

## **GESTIÓN “SITUADA” DE LA MEJORA ESCOLAR: UN ESTUDIO DE CASO EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

*Claudia Romero*

### **1. ANTECEDENTES**

La producción de conocimiento acerca del Cambio Educativo y la Mejora Escolar ha sido muy fructífera en los últimos años al desarrollarse perspectivas renovadas que reconocen su enorme complejidad y conflictividad y su improbable gestión estrictamente racional y técnica. En el escenario de la sociedad del conocimiento, con sus promesas y riesgos, toman fuerza nuevos paradigmas de producción de conocimiento que ponen en cuestión las antiguas certezas que ofrecía la racionalidad técnica y habilitan la posibilidad de pensar y actuar en medio de la incertidumbre (Hargreaves, 2003).

Estas nuevas miradas sobre el cambio, basadas en la experiencia y la investigación de los últimos 20 años, confirman que el cambio educativo real, el que conduce a elevar el desarrollo de todos los alumnos y con ello a incrementar los niveles de calidad y equidad del sistema educativo, ha de centrarse en la escuela, entendiéndola así como centro del cambio (Murillo, 2004). Esta confirmación altera las lógicas sobre las que las propuestas de cambio se han venido produciendo, y que por su persistencia, más allá de los reiterados fracasos llamamos “gramática del cambio” (Romero, 2004). En efecto, asistimos al desplazamiento de los modelos de Cambio Educativo denominados “centro-periferia” que postulaban una transferencia lineal del cambio desde las estructuras administrativas centrales, “productoras del cambio” hacia las escuelas y los docentes, entendidos como “consumidores”. Las nuevas perspectivas, responden a modelos de gestión local y “cambio situado” que posicionan a la escuela en el centro, y no ya en la periferia de los procesos de transformación, y asignan al profesorado el papel de productores y gestores de la mejora.

Este nuevo horizonte para el cambio educativo señala que la clave parece estar en el desarrollo de las condiciones internas y externas para que sean las escuelas las que desarrollen la capacidad de poner en marcha procesos de mejora. Al mismo tiempo pone en cuestión antiguas funciones vinculadas al cambio, como son la supervisión y el asesoramiento, que ya no pueden quedar ligadas al control administrativo en un caso y a la tradicional intervención de expertos portadores del cambio en otro, e invitan a la formulación de nuevos modelos centrados en la colaboración y la gestión participativa del conocimiento.

### **2. LA INVESTIGACIÓN DE FORMAS EMERGENTES DE GESTIONAR LA MEJORA**

El propósito general del estudio, del cual se presentan aquí algunos de sus principales hallazgos, fue indagar acerca de formas emergentes de gestionar la mejora escolar, que pueden ubicarse en la línea del “cambio situado” con amplia participación de los actores escolares en su diseño e implementación.

La ponencia que aquí presentamos recoge los aspectos centrales de una investigación realizada por la autora, en la cual se estudian 32 proyectos de mejora llevados a cabo por 15 escuelas

secundarias públicas (con 1.500 docentes y 11.000 alumnos, aproximadamente) de la Ciudad de Buenos Aires que apuntan a producir la democratización y mejora de la calidad del servicio educativo.

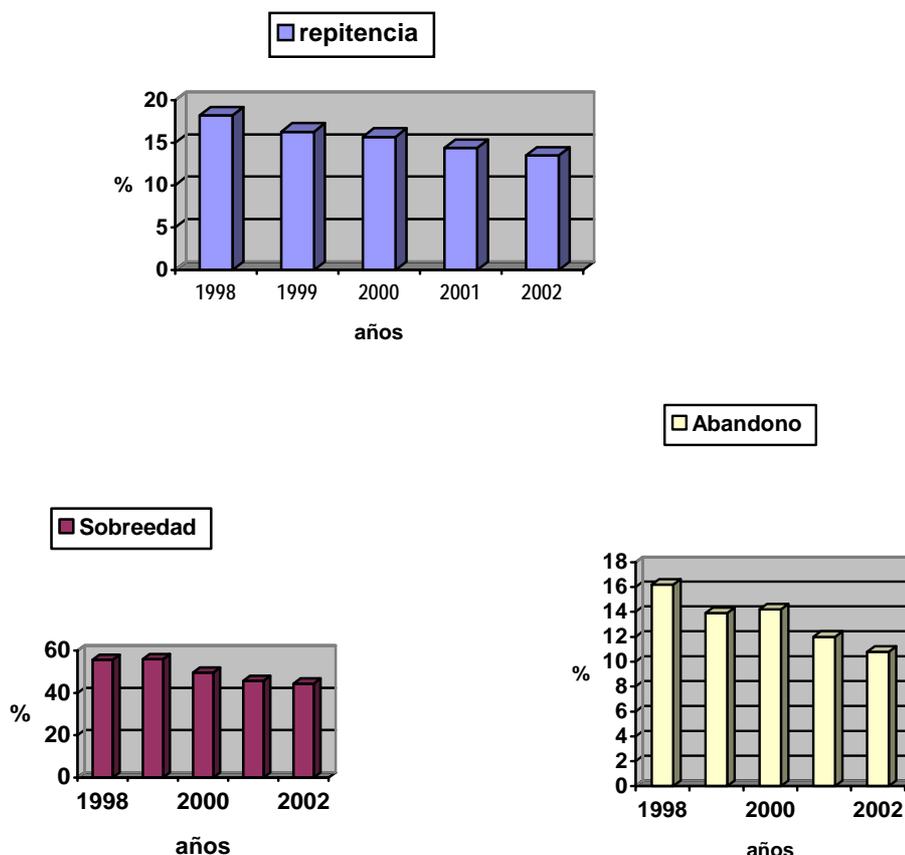
Las escuelas secundarias que se estudian se encuentran localizadas en la zona más céntrica de la ciudad y al comienzo del proceso presentaban una creciente pérdida de matrícula, elevados índices de abandono y fracaso, que se encontraban por encima del promedio de las escuelas de la ciudad (Cuadro 1). Al cabo de cinco años, y luego de desarrollarse los proyectos de mejora, las escuelas habían mejorado notablemente en cuanto a su capacidad de retención, y promoción de los alumnos (Cuadro 2), según la percepción de los profesores se habían producido aprendizajes significativos a nivel personal, grupal y organizativo (Cuadro 3).

CUADRO 1. ÍNDICES EDUCATIVOS DE LA REGIÓN I Y PROMEDIOS DE LA CIUDAD EN 1998

AÑO 1998	Promedio de la Ciudad	Región I
Repitencia	14 %	18,2 %
Sobredad	46 %	55,7 %
Abandono	11 %	16,2 %

FUENTE: Departamento de Estadística, Dirección General de Planeamiento, Secretaría de Educación

CUADRO 2. MEJORAS EN EL RENDIMIENTO INTERNO DEL TOTAL DE LAS ESCUELAS DE LA REGIÓN I



FUENTE: Departamento de Estadística, Dirección General de Planeamiento, Secretaría de Educación de la Ciudad de Buenos Aires

CUADRO 3. APRENDIZAJES PRODUCIDOS SEGÚN LA PERCEPCIÓN DE LOS PROFESORES

APRENDIZAJES PRODUCIDOS A PARTIR DE LOS PROYECTOS
<p><b>Dimensión Personal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nuevas visiones sobre los alumnos, el profesorado y la escuela</li> <li>▪ Adquisición de habilidades para el trabajo colaborativo</li> <li>▪ Nuevos conocimientos sobre los temas específicos de los proyectos</li> </ul>
<p><b>Dimensión grupal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Constitución de equipos de trabajo</li> <li>▪ Gestión de proyectos</li> <li>▪ Coordinación con el resto de la institución y con la comunidad</li> </ul>
<p><b>Dimensión organizacional</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reconocimiento de nuevos problemas. "Clima de investigación"</li> <li>▪ Introducción de nuevas prácticas y roles</li> <li>▪ Refuncionalización de prácticas y roles existentes</li> </ul>

FUENTE: Cuestionario para profesores respondido por 367 profesores

La iniciativa de mejora estuvo a cargo de la supervisión de la Región I, quien entre los años 1998 y 2004 puso en marcha un plan cuya características sobresalientes podrían sintetizarse en: a) su carácter descentralizado, puesto que la iniciativa no partía de la Administración Central, sino de dos supervisores con una fuerte participación de las escuelas en el diseño y evaluación del proceso de mejora b) la organización de un equipo técnico de asesoramiento que acompañó todo el proceso y c) la organización de un planeamiento estratégico regional. Dicho plan partía de una autoevaluación que cada escuela debía realizar y fijaba luego tres líneas prioritarias de acción: 1. el fortalecimiento de la gestión de los equipos directivos, 2. el enriquecimiento de los recursos de enseñanza y 3. la organización de la función de Orientación con la implementación de tutorías y estrategias de apoyo a los aprendizajes.

El estudio hace foco en dos cuestiones: los proyectos de mejora que desarrollan las escuelas y los procesos de acompañamiento y supervisión. Los objetivos principales del estudio fueron:

- a. Describir y analizar las características de los proyectos escolares de mejora en cuanto a su inicio, desarrollo y resultados, como así también las condiciones en que tuvieron lugar.
- b. Describir y analizar los procesos de asesoramiento que acompañaron el desarrollo de los proyectos y la modalidad de gestión seguida por la supervisión escolar.

Se abordan así dos niveles de la gestión de la mejora, por un lado la gestión a cargo de cada escuela, encarnada en los proyectos escolares y por otro, la gestión que se desarrolla desde el sistema educativo en las funciones de asesoramiento y supervisión.

El diseño metodológico es el de estudio de caso. Se utilizó el método de profundización sucesiva, con una combinación de técnicas (entrevistas, cuestionarios, análisis documental y observación participante) y se acudió a la triangulación secuencial de la información.

### 3. PRINCIPALES HALLAZGOS: UN “PATTERN” DE MEJORA Y UNA NUEVA POLÍTICA DE GESTIÓN

Un primer hallazgo es la existencia de un “*pattern*” de mejora, un conjunto de diez características comunes a todos los proyectos escolares estudiados. Estas señas actualizan empíricamente los aportes sustanciales de las nuevas perspectivas teóricas sobre el cambio y la mejora y guardan estrecha relación con recientes estudios de casos realizados en contextos bien diversos, como Canadá y el contexto europeo. Aún cuando pueden encontrarse marcas de identidad particular, que dan cuenta del carácter situado del proceso de mejora.

Un segundo hallazgo reside en la identificación de un modelo de gestión de la mejora con inserción en el meso-nivel (nivel de la supervisión escolar) y que guarda relación con lo que en la literatura se menciona como “nueva política” de gestión del cambio: aquella destinada a desarrollar las capacidades y movilizar la energía interna de la escuela, sin imposiciones pero contando con un compromiso firme, sostenido e informado por parte de quienes tienen el liderazgo político del cambio y cuya estructuración combina, en el caso estudiado, la baja formalidad, la alta permanencia y la inserción local. Junto a esto, la configuración innovadora que asume el asesoramiento como práctica de acompañamiento a procesos de mejora escolar

#### 3.1. Acerca de un “pattern” para la mejora escolar

Los 32 proyectos estudiados evidencian una gran homogeneidad al insertarse en las líneas de acción definidas en el Plan Regional, aún cuando se despliegan en temáticas y acciones diversas en cada institución.

Una mirada al conjunto de los proyectos escolares estudiados nos conduce a una constatación de relevancia y es que los proyectos escolares analizados comparten un “*pattern*”, un conjunto de características comunes, aún cuando pueden encontrarse marcas de identidad particular. El “*pattern*” identificado contiene las siguientes diez señas:

- Nacen a partir de visiones compartidas surgidas del trabajo colaborativo de “*hacer visible lo cotidiano*”.
- Consideran necesario atender a las necesidades del contexto social, mejorar las propuestas didácticas y experimentar nuevas estrategias.
- Se asocian al mejoramiento de los índices de retención y promoción de los alumnos.
- Focalizan los esfuerzos en los primeros años de la escolaridad secundaria, donde los problemas de fracaso son más graves, tal como consta en las estadísticas oficiales.
- Se centran en los aspectos pedagógico-didácticos del trabajo áulico.

- Se elaboran y evalúan participativamente, garantizando la confluencia de perspectivas de distintos actores institucionales.
- Reciben asesoramiento sostenido en el tiempo y sobre múltiples aspectos.
- Generan necesidades formativas en el profesorado.
- Proporcionan aprendizajes personales, grupales y organizacionales.
- Producen cambios a nivel de aula, del tejido sociorrelacional y de la dimensión organizativa.

Los diversos cruces de variables que hemos realizado nos permiten afirmar que :

- El “pattern” obtenido se mantiene, con variaciones muy poco significativas, en las escuelas “grandes”, “medianas” y “pequeñas” y en las distintas orientaciones curriculares (bachilleratos, técnicas y comerciales)
- La actitud de apoyo de los directivos se encuentra directamente relacionada con la actitud de interés en el proyecto por parte de los profesores de las escuelas.

Estas señas confirman empíricamente los aportes sustanciales de las nuevas perspectivas teóricas sobre el cambio y la mejora (Fullan, 1991, 1998; Hopkins y otros, 1994; Reynolds y otros, 1997; Bolívar, 1999, 2000 ) y también guardan estrecha relación con recientes estudios de casos realizados en contextos bien diversos. Concretamente nos referimos a dos de ellos, uno realizado en Canadá (Stoll y Fink, 1999) y sobre todo la investigación reciente realizada en el contexto europeo sobre 40 escuelas de ocho países distintos que desarrollaron proyectos de mejora y que permitió elaborar un modelo comprensivo de Mejora de la Eficacia Escolar (Muñoz Repiso, M. y otros, 2003).

Los rasgos que el caso estudiado comparte con los hallazgos de las investigaciones citadas, señalados a su vez por la teoría como factores asociados a la mejora, pueden sintetizarse en cinco:

1. El papel de la dirección como elemento que alienta el cambio y refuerza la participación de los docentes en los proyectos de mejora. En las escuelas cuyos directivos mantienen una actitud de apoyo a los proyectos de mejora, se acrecienta la motivación de los docentes por participar y se sostiene la continuidad.
2. La organización escolar y las prácticas de aula. No es suficiente con cambiar la actuación de cada profesor en el aula, sino que se requieren cambios de segundo orden que afecten a ciertos aspectos estructurales como tiempos de trabajo docente entre pares, distribuciones espaciales alternativas, reagrupaciones de alumnos, creación de nuevos roles y funciones. Sin embargo, estos cambios resultarán vacíos si simultáneamente no se resignifica la práctica en el aula.
3. La planificación del proceso. La necesidad de proceder según una planificación del cambio consensuada, flexible y contextualizada se revela como otro de los factores vinculados a las experiencias exitosas de mejora.
4. Las experiencias previas de innovación, parecen desempeñar un papel relevante en la configuración de los que nosotros hemos denominado el “espíritu innovador” y que funciona como impulso interno para el cambio. Las escuelas y los docentes que han participado en experiencias innovadoras mantienen una actitud favorable y activa frente a los procesos de cambio.

5. El estímulo o la presión externa, unidos a la disponibilidad de recursos representan el “empujón” necesario para vencer la inercia que toda mejora implica. Sin embargo, parece necesario adecuar la calidad y la intensidad de estos elementos al “umbral de cambio” que cada escuela es capaz de procesar según su propia situación.

Existen, en cambio, otros factores que la tradición investigadora, considera vinculados al logro de buenos resultados y que en el caso estudiado no se hacen presentes o lo están en escasas oportunidades. Uno de ellos es la implicación de los alumnos; elemento presente en sólo 2 de los 32 proyectos estudiados. En la mayoría de los proyectos, si bien se registra una mayor participación y logros de los alumnos en su vida escolar, éstos no aparecen activamente relacionados con la planificación y evaluación de los propios proyectos de mejora. Otro factor es la implicación de los padres, que no figura siquiera entre los objetivos de los proyectos. Esto puede deberse a que en nuestro caso se consideran escuelas secundarias donde, de hecho, la implicación de los padres es mucho menor que en el caso del nivel inicial o primario de la escolaridad. Sin embargo, resulta significativa la desconexión de los proyectos respecto de la preocupación por establecer alianzas entre la familia y la escuela.

### 3.2. Acerca de una “nueva política de gestión”

Vamos a referirnos ahora a los modos de gestión del cambio que el caso presenta, empezando por el “micronivel” escolar, representado en los proyectos de cada institución, para tratar luego acerca del “meso-nivel” que representa la supervisión.

Los proyectos escolares estudiados representan, en relación con la cultura y la estructura predominante en las escuelas, una forma organizativa innovadora como es la *gestión por proyectos*. Las tareas y acciones que hemos relevado en el proceso de elaboración y desarrollo de los proyectos muestran un tipo de planeamiento flexible que parte de unos problemas o necesidades, establece expectativas a lograr y va generando sucesivas aproximaciones a la acción, realizando ajustes y modificaciones conforme aparecen nuevos problemas y necesidades. Los profesores sienten el cambio como propio, se sienten protagonistas e intentan acomodar los recursos y apoyos externos a sus necesidades.

Por otra parte, la gestión de los proyectos de mejora se constituye en una fuente rica de aprendizajes. Son múltiples los aprendizajes que los profesores adjudican al desarrollo de los proyectos, en cuanto a sus visiones personales sobre el alumno, su propio trabajo docente y la misión de la escuela; en cuanto a la adquisición para el trabajo en equipo y la gestión de proyectos; en cuanto al desarrollo de un trabajo más coordinado entre los profesores y con la comunidad; en la construcción de un “clima de investigación”; en cuanto a crear nuevos roles y refuncionalizar algunos existentes (Cuadro 3).

Ahora bien, nos ha interesado indagar especialmente cómo se produjo el inicio de los proyectos porque considerábamos clave la génesis del proceso para comprender cuál había sido el punto de arranque y desde allí la dinámica seguida. Al estudiar cómo se fueron originando esos aprendizajes personales, grupales y organizacionales encontramos que los mismos parecen haber seguido un movimiento de “dentro hacia fuera”.

En efecto, al estudiar el inicio de los proyectos, y más concretamente el impulso inicial que lleva a la decisión de formularlos, encontramos que ese impulso se vinculaba fuertemente con necesidades y motivaciones de profesores que reunían dos características predominantes. Por un lado en su mayoría, cerca del 60%, se encontraban entre los 7 y 18 años de antigüedad en la carrera

docente, lo que según la tipificación de Huberman (1990) coincide con la etapa profesional de “diversificación, experimentación y replanteamiento”. Por otro lado, entre los profesores más que su preparación académica en relación a los temas del proyecto predominaba en el 80% de los profesores su experiencia previa en acciones innovadoras. Llamamos a este doble hallazgo el “espíritu innovador” que impulsa los proyectos.

Pero al mismo tiempo, el estudio pone en evidencia que el estímulo externo de la Supervisión al convocar a directivos y docentes a participar del Plan Estratégico Regional fue decisivo para desencadenar los proyectos en las escuelas.

Todo esto nos lleva a concluir que la dinámica que ha seguido el proceso combina los enfoques “de arriba hacia abajo” (*top down*) y “de abajo hacia arriba” (*bottom up*), encontrando en el nivel “meso” de la supervisión la instancia articuladora “centro-arriba-abajo”

Todas estas características conectan con formas más “blandas” de entender el Cambio Educativo (Bolívar y otros, 2001), que resulta entonces no de una lógica racional y técnica de imposición sino de un tipo de comprensión que supone que el cambio se hace “con” los profesores y no “contra” ellos y donde más que trabajar por vencer las resistencias, resulta más apropiado atender a las biografías y emociones de los profesores interesados en mejorar (Hargreaves y Evans, 1997). En este sentido, el modelo político de gestión del cambio que subyace, se relaciona con lo que Darling-Hammond, (2001) describe como “nueva política”, aquella destinada a desarrollar las capacidades y movilizar la energía interna de la escuela, sin imposiciones pero contando con un compromiso firme, sostenido e informado por parte de quienes tienen el liderazgo político del cambio.

#### **4. APORTES PARA EL TRABAJO FUTURO Y ADVERTENCIAS SOBRE LA “REPLICABILIDAD FACILISTA” Y LA “ESCALABILIDAD APRESURADA”**

El modelo de gestión del cambio que emerge del caso, conecta con las formas de un cambio situado, con compromisos locales, en el que se evidencia además una fuerte transformación del rol de la supervisión que se centra decididamente en el asesoramiento. El modelo de lo que denominamos “supervisión ampliada” es un aporte interesante para concretar la dinámica de gestión del cambio que procede según la lógica “centro-arriba-abajo”. Esta lógica habilita una gestión democrática del cambio toda vez que permite una dinámica más participativa y torna factible la articulación entre la macropolítica educativa y las micropolíticas institucionales.

Algunos autores (Jephcote y Brian, 2004) que han explorado el rol de los actores que intervienen en los niveles intermedios reconocen su creciente rol mediador entre la política y la práctica educativa en términos de promoción, oposición, sostenimiento, subversión o reinterpretación. Esto lleva a reconocer el papel central del meso-nivel en los procesos de cambio, ya que en términos de Bernstein (1996), estaríamos ante procesos de “recontextualización” del discurso.

El meso-nivel que, en este caso representa la supervisión, presenta una escala interesante para el desarrollo de procesos de cambio porque, según la organización del sistema educativo en Argentina, la supervisión se responsabiliza por el funcionamiento de un grupo de escuelas, lo que posibilita, al menos en ese conjunto desarrollar redes e intercambios y sobre todo promover entre ellas la instalación de mecanismos de reaseguro de la equidad y la calidad. Por otra parte, la supervisión es la instancia extraescolar más cercana a la escuela, y esa particular distancia facilita la construcción de una mirada externa y al mismo tiempo cercana, muy apropiada para el apoyo.

La sostenibilidad del modelo de gestión está dada fundamentalmente por la existencia de un planeamiento flexible capaz de ir acompañando el surgimiento de nuevos problemas, la implementación de nuevas estrategias y la disponibilidad de nuevos recursos. Pero también, un diseño participativo de la planificación permite que los cursos de acción vayan asumiendo las improntas de los sujetos que lo llevan adelante y con ello se mantiene el compromiso. Además, el planeamiento estratégico participativo permite la formulación de líneas de acción convergentes, que atienden a los problemas comunes y generan sinergia y optimización de recursos, en combinación con espacios para la divergencia institucional, que respeta los contextos propios de cada escuela.

El valor del estudio reside, además, en aportar elementos para la comprensión de los procesos de mejora en un contexto como el argentino, donde el campo de la Mejora Escolar está aún poco explorado. Y además hacerlo en un nivel como el de la escuela secundaria que atraviesa demandas profundas de transformación y en escuelas públicas donde las condiciones para atender esas demandas ofrecen un panorama desafiante.

Finalmente, los hallazgos que aquí presentamos podrían constituirse en aportes para el diseño de políticas de mejora, planificación de estructuras de supervisión y formación de competencias para asesores, directivos y supervisores escolares. Y está claro que en todo caso habrá que tener presente que el valor de los casos, como el que estudiamos por ejemplo, no reside en su capacidad de ser replicados acríticamente sino de desentrañar aquellas claves, “ideas – fuerzas” que resultan eficaces en determinados contextos. Habrá pues que resistir a la tentación de caer en la “replicabilidad facilista” y en la “escalabilidad apresurada”, tan caras a los objetivos políticos de corto plazo, y apostar a continuar produciendo experiencias y conocimiento valioso al servicio de mejorar los niveles de calidad y equidad del sistema educativo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bernstein, B. (1996). *Pedagogy, symbolic control and identity: theory, research, critique*. Londres: Taylor and Francis.
- Bolívar, A. (1999). *Cómo mejorar los centros educativos*. Madrid: Síntesis.
- Bolívar, A. (2000). *Los centros educativos como organizaciones que aprenden. Promesas y realidades*. Madrid: La Muralla.
- Bolívar, A. (2001). ¿Dónde situar los esfuerzos de mejora?: política educativa, centros o aula. *Organización y Gestión Educativa*, 4, pp. 10-16
- Darling-Hammond, L. (2001): *El derecho de aprender. Cómo crear buenas escuelas para todos*. Barcelona: Ariel.
- Fullan, M. (1991). *The new meaning of educational change*. Nueva York/Londres: Teachers College Press/Cassell. Versión en español: Fullan, M. (2002). *Los nuevos significados del cambio en la educación*, Barcelona: Octaedro.
- Fullan, M. (1998). The meaning of educational change. A quarter of a century of learning. En Hargreaves, A. et al (eds.). *International Handbook of Educational Change*. Londres: Kluwer.
- Hargreaves, A. (2003). Replantear el cambio educativo: ampliar y profundizar la búsqueda del éxito en Hargreaves, A. (comp) *Replantear el cambio educativo. Un enfoque renovador*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Hargreaves, A. y Evans, R. (1997). *Beyond educational reform, bringing teachers back in*. Buckingham: Open University Press.
- Hopkins, D., Ainscow, M. y West, M. (1994). *School improvement in an era of change*. Londres: Cassell.

- Huberman, M. (1990). Las fases de la profesión docente. Ensayo de descripción y previsión. *Currículum*, 2, pp. 139-159.
- Jephcote, M. y Davies, M. (2004). Recontextualizing discourse: an exploration of the workings of the meso level. *Journal of Education Policy*, 19(5), pp. 547-564.
- Murillo, F.J. (2004). Nuevos avances en la mejora de la escuela. *Cuadernos de Pedagogía*, 339, pp. 48-51.
- Muñoz-Repiso, M. y otros (2003). *Mejorar procesos, mejorar resultados en educación*. Bilbao: MEC/Ediciones Mensajero.
- Reynolds, D. y otros (1997). *Las escuelas eficaces. Claves para mejorar la enseñanza*. Madrid: Santillana.
- Romero, C. (2004). *La escuela media en la sociedad del conocimiento*. Buenos Aires: Novedades Educativas.
- Stoll, L. y Fink, D. (1999). *Para cambiar nuestras escuelas. Reunir la eficacia y la mejora*. Barcelona: Octaedro.