

## LA MEJORA ESCOLAR Y EL DESAFÍO DE LA ESCALA. APORTES AL DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

*Silvina Gvirtz, Angela Oría,  
María Eugenia de Podestá y Amelia Figueira de Canavese*

### 1. INTRODUCCIÓN

Hay cuarenta y cuatro mil escuelas estatales en la Argentina. Veintidos mil se ven en la necesidad apremiante de mejorar su servicio y resultados. Al ser una proporción tan significativa, algunos especialistas hablan del sistema educativo argentino 'en crisis'. La evolución de la matrícula escolar durante la segunda mitad del siglo veinte colabora con este diagnóstico. El crecimiento del sector privado primario ha sido del 4.6% anual contra el 1.6% del sector público. Significa que la matrícula privada triplica el crecimiento del sector estatal (Narodowski y Andrada 2001: 593) y la 'salida' en lugar de la 'voz' (ver Hirschman 1970) se perfila como respuesta general ante el decaimiento de la escuela pública. Mientras los sectores medios y altos migran hacia la educación privada en busca de estabilidad institucional y aprendizajes significativos, la escuela pública recibe a la población que vive en mayores condiciones de pobreza. Algunos estudios verifican la relación positiva entre matrícula pública y porcentaje de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas (Nores y Narodowski 2000).

La mejora escolar, por lo tanto, trasciende el desafío particular de algunas escuelas. El problema es de amplia escala y concierne a la política pública. Se trata nada menos que de garantizar los derechos de la infancia a una buena educación y la justicia educacional para todos.

Desde distintos ámbitos se intenta responder a estos imperativos. Programas compensatorios del Ministerio de Educación de la Nación se abocan a números siempre crecientes de escuelas que atienden a población en situación de 'vulnerabilidad social' (ej. el Programa Integral para la Igualdad Educativa, PIIIE). Por su lado, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas despliegan redes de apoyo escolar, programas de becas y proyectos de intervención técnico pedagógica. Varias propuestas consiguen impactos marcadamente favorables sobre escuelas particulares, pero no alcanzan a reproducir calidad educativa en un mayor número de escuelas. El problema de los Programas Compensatorios de Nación es más complejo: las políticas compensatorias 'top-down' se apoyan en una concepción de justicia educativa 'tradicional'. Actúan sobre la 'reparación del daño' y realizan un esfuerzo paralelo que no consigue (ni mide) resultados eficaces y mantiene la inequidad estructural.

El desafío es lograr excelencia educativa en amplia escala. La experiencia en el campo y los antecedentes estudiados indican que para ello se requieren estrategias que tomen al distrito como unidad de intervención ('district-wide strategies'). Es preciso generar cambios en las escuelas y en la organización que la gobierna y debe procurar su mejora (Childress, Elmore *et al* 2006: 55). Sólo el distrito puede sostener un programa sustentable, identificar y multiplicar buenas prácticas, promover liderazgos, construir sistemas de información, monitorear las mejoras y hacer a los actores

responsables de este proceso. Obtener mejoras en el nivel de la escuela es clave, pero insuficiente si se espera que dichas mejoras perduren en el tiempo y se expandan sobre más escuelas.

Se necesita involucrar a todos los niveles del sistema educativo en la construcción de justicia educacional: aquellos que diseñan las políticas educativas, supervisores del nivel intermedio y miembros de la comunidad educativa (Joyce, Calhoun et al 1999). Para eso, primero es preciso entender qué condiciones se requieren para que la mejora educativa ocurra en el nivel micro (escuelas), meso (supervisión) y macro (distrital) (Mortimore 1999).

Con estos propósitos se crearon los Proyectos ‘Escuelas del Futuro’ (Universidad de San Andrés, Buenos Aires) y ‘Escuelas del Bicentenario’ (IIPE/UNESCO Buenos Aires y Universidad de San Andrés). En este trabajo se describen sus diseños, logros y principales desafíos.

## 2. ESCUELAS DEL FUTURO: UN LABORATORIO PEDAGÓGICO

Inspirada en antecedentes de mejora escolar (Comer 1998; Slavin 1996; Hopkins 1996; Kovacs 1998) a fines de la década del ‘90 la Escuela de Educación de la Universidad de San Andrés creó el Proyecto ‘Escuelas del Futuro’ (PEF). El objetivo de este proyecto es contribuir con la mejora de la calidad educativa en escuelas que atienden sectores desfavorecidos.

El modelo de intervención de PEF se apoya en el movimiento de mejora escolar que tiene como autores relevantes a Peter Mortimore, Louise Stoll, David Hopkins, Michael Fullan, Andy Hargreaves, Javier Murillo y Antonio Bolívar, entre otros.

A modo de síntesis conceptual, destacamos la perspectiva de Stoll y Fink (1996), que definen la mejora escolar a través de una serie de procesos concurrentes y recurrentes dentro de la escuela, esencialmente dirigidos a promover mejores resultados en los alumnos. Javier Murillo (2003) agrega que ‘buenas escuelas’ son aquellas que estimulan el trabajo cooperativo entre sus docentes, valoran el progreso de los alumnos a través de datos cualitativos y cuantitativos, desarrollan una visión clara y compartida sobre el proyecto de mejora escolar y coordinan y comunican esas acciones entre sus equipos. Por último, los **fundamentos de la Investigación Iberoamericana de Eficacia Escolar (2001-2004)** definen una escuela eficaz como aquella que promueve de forma duradera el desarrollo integral de todos sus alumnos, más allá de lo que sería previsible teniendo en cuenta su rendimiento inicial y su situación social, cultural y económica’.<sup>1</sup> ‘Equidad’ y ‘eficacia’ son dos componentes claves del complejo concepto de calidad educativa. Una escuela eficaz persigue la mejora de la totalidad de los alumnos en un tiempo previsto. Una escuela eficaz construye ‘justicia educacional’ de primer orden.

## 3. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL DISEÑO PEF

El Proyecto Escuelas del Futuro (PEF) incorpora el marco conceptual citado, adecuando algunos elementos a la realidad específica de cada escuela que aborda. La perspectiva es individual sobre cada institución escolar, pero el proyecto busca generar a través de sus experiencias, dispositivos pedagógicos replicables.

---

<sup>1</sup> <http://aplicaciones.mec.es/cide/jsp/plantilla.jsp?id=inv02b&contenido=/espanol/investigacion/calidad/iee/inv02b2.html>

PEF interviene en siete escuelas del conurbano bonaerense. Trabaja intensivamente durante cuatro años en cada una, realizando intervenciones en las áreas de gestión, desarrollo académico e inclusión de la familia y la comunidad escolar. Cuando se evalúa que la institución puede continuar autónomamente su proyecto de mejora permanente, el equipo se retira gradualmente dejando a las escuelas integradas en una Red de trabajo y aprendizaje.

A cada escuela asiste un equipo compuesto por una coordinadora y especialistas en las distintas áreas técnicas: matemática, lengua, ciencias naturales, aprendizaje cooperativo, psicología educacional, gestión institucional, TICs.

Las capacitaciones se realizan en servicio con todo el equipo escolar y los especialistas varían sus metodologías de intervención de acuerdo a la disponibilidad de recursos humanos y materiales de cada institución. Paralelamente, PEF desarrolla conferencias y cursos tanto para docentes y directivos como para Supervisores.

PEF asume el desafío de generar procesos de mejora en la institución escolar, que se integren e instalen como elementos de su identidad y su estructura organizacional. Acompaña estos procesos y apunta a dejar capacidad en las instituciones para continuar esos procesos autónomamente.

La riqueza central de PEF es el conjunto de insumos pedagógicos y ‘lecciones aprendidas’ que surgen de su trayectoria de ocho años de funcionamiento. Mencionamos sólo algunas:

1. La Gestión Escolar como punto de partida del proceso de mejora permanente. Gestión contribuye a que todos los actores institucionales asuman su compromiso con la mejora. Se desarrollan estrategias de trabajo cooperativo, se monitorean y evalúan constantemente las acciones y se construye así la necesidad de mejora de otras áreas, permitiendo a los docentes apropiarse del proceso de mejora.
2. La articulación con la línea de supervisión, con el doble objetivo de obtener el aval oficial y fortalecer el rol técnico pedagógico de esas figuras. Implica el desarrollo de capacitaciones específicas y la realización de acciones conjuntas en favor de otras instituciones del distrito. La colaboración de la Supervisión con la gestión de propuestas específicas otorga solidez y continuidad a las acciones de mejora del centro escolar.
3. El enfoque constructivista para la mejora de la enseñanza. Este enfoque concibe al alumno como protagonista en la construcción del conocimiento. Considera el lugar del error sistemático, de conflicto cognitivo y de la interacción con los objetos y los pares en el proceso de construcción del conocimiento. Se basa en los aportes de la psicología cognitiva, y entiende a la enseñanza como un fenómeno social complejo. Genera las condiciones para el despliegue de un proceso paulatino pero progresivo de adquisición de competencias en la transformación del conocimiento.
4. Fortalecimiento del vínculo entre la escuela y la comunidad. La reflexión y el trabajo sobre las responsabilidades de la escuela, la familia y la comunidad tienen como finalidad abarcar otras dimensiones del bienestar y la salud del alumno. Se intenta desarrollar redes en las que familia, escuela y organizaciones comunitarias asuman sus responsabilidades específicas y estimulen el desarrollo de actitudes resilientes frente a las situaciones de adversidad en que se encuentran.

PEF deja como producto una suerte de ‘caja de herramientas’ (Gvirtz y Podestá 2007) para la mejora escolar: instrumentos de medición de avances, organigramas de trabajo, selección de materiales y recursos didácticos, modelos de planificación y recomendaciones prácticas.

Con el propósito de reforzar el desarrollo de estas líneas de acción y generar procesos adecuados a los distintos niveles de enseñanza, PEF ha iniciado su intervención en instituciones de Nivel Inicial (PEF INICIAL) y está desarrollando propuestas para Institutos de Formación Docente (Docentes Por Venir)

#### 4. ESCUELAS DEL BICENTENARIO: UN LABORATORIO DE POLÍTICA PÚBLICA

‘Escuelas del Bicentenario’ es un proyecto del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE/UNESCO) y la Escuela de Educación de la Universidad de San Andrés. Comparte la misión principal de PEF, pero añade el objetivo de realizar aportes para el diseño de políticas públicas en educación.

Actualmente se desarrolla en cinco provincias (Buenos Aires, Chaco, Corrientes, Tucumán y Santa Cruz), atendiendo a cuarenta escuelas públicas y abarcando a una población de alrededor de 20.000 niños. Aspira a trabajar con 100 escuelas, a fin de multiplicar el alcance del proyecto y, fundamentalmente, generar dispositivos y estrategias de mejora escolar para el sistema educativo en su conjunto. Por ello, su diseño contempla variables de escalabilidad<sup>2</sup>, replicabilidad<sup>3</sup> y sustentabilidad<sup>4</sup>.

El proyecto organiza su intervención en cuatro Áreas de Mejora:

- **Condiciones de salud básicas para el aprendizaje de los alumnos**, orientada a contribuir con el desarrollo pleno de sus potencialidades y promover el aprendizaje de los niños y de sus familias sobre el cuidado de la salud.
- **Gestión institucional**, orientada a instalar prácticas que hagan efectivos los objetivos propuestos por la escuela, buscando alcanzar mejoras profundas y perdurables en el tiempo.
- **Desarrollo de las principales áreas académicas**, dirigida a acompañar a los docentes en la planificación, práctica y evaluación de propuestas pedagógicas variadas que hagan posible la construcción de aprendizajes de todos los alumnos.
- **Institutos de Formación Docente locales**, dirigida a brindar apoyo para la implementación de experiencias de mejora institucional y favoreciendo el desarrollo profesional de sus profesores y docentes egresados.

Las Áreas de trabajo convergen en un objetivo estratégico: fortalecer la línea de gestión y gobierno intermedia. Mediadora entre lo macro y lo micro, es una instancia privilegiada para garantizar que todas las escuelas de una comunidad alcancen los niveles necesarios de justicia educacional (Ver Proyecto Ford 2004). El desafío es potenciar el liderazgo y guía técnico-pedagógica de la Inspección. Se trata de elaborar junto a la Inspección y autoridades del distrito una verdadera *estrategia* orientada a obtener mejoras en los aprendizajes de los alumnos. Dicha estrategia se compone de acciones como la capacitación de maestros y directivos, la distribución de recursos, la producción de información, monitoreo de resultados y la articulación con distintos actores sociales del distrito.

---

<sup>2</sup> Refiere a la factibilidad de que esta estrategia pueda extenderse a un mayor número escuelas (10, 100, 1000 escuelas).

<sup>3</sup> Refiere a la factibilidad de que otros actores (i.e. los Estados provinciales, el Estado nacional, otros grupos de empresas, fundaciones, etc.) tomen y lleven adelante este mismo modelo de trabajo en diferentes escuelas y regiones del país.

<sup>4</sup> Refiere a la factibilidad de que las mejoras logradas a través de este proyecto perduren, se sostengan y, en la medida de lo posible, se acrecienten una vez terminada la intervención activa.

## 5. VIABILIDAD Y ETAPAS

La implementación del Proyecto de mejora en el distrito exige condiciones de viabilidad que deben presentarse o requieren construirse antes del inicio:

a) Viabilidad política: el modelo sólo puede funcionar con apoyo y compromiso político de la jurisdicción; esto es, el acompañamiento del Intendente y del Consejo Escolar, la adhesión de buena parte de las direcciones de escuelas y, fundamentalmente, el apoyo de supervisoras competentes y comprometidas con el Proyecto.

b) Viabilidad técnica: es necesario reunir recursos humanos locales para replicar la estructura central del Proyecto en el distrito. Esto es, una potencial dirección general/ejecutiva, responsable de la guía y gestión general del proyecto; encargados de las distintas áreas técnicas del proyecto (Matemática, Lengua, Ciencias Naturales, Gestión, Evaluación, Institutos de Formación Docente y Salud Escolar), todos responsables de las instancias de formación fuera de servicio y la formación permanente de los técnicos de campo y, finalmente, técnicos de campo en dos áreas: Coordinadores de escuelas formados en Gestión y Capacitadores a cargo de la capacitación en servicio a los maestros.

### 5.1. Etapa 1: Transferencia tecnológica o Formación

Ante todo, la Dirección y Supervisión distrital deben formarse y/o fortalecerse en competencias críticas para el liderazgo de un Proyecto de mejora, que es complejo, integral y de ‘largo aliento’. Adhiriendo a las conclusiones de Childress, Elmore *et al* (2006), el distrito debe llevar adelante una *función estratégica*, es decir, desarrollar una acción a amplia escala cuyo objeto es la mejora de los procesos de enseñanza – aprendizaje en las escuelas y la construcción de una organización coherente con dicho objetivo.

El concepto de ‘estrategia’ se encuentra muy difundido, a veces en detrimento de su significado esencial (Childress, Elmore *et al* 2006: 59). En efecto, la experiencia sugiere que los líderes locales suelen encontrar dificultades para vincular la ‘estrategia’ con variables organizacionales claves a su despliegue. Por ello, parte de la formación inicial consiste en preparar a la Dirección y Supervisión local para llevar adelante una estrategia coherente en las diversas escuelas del distrito y crear una organización que facilite su desarrollo. La Dirección y Supervisión asimismo precisan formarse en criterios de distribución de recursos, uso de la información para la toma de decisiones, formas de ‘accountability’, etc.

Por otra parte, los Encargados de Áreas académicas y técnicas, Coordinadores de Escuelas y Capacitadores recorren un Plan de Formación Sistemático y Formalizado/‘Titulado’, una suerte de especialización o postítulo dirigido a ‘cohortes cerradas’ y con contenido centrado en las especificidades y demandas técnicas del proyecto.

### 5.2. Etapa 2. Implementación / Monitoreo

Implementa el proyecto el personal formado del distrito. El equipo central (de IPE/UNESCO y la Universidad de San Andrés) visita el distrito periódicamente, acompañando y asesorando en la ejecución.

### 5.3. Etapa 3: Evaluación de resultados

Siguiendo la categorización de una auditoria al ‘Programa de mejoramiento de la calidad de las escuelas de sectores pobres - P 900’ de Chile (Santiago Consultores y Auditoría para el Desarrollo 2000), el Proyecto Escuelas del Bicentenario distingue ‘productos’ e ‘impacto’ como resultados de su

intervención. Los primeros refieren a cambios que ocurren en las prácticas pedagógicas en el aula, en el desarrollo personal de alumnos y maestros, en los planes de estudio, las relaciones humanas entre docentes y con la dirección, el liderazgo directivo, los espacios de participación y la autonomía e iniciativa con que la comunidad escolar asume su misión.

Los resultados de 'impacto' refieren a los objetivos últimos del Proyecto. Escuelas del Bicentenario los organiza en tres grandes dimensiones: rendimiento interno de las escuelas (disminución de la tasa de repitencia, abandono, sobre-edad y mejora en la tasa de graduación), rendimiento académico de los alumnos (en Matemática, Lengua y Ciencias Naturales) y valoración de la escuela por parte de la comunidad educativa. Para ello construye líneas de base (diagnósticos iniciales) y evalúa los efectos del esfuerzo después de cuatro años.

A modo de cierre de este breve apartado, señalamos algunos elementos del Proyecto que distinguen este diseño de la intervención particular en escuelas. El objetivo de expandir calidad educativa en amplia escala:

- exige mayor articulación y cooperación entre el estado provincial, distrital, stakeholders locales (empresas locales, organizaciones de la sociedad civil, autoridades electas, padres, etc.) y el Proyecto;
- requiere la constitución de una estructura o marco integrado en el que las escuelas desarrollan procesos de mejora 'en simultáneo'; contribuyendo a paliar desafíos críticos como la rotación docente y los cambios en la gestión directiva;
- la formación de cuadros técnicos en el distrito otorga mayor sustentabilidad al modelo y a las mejoras obtenidas;
- la auto-implementación del proyecto a través de cuadros formados en un período acotado de tiempo genera mayor impacto a menor costo.

## 6. CONCLUSIÓN

El fin de los proyectos de mejora escolar es generar mejoras significativas en el aprendizaje de los alumnos. La organización y la inspección distrital deben entenderse como instancias cruciales en la consecución de este fin. Son los niveles medio y macro del sistema educativo los encargados de velar por las condiciones necesarias para la mejora escolar sustentable. Allí se dirime la calidad del sistema educativo.

Proyectos como los que hemos analizado asumen el desafío de fortalecer la acción de estos niveles y concentran esfuerzos en el diseño de mecanismos de trabajo articulados y consensuados con el distrito. Se ofrecen como un laboratorio de experiencias que pueden resultar útiles al sistema educativo en su conjunto y aspiran a ofrecer respuestas viables a la proclama de justicia educacional.