es conveniente utilizar distintos procedimientos de acompañamiento de acuerdo a su grado de madurez para el cambio.

<b>Madurez escasa</b>	<b>Estructura FUERTE del equipo directivo:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetivos claros y específicos, con tiempos asignados y criterios de evaluación</li> <li>• Plantillas para el trabajo, responsabilidad y presupuesto</li> <li>• Plan de reuniones de seguimiento con reglas para la participación</li> <li>• Recogida por escrito de las decisiones y pronta comunicación</li> <li>• Revisión continuada del progreso y adecuación de los planes con cierta periodicidad</li> <li>• Pautas estructuradas para guiar la conversación del grupo</li> </ul>
<b>Madurez limitada</b>	<b>Estructura MODERADA del equipo impulsor:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plantillas para la toma de decisiones, elaboradas por los miembros del grupo con carácter rotativo</li> <li>• Órdenes del día para las reuniones y normas de participación consensuadas</li> <li>• Planificación en colaboración</li> </ul>
<b>Madurez alta</b>	<b>Estructura LIVIANA de los equipos impulsores:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Priorización conjunta de los objetivos y decisión participada de las estrategias para su consecución</li> </ul>

La experiencia acumulada en los procesos de cambio sugiere otra serie de pautas para los equipos directivos:

- Los niveles de madurez para el cambio dependen de cada tarea. Por tanto, habrá que evaluar la preparación y la predisposición en cada actividad.

- Hay una tendencia a valorar de modo alto la madurez, porque se quiere pensar bien de los colegas y de su competencia. Pero la valoración baja en madurez no es un juicio de valor sobre la competencia potencial de un grupo. Es una realidad que se debe considerar al hacer planes y proyectos para ganarse la participación activa y constructiva en la estrategia de cambio.
- En los grupos habrá personas con diferentes grados de madurez para el cambio. Por ello es necesario utilizar estrategias diferenciadas para los que tienen menor preparación para que no ralenticen la marcha del grupo. Se pueden formar grupos de acuerdo a su nivel.
- La falta de información conduce a la escasa disposición. Al principio, la estructura tiene que ser fuerte y se puede ir diluyendo con el progreso del grupo.
- La predisposición aumenta con el éxito, se incrementan las destrezas y se incrementa la actitud positiva hacia el cambio. Es conveniente adaptar las estrategias a la madurez de los grupos. De otro modo, se resentirá la disposición si no perciben suficiente capacidad de maniobra.

### Cómo usar la herramienta

Puede ser usada por el equipo directivo o grupo impulsor de una innovación para evaluar la madurez del grupo en relación a los tres criterios: MADUREZ = EXPERIENCIA + DESTREZAS Y CONOCIMIENTO + ACTITUD.

Como alternativa, el mismo grupo puede hacer el análisis. Se requiere sinceridad y apertura para hacerlo y no todos los grupos están preparados para ello.

De los resultados dependerá el tipo de estructura y de control requeridos para que el grupo progrese. También se puede utilizar para decidir dónde poner más énfasis. Por ejemplo, se puede conseguir más experiencia con éxitos rápidos, la actitud puede mejorar con ejercicios para reducir resistencias y la competencia se puede incrementar con formación y aprendizaje a través de la experiencia.

Es conveniente poner bajo la lupa también la madurez del equipo directivo o equipo impulsor para el cambio planteado.

### Rúbrica para EVALUAR la preparación y predisposición (madurez) de un colectivo ante un cambio

**MADUREZ = EXPERIENCIA + DESTREZAS Y CONOCIMIENTO + ACTITUD**

*Completa de acuerdo a la siguiente escala: 5 grande; 4 bastante; 3 regular; 2 limitado; 1 nulo.*

#### 1. Grado de experiencia previa de los participantes en los cambios en general y en este tipo de cambio en particular

##### Aspectos a considerar:

¿Los participantes han experimentado estrategias de cambio en este tema con anterioridad? ¿Con éxito? ¿Las experiencias han sido positivas? ¿Tienen conocimiento en el área objeto del cambio? ¿Reconocen que hay un problema que justifica el cambio?



Si la experiencia anterior fue fallida ¿tienen la esperanza de que ahora se saldará con éxito?

## 2. Grado en que los participantes cuentan con los conocimientos y destrezas requeridas

### Aspectos a considerar:

¿Los participantes tienen un entendimiento compartido de la tarea?  
 ¿Tienen conocimiento profundo del objeto del cambio? ¿Hay formación (cercana, ligada a la práctica) disponible? ¿En qué medida están dispuestos a aprender nuevas destrezas y prácticas? ¿Hay recursos disponibles (asesoramiento experto, investigación sólida...)? ¿Son conscientes los participantes de lo que no saben y de lo que no saben hacer? ¿Hay disposición para trabajar juntos en la construcción de las nuevas prácticas?

## 2. Grado en que los participantes tienen la actitud y la disposición adecuadas

### Aspectos a considerar:

¿Tienen los participantes una mentalidad abierta sobre los cambios en general y sobre este en particular? ¿Están dispuestos a asumir la responsabilidad (sin culpar a otros o a las circunstancias)? ¿Tienen la flexibilidad requerida para la implementación? ¿Trabajan cómodos en la ambigüedad y la incertidumbre? ¿Están dispuestos a asumir riesgos? ¿Son capaces de aprender de sus propios errores? ¿Saben escuchar de modo activo? ¿Tienen las competencias necesarias, pero no son capaces de actuar?

### Resultados

0-10 puntos: Madurez escasa; 11-13 puntos: Madurez limitada; 14-15 puntos: Madurez alta

### ¿Qué intervenciones se diseñarán de acuerdo a los resultados?

### 3. Herramienta

#### Herramienta: Siete lenguajes para la transformación

(R. Kegan y L. Laskow) Trad. y adaptación Elena Campo

Conseguir cambios en las organizaciones y en las personas requiere fijarse en las conductas y en las palabras que bloquean el aprendizaje, ya sean los miedos, la negación, las resistencias o las posturas defensivas... o el lado oscuro (desconocido) de personas y organizaciones que está impidiendo esa transformación. Esta herramienta sirve para orientar el aprendizaje transformador en personas e instituciones y se orienta a cuestionar "las grandes asunciones" que tenemos y a asumir el riesgo de cambiarlas.

En la primera parte se abordan los lenguajes de la queja, de la culpa, de las resoluciones grandilocuentes y de las asunciones inconscientes. Son los lenguajes personales.

#### Lenguajes personales

##### Del lenguaje de la queja

- Se produce y se extiende con facilidad.
- Expresa de modo explícito lo que no podemos soportar.
- Deja al que habla como un quejica o un cínico.
- Genera frustración e impotencia.
- Se ve la queja como una señal de lo que está mal.
- No transforma nada. Difícilmente vas más allá de soltar malestar y de ganar aliados para las valoraciones negativas.



##### Al lenguaje del compromiso

- Relativamente raro, a no ser que se busque de modo explícito.
- Expresa explícitamente nuestra apuesta y nuestros valores.
- Deja al que habla como una persona llena de convicciones y esperanzas.
- Genera energía revitalizadora.
- Se ve la queja como señal de preocupación y de interés.
- Transformador. Promueve el trabajo orientado por principios y dirigido a un fin.

##### Del lenguaje de la culpa

- Se produce y se extiende con facilidad. Cómodo para expresar.
- Sostiene que otras personas son responsables de la distancia entre las intenciones y la realidad.
- Frecuentemente genera frustración, alienación e impotencia en quien habla.
- Frecuentemente genera posturas defensivas en los demás.
- No transforma nada. Lleva la atención a sitios donde no tenemos ninguna influencia.
- En el mejor de los casos, solo cuestiona a otros.



##### Al lenguaje de la responsabilidad personal

- Relativamente raro, a no ser que se busque de modo explícito. Incómodo de expresar.
- Expresa conductas específicas que hacemos o que omitimos, responsables de la distancia entre intención y realidad.
- Aparece en los momentos en que expresamos o renovamos nuestros compromisos.
- Frecuentemente genera conversación productiva para contribuir de modo compartido a la solución.
- Transformador. Dirige la atención a sitios donde tenemos toda la influencia.
- Pone en cuestión a uno mismo.

### Del lenguaje de los “propósitos de Año Nuevo”

- Expresa intenciones sinceras y genuinas.
- Crea deseos y esperanzas para el futuro.
- Contiene poder escaso.
- La finalidad es reducir o eliminar la conducta problemática.
- La conducta problemática se contempla como un signo de debilidad o de vergüenza.
- El objetivo es eliminar la conducta.
- La no consecución del objetivo se atribuye a cosas externas.
- No transformador. Raramente conduce a un cambio significativo.



### Al lenguaje de los compromisos en competencia

- Expresa los compromisos en liza de modo genuino.
- Pone de manifiesto la contradicción interna y hace un mapa del sistema inmunitario personal.
- Contiene un gran poder potencial.
- La finalidad es identificar las causas de tal conducta.
- Identifica el compromiso de autoprotección que hace que la conducta sea efectiva, consistente...
- Solo alterando la conducta no conduce al objetivo.
- Reconoce la complejidad y el carácter contradictorio de las propias intenciones.
- Transformador. Paradójicamente aumenta las posibilidades de cambios significativos, señalando el sistema inmunitario que hace el cambio tan difícil.

### Del lenguaje de las “Grandes Asunciones Inconscientes”

- Producidas de modo automático sin intención ni conciencia (los significados de los que nosotros somos rehenes).
- Las asunciones se convierten en verdades absolutas.
- Crea sentido de certeza de que nuestra perspectiva es la realidad.
- Ancla y refuerza nuestro sistema inmunitario que impide el cambio.
- Pone límites para proteger “LA VERDAD”.
- No transformador. Mantiene el mundo como nosotros lo hemos construido.



### Al lenguaje de las asunciones que tenemos de modo consciente

- Producidas con dificultad, creando espacio entre nosotros y nuestros significados (los significados asumidos de modo consciente).
- Las asunciones son asunciones.
- Crea dudas valiosas, la oportunidad de cuestionar, explorar, testar, reconfirmar o revisar nuestras asunciones.
- Pone en funcionamiento un mecanismo para desequilibrar el sistema inmunitario que conduce al cambio.
- Todo se puede cuestionar.
- Transformador. Cambia la realidad de acuerdo a las posibilidades y a nuestro entendimiento de las mismas.

Todas las personas quieren contribuir de modo positivo y sentir que son valiosas. Por tanto, el lenguaje de atribución de valor y de reconocimiento debe ser directo, específico. Las normas de funcionamiento tienen que basarse en acuerdos colectivos y responder a los objetivos de la organización. Estos son...

## Lenguajes sociales

### Del lenguaje de los premios y las alabanzas

- Crea ganadores y perdedores. Quita energía del sistema.
- Frecuentemente se comunican de modo indirecto. Se dice de las personas y no a las personas.
- Casi siempre afirmaciones generales, con poca información directa de lo que se valora.
- Frecuentemente caracteriza a la persona.
- Fórmulas estandarizadas; clichés.
- No transformador.



### Al lenguaje de la consideración y el respeto permanente

- Distribuye información valiosa sobre nuestras acciones. Mete energía en el sistema.
- Comunica apreciación o admiración directamente a las personas.
- Comunica información específica a la persona desde la apreciación de quien habla.
- No atributivo. Caracteriza la experiencia de quien habla y no a la persona apreciada.
- Sincero y auténtico. Hecho con frescura y naturalidad.
- Potencialmente transformador para el que habla y el que escucha.

### Del lenguaje de las rutinas y de las normas

- Costumbre y rutina.
- Crear orden de arriba abajo o de afuera adentro.
- Institucionalizado en manuales o normas implícitas, sin darles sentido y sin hacerlas propias.
- Se discuten solo después de su incumplimiento.
- Los incumplimientos se ignoran o se tratan de modo privado para eliminar un problema.
- Existen múltiples interpretaciones y la gente no es consciente de ello.
- Crea un instrumento de autoridad para corregir transgresiones.
- Los transgresores corregidos experimentan el control de la organización. No tienen control.
- No transformador. Modela la conducta, pero no aporta significado.



### Al lenguaje de los acuerdos públicos

- Raro sin intención guiada.
- Intenta crear integridad organizativa (justicia, sensibilidad y competencia) desde dentro.
- Comprensión compartida del significado y experiencia de propiedad.
- Discutidas con anterioridad para crear referentes en el aprendizaje organizativo.
- Se abordan públicamente como ocasión de aprendizaje personal e institucional.
- Entendimiento compartido de los acuerdos y de su finalidad.
- Crea un instrumento social para que los compañeros/as corrijan las transgresiones.
- Los transgresores corregidos experimentan la integridad de la organización al que contribuyen de modo activo.
- Transformador tanto para la persona como para la organización.

Los autores nos animan a observar detenidamente cómo fijamos los objetivos, cómo dinamizamos las reuniones, cómo creamos los documentos básicos de referencia y nos aportan herramientas para crear un entorno más positivo y generar compromiso. No hay un modo "mejor" de hacer las cosas predeterminado. Por ello examinar nuestras asunciones y desarrollar nuevos modos de gestionar los conflictos, la evaluación y la crítica.

Atributo	Del lenguaje de la comunicación para... el cambio de conducta.	Al lenguaje de la crítica deconstructiva para ... el aprendizaje transformador.
<b>La comunicación eficaz</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hace que las personas cambien.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Crea un contexto para el aprendizaje y el cambio.</li> </ul>
<b>Entorno de la actividad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Externo: las acciones u omisiones del otro.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Interno: los significados y asunciones de ambas partes.</li> </ul>
<b>Posibilidad de aprendizaje</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La otra persona y solo referido a lo que el comunicador piensa o quiere.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ambas partes</li> </ul>
<b>El otro es visto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Como un incumplidor con conductas inadecuadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Como persona con sentido cuyas acciones expresan creencias, concepciones, principios.</li> </ul>
<b>¿Quién tiene la verdad?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El comunicador.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ninguno necesariamente; quizá ambos.</li> </ul>
<b>¿Quién no se entera?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El otro: "Estás perdido, desorientado, olvidadizo... Ya te pondré a tono"</li> <li>Enseñar versus indagar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El comunicador: "Veo lo que haces y no lo entiendo". Asombro genuino versus crítica</li> <li>Tratar de dar sentido</li> </ul>
<b>La esencia del conflicto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Un problema de gestión que necesita solución.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Una oportunidad para el aprendizaje personal y colectivo.</li> </ul>
<b>Posiciones básicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>"Yo tengo razón" o "Tú estás equivocado" (y te pondrás a la defensiva...)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Respeto por el otro ("Yo tengo la siguiente convicción y creo que estás equivocado en esto, pero...")</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Cómo te lo dejo claro?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tú tienes tu punto de vista...</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Cómo te hago cambiar?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incertidumbre activa; ni parálisis ni indecisión, sino defendiendo tu punto de vista.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>"Hay que enseñarte"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Indagación honesta buscando claridad</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>"Te lo quiero dejar claro"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>"¿Me podrías decir en qué puedo estar equivocado?"</li> </ul>

### Para saber más

R. Keagan's theory: Immunity to change.

<https://www.youtube.com/watch?v=FFYnVmGu9ZI>

<https://www.youtube.com/watch?v=MHPaFSROczY>

C. Dweck: <https://www.youtube.com/watch?v=kXhbtCcmsyQ>





# FEAE

Es una  
**red** que...

- Establece intercambios bilaterales y multilaterales a nivel autonómico y europeo
- Toma en consideración y potencia el componente personal que une a sus miembros
- Conecta diferentes sensibilidades y perspectivas en el entendimiento de la educación
- Comparte nuevos conocimientos profesionales e informaciones del mundo educativo
- Refuerza las aportaciones de valor de cada una de las personas que lo forman
- Comparte la ilusión por la construcción de una Europa en la que la educación ocupe un importante lugar

Es una federación estatal de foros de 14 comunidades autónomas  
Miembro junto con otros 19 países del  
**EUROPEAN FORUM ON  
EDUCATIONAL ADMINISTRATION**

Para seguir construyendo el FORUM  
necesitamos tu valía profesional, tu forma  
personal de entender de la educación

**COLABORA EN LA CONSTRUCCIÓN  
DE ESTA RED EDUCATIVA Y PARTICIPA  
EN ESTE PROYECTO DE PRESENTE  
Y DE FUTURO QUE ES EL FORUM**

**[www.feae.es](http://www.feae.es)**

