

## **La influencia del contexto en la efectividad de la escuela. Consideraciones para el desarrollo profesional docente.**

Inés Aguerrondo  
IIPE/UNESCO Buenos Aires  
2007

### La necesidad de mejorar la calidad de las escuelas

No se puede negar la evidencia de que desde sus orígenes hasta la actualidad los sistemas educativos han logrado indudables resultados y una fuerte base de inclusión a través de un sostenido proceso de expansión hoy prácticamente culminado para la enseñanza básica (K-12). Tampoco puede negarse la realidad de que este proceso ha tenido dos características distintivas: por un lado su masividad y por el otro la diferenciación. La masividad se expresa en que la exitosa presión por ingresar a educarse, que sobrepasó las estructuras originales, no ha significado el cambio del formato original de la escuela, ni en su propuesta de enseñanza ni en sus modelos de organización y gestión, como consecuencia de lo cual se ha producido el conocido deterioro de la calidad. La diferenciación, por su lado, ha significado que ese deterioro no es igual para todos sino que se ha estructurado sobre la base de circuitos paralelos de distinta calidad que aseguran que los alumnos provenientes de sectores más altos logren mejores resultados de aprendizaje que los que provienen de los sectores populares.

Por esto, si bien el deterioro de la calidad de la educación juega claramente contra la equidad (Jomtien, 1990) el problema de la calidad educativa no afecta solamente (aunque sí principalmente) a los sectores más carenciados. Esto ha hecho que hoy el problema de la calidad educativa sea una preocupación muy generalizada ya que abarca la totalidad del espectro educativo a lo largo y a lo ancho de todos los sectores sociales y comprende a la gran mayoría de los países del mundo. Este es el origen tanto de la profusa cantidad de reformas de la educación, que ya llevan tres décadas de antigüedad como del lugar importante que tiene el tema en la agenda de los investigadores.

El estudio de la educación desde su perspectiva de fenómeno social tiene larga trayectoria en el campo de las ciencias sociales y se han sucedido a lo largo de diferentes épocas conceptualizaciones que la han visto desde perspectivas diversas, a veces opuestas, a veces complementarias. Uno de los primeros sociólogos, Emilio Durkeim, entiende la educación como uno de los dispositivos sociales más importantes para la cohesión social. Baudelot y Establet inauguran mucho después una mirada más crítica, la de la función de reproducción de la sociedad que esta garantiza al ser un aparato asignador de los lugares de la sociedad.

Desde mediados del siglo pasado en la reflexión sobre el tema tiene un lugar importante el tema de los efectos sociales, a partir de la certeza de que el valor de la escuela en orden a los

resultados no es el mismo para todos los sectores sociales. El famoso informe de James Coleman en 1966 pone en duda las posibilidades de la escuela como agente democratizador al establecer que el determinante básico y fundamental de los logros educativos no está en la escuela sino fuera de ella, en la sociedad. Se comprueba que la educación solo en casos muy excepcionales puede cambiar el habitus y el origen social de los estudiantes. Sus estudios demuestran que el principal determinante de los resultados educativos es el nivel socioeconómico de los alumnos.

Los estudios de Coleman enfatizan la importancia que tiene la realidad social de la familia y el entorno en los resultados de aprendizaje. Si bien hasta hoy es imposible negar la influencia del entorno, este modo casi lineal de analizar el problema fue consecuencia en gran parte de las limitaciones propias del estadio de desarrollo de las ciencias sociales. Aún reconociendo esto, es innegable sin embargo el valor indiscutido de su trabajo en la entronización de una mirada sociológica del hecho educativo<sup>1</sup> pero, por la misma novedad que significaba el estudio de la educación desde la sociología, no existía todavía un desarrollo de métodos y técnicas de investigación de los procesos que ocurren dentro del aula.

Las críticas a los resultados del informe Coleman se refieren tanto al enfoque metodológico, el llamado modelo input-output, como a las técnicas estadísticas utilizadas por considerar exclusivamente las variables más fácilmente medibles (los recursos educativos) y olvidarse de otras tales como el clima escolar o las expectativas de los docentes. La teoría sociológica predominante en la época<sup>2</sup>, que conceptualizaba la sociedad como la suma de los individuos, no dejó espacio para una mirada de base social y la escuela no fue considerada como unidad de análisis sino el estudiante.

El Informe Coleman fue un hito que produjo dos líneas de reacciones: por un lado el interés general de los especialistas e investigadores en profundizar sobre esta temática, por el otro el interés de los tomadores de decisiones en mejorar esta situación, lo que ha dado como resultado intentos de todo tipo por producir cambios.

En la región de América Latina, los años 60 y primera mitad de los 70 del siglo XX se caracterizaron por el surgimiento de las primeras acciones generalizadas de reforma educativa como consecuencia del reconocimiento de la distancia entre el discurso político de universalización de la educación y la realidad. En parte por el atraso relativo de la región en el desarrollo de la investigación educativa, la visualización del fenómeno educativo y sus problemas se realizó a partir de las elaboraciones del Norte las cuales orientaron las estrategias de reforma que se desarrollaron para mejorar la educación.

Estos primeros intentos de mejorar la educación fueron pensados también desde la unidad de análisis del individuo. La hipótesis explicativa que subyacía a los cambios establecía que el problema está en el docente y en los alumnos. En relación con el profesor, era necesario revisar qué enseña (los contenidos, los 'programas escolares'), y esto se resolvió con 'cambios de programas' o con perspectivas nuevas en alguna disciplina (la gramática estructural o la matemática moderna).

La otra causa del problema está en las características de los alumnos. El fracaso de los sectores más pobres era explicado por sus carencias o sea por sus diferencias en relación con los sectores medios. La solución fue "hacerlos más iguales", es decir proveerles de los elementos materiales necesarios para su "educabilidad". En estos países se reconocen estrategias políticas como la creación de comedores escolares (nutrición), los consultorios médicos y odontológicos, el reparto de ropa (desde delantales hasta zapatillas) y útiles escolares, y las escuelas hogares,

---

<sup>1</sup> Es precisamente en esa época cuando el desarrollo del enfoque positivista las ciencias sociales habilita la mirada de la educación desde estas diversas disciplinas que redefinen el campo de la Pedagogía en Ciencias de la Educación descuidando la especificidad de la pedagogía, que solo se retomará a partir de hace tres décadas con los estudios sobre curriculum. La sociología (y la psicología, por ejemplo) agregaba su mirada pero no desde la sociología de la educación sino inespecífica, desde la sociología general, lo mismo que en la actualidad ocurre con la economía.

<sup>2</sup> Básicamente la Teoría de la Acción, de Talcott Parsons.

todas estrategias asistenciales en paralelo con la escolaridad. La unidad de asistencia es el alumno individual, y esto permite que no se cuestione el sistema educativo ni la propuesta pedagógica básica (clase frontal), y por lo tanto no se proponen cambios para ella.

El mismo discurso referido a la necesidad de universalizar la educación común produce en la segunda mitad de la década de los 70 y en los 80 otra propuesta para mejorar la educación. La hipótesis de base no se altera ya que sigue predominando la idea de que la palanca del cambio está a nivel del aula. Los avances en el campo de la psicopedagogía y de las teorías del aprendizaje avalan la hipótesis de que para mejorar la educación es necesario capacitar al docente y modificar las condiciones de los educandos. Se trata ahora de mejorar los conocimientos de los profesores<sup>3</sup>, de 'actualizarlos', por lo que se desarrollan ofertas de capacitación docente que se ofrecen a través de cursos presenciales o también a través de los materiales de cambio curricular<sup>4</sup>. (Aguerrondo, 1992)

Las medidas asistenciales no pudieron resolver los problemas de abandono y repetición, y a estos problemas se agregó también el escaso aprendizaje en alumnos de sectores medios. El surgimiento de las 'ciencias de la educación', que marca el avance de la psicología y de la psicopedagogía dentro del campo educativo, provee los elementos para centrar la atención en otro aspecto del educando y con ello explicar el fracaso del sistema escolar. Los 'problemas de aprendizaje', la 'hiperkinesia' y la 'escasa atención', son las nuevas explicaciones del fracaso escolar. La respuesta es la aparición de grados de nivelación, maestras estimuladoras, psicólogos en las escuelas y gabinetes psicopedagógicos en las escuelas o en los distritos escolares.

La 'culpa' del fracaso recae nuevamente en el alumno ya que estas estrategias no tienen por objeto enseñar a los maestros a modificar su enseñanza para enfrentar con éxito los problemas sino que su función es detectar y diagnosticar a los 'alumnos con problemas' y derivarlos a escuelas especiales o prescribirles un tratamiento con un psicólogo o con un psicopedagogo. Esta respuesta se yuxtapone con la anterior, que sigue vigente: a las medidas asistencialistas (comedor, becas, etc.) se agregan las psicopedagógicas. Nuevamente, la unidad de asistencia es el alumno individual. No se cuestiona el sistema educativo ni la propuesta pedagógica, que no recibe cambios.

Los cambios globales y el avance de la lectura política de la problemática educativa, en términos de su potencial capacidad de democratización y de construcción del ciudadano, obligan a una nueva mirada sobre el problema de la calidad de la educación. A fines de los años 80 y en los 90 se afianza en la región la conciencia de la importancia del conocimiento (o sea de la educación) para el crecimiento y la competitividad<sup>5</sup>, por lo que resolver la exclusión pasa a ser una política que va más allá del campo de la pedagogía. Por su parte, el desarrollo de la investigación en el campo de la educación ha dejado ya evidencia clara de la segmentación que implica los circuitos de diferente calidad para diferentes poblaciones.

El discurso predominante se centra ahora en un conjunto de "conceptos estelares" indiscutidos entre los cuales se destaca la idea fuerza de calidad-con-equidad. Esto, conjuntamente con el

---

<sup>3</sup> Hargreaves hace referencia a procesos similares en el primer mundo en su conceptualización de las etapas de profesionalización docente. Los años 80 corresponden al del 'profesional autónomo' en el que el conocimiento pedagógico dejó de ser 'natural' para ser una *opción ideológica* entre el tradicionalismo y el progresismo, paralelo a un movimiento de creciente prestigio académico por el ingreso de la formación docente a la universidad. (Hargreaves, 1996a)

<sup>4</sup> El modelo de cursos presenciales era difícil de aplicar masivamente. Aparece así en la región una suerte de pseudo capacitación a distancia. "Muchos documentos curriculares, sobre todo los referidas a la educación primaria, incluían en sus primeros capítulos la fundamentación filosófica, pedagógica y psicológica, las cuales funcionaban como 'manuales de capacitación' para la información rápida del docente en campos que tradicionalmente no habían estado incluidos en su formación. Estos documentos incluían, además, para cada grado y para cada área, 'actividades sugeridas' con lo cual se completaban los aspectos prácticos de estos pseudos cursos a distancia." (Aguerrondo, 1992, pág. 389)

<sup>5</sup> Tuvo gran incidencia para ello la propuesta de CEPAL/UNESCO, en su libro conjunto *Industrialización en América Latina.. Hacia un crecimiento sustantivo con equidad* (1991).

nuevo conocimiento sobre gestión y organización, y la centralidad que adquiere la escuela como institución, genera por primera vez una respuesta del sistema educativo que enfatiza de manera especial el nivel institucional. La escuela es la nueva unidad de cambio y la nueva palanca para la resolución de los problemas del sistema. El centro de las políticas está en conseguir que las escuelas se hagan cargo de un trabajo más autónomo, trabajen en equipos docentes, y diseñen para ello el Proyecto Educativo Institucional (PEI).

La 'diferencia' de los alumnos se resuelve con las políticas compensatorias que, si bien tienen como centro la escuela, no desconocen la importancia del profesor e incluyen como parte de su estrategia proyectos de ayuda al cuerpo docente involucrado. Siguen vigentes los comedores y los gabinetes psicopedagógicos, pero por primera vez se cuestiona la organización escolar y los procedimientos de la enseñanza. Una parte importante de las estrategias de compensación se ocupa de poner al alcance de los maestros las herramientas profesionales adecuadas para enfrentar la enseñanza con éxito. Estas estrategias de política parecen aceptar la lógica impuesta por la dinámica del propio sistema educativo que ha generado circuitos diferenciales de segmentación. Compensar consiste en contrarrestar estos circuitos "dando más a quien tiene menos".

### De la eficacia y la mejora a la Mejora Eficaz de la Escuela

En paralelo con este proceso en la región, en el primer mundo también se plantean problemas acerca de cómo mejorar las escuelas. El problema no tiene que ver tanto con la inclusión de los pobres sino más bien con la sentida necesidad de aggiornar el sistema educativo para ponerlo a la altura de los cambios sociales, económicos y culturales que están ocurriendo en el conjunto de la sociedad. La reforma del estado, que impulsa la idea de la descentralización, abre el espacio para que se haga responsable a las escuelas por sus resultados. La mirada institucional permite tomar conciencia de que, si bien todas las escuelas tienen mucho en común, algunas producen mejores resultados que otras. Son más efectivas. Es en este contexto que comienza a desarrollarse el interés por estudiar como son las escuelas que producen mejores resultados.

Dos movimientos se desarrollan casi en paralelo a finales de los 80, llamados de Eficacia Escolar<sup>6</sup> (Effective Schools) y de Mejora de la Escuela<sup>7</sup> (School Improvement). Ambos tenían en común entender que el centro del proceso educativo – y por lo tanto de su calidad – es la escuela y el docente. Con pocas diferencias, ambos nacieron y se desarrollaron simultáneamente pero no ha estado exento de dificultades el proceso de encontrar las relaciones entre ellos.

Las escuelas efectivas fueron definidas en un primer momento como aquellas en las que todos los alumnos aprenden lo que define el currículum como aprendizajes socialmente válidos. El objetivo de estos primeros estudios es identificar las escuelas eficaces, por lo que se centran en la institución educativa. Este movimiento reconoce dos olas de estudios, cuya diferencia está referida a los criterios de éxito escolar. La primera ola describe solo las características de la escuela; la segunda mira el valor 'agregado' lo que redefine qué es una escuela efectiva. Las definiciones más aceptadas hoy refieren como buena escuela aquella que es capaz de obtener porcentajes similares de logros educativos en los alumnos provenientes de distintos estratos sociales.

Como resultado de esto el movimiento de escuelas efectivas instituye un conjunto de rasgos que las caracterizan. Entre los más salientes se encuentran:

---

<sup>6</sup> Según Reynolds, estos primeros estudios surgen en los Estados Unidos y en el Reino Unido y más tarde en Israel y Holanda. Otros países que luego se incorporan son Suecia, Noruega, Australia, Nueva Zelanda, Hong Kong, Taiwan (Reynolds, 1996)

<sup>7</sup> El Proyecto Internacional para la Mejora de la Escuela, coordinado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, se inicia en 1982 en catorce países y finaliza formalmente en 1996. Constituyó el eje del movimiento internacional para la Mejora de la Escuela (Reynolds, 1996).

1. Liderazgo académico del director de la escuela, atento a la calidad de la enseñanza
2. Altas expectativas de todos los profesores sobre las posibilidades de aprendizaje de todos los alumnos, concretadas en el logro, por lo menos, de los contenidos mínimos
3. Atmósfera ordenada, segura y estimulante facilitadora de la enseñanza y el aprendizaje
4. Énfasis en la adquisición de habilidades básicas
5. Evaluación y seguimiento de los aprendizajes, utilizados para mejorar las propuestas
6. Buen uso del tiempo en el aula
7. Involucramiento de los padres
8. Directores con experiencia como profesores
9. Autonomía de la escuela para contratar a los profesores.

Por su parte, el movimiento de Mejora de la Escuela (School improvement) surge a partir del trabajo para desarrollar innovaciones escolares que mostraban la posibilidad de mejorar resultados educativos. Tiene por eso una vocación diferente al de escuelas efectivas, lo que produjo desentendimientos en sus orígenes. El núcleo de las controversias está en la diferencia del enfoque y de los objetivos primarios. Los estudios sobre escuelas eficaces trataban fundamentalmente de detectar y describir características. Por esto, los conocimientos generados por estas investigaciones necesitan adaptaciones antes de ser aplicables en el ámbito escolar. La meta principal era adquirir conocimientos y no generar programas de mejora.

El movimiento de mejora de la escuela basaba su interés en descubrir los procesos internos que producen este efecto. Por esto, el conocimiento sobre mejora en la escuela es práctico en cuanto a su origen y su utilización no se ata a rígidas normas metodológicas. Se centra en procesos e intenta descubrirlos mediante la descripción de casos. Pretende brindar a los agentes de cambio la instrumentación necesaria para llevar a cabo las mejoras.

Bert Creemers describe las diferentes fases por las que ha pasado la reflexión sobre este tema y comenta que el resultado final siempre ha sido una lista más o menos larga de factores asociados con el rendimiento académico del alumnado.<sup>8</sup> Los aportes de la primera línea de investigación, si bien válidos e interesantes, están más centrados en cómo son las mejores escuelas que en cómo se llega a serlo. Esta es la gran diferencia con el movimiento de Mejora de la Escuela que, desarrollado fundamentalmente por docentes y directivos, está dirigido a la cambiar la realidad existente más que a estudiarla.

Ambos movimientos se han acercado a mediados de la década de los 90 conformando lo que se ha dado en llamar la Mejora de la Eficacia Escolar (Effective School Improvement, ESI). En este marco, entre 1998 y 2001 la Comisión Europea desarrolló un proyecto<sup>9</sup> cuyo objetivo fue desarrollar un marco teórico comprensivo de ambas tendencias integrando otros elementos como la teoría del currículo, teoría del comportamiento, de la organización, el aprendizaje organizacional y teoría de la elección pública. A partir de un enfoque de integración teórica y contrastación empírica su objetivo fue desarrollar estrategias para el mejoramiento de la escuela que dieran como resultado escuelas efectivas que pudieran ser aplicadas a diferentes contextos de países.

---

<sup>8</sup> Muñoz Repiso y otros identifican a muchos autores en esta línea, por ejemplo, los “cinco factores de Rutter et al. (1979), las listas elaboradas como resultado de investigaciones como las de Reynolds (1982) y Mortimore et al. (1988) en Inglaterra o Teddlie y Stringfield (1993) en Estados Unidos, o las listas surgidas de revisiones de trabajos como los realizados por Levine y Lezotte (1990), la American Association of School Administrators (1992), Scheerens (1992), Reynolds et al. (1994), Sammon Hillman y Mortimore (1995) o Townsend (1997). En los últimos años se ha intentado superar el mero listado de factores para proponer modelos comprensivos de eficacia. En esa línea se encuentran los modelos de Scheerens (1992), que pone el acento en la escuela, y de Creemers (1994), en el que el aula ha ganado protagonismo.” (Muñoz Repiso y otros, 2001, p. 69)

<sup>9</sup> El proyecto, llamado “Capacity for Change and Adaptation in the Case of School Effective Improvement (ESI)”, esta coordinado por Bert Creemers en el marco del Groenigen Institute for Educational Research (GION) de Holanda. En su primera fase (1998-2001), incluyó ocho países (Bélgica francófona, Finlandia, Inglaterra, Holanda, Grecia, Italia, Portugal y España) y abarcó treinta y un casos en el estudio empírico.

La Mejora de la Eficacia Escolar, en la definición de Muñoz Repiso y otros sería "un proceso de cambio sistemático y continuo de un centro docente para alcanzar determinadas metas educativas de una manera más eficaz, a través de la identificación, reformulación y optimización de los elementos fundamentales del centro y su interrelación, que es desarrollado desde el centro y apoyado desde el exterior, con la implicación de la mayoría de los agentes que forman parte de la comunidad educativa" (Muñoz-Repiso et al., 2001, pág. 71).

Principales representantes de esta nueva corriente, como Scheerens y Creemers han avanzado en la comprensión del problema del cambio y la mejora de la escuela incluyendo otras perspectivas. Scheerens, por ejemplo, se centra en la importancia que tienen tres principios fundamentales para asegurar la eficacia de los procesos de enseñanza y aprendizaje que tienen lugar en el ámbito escolar: la estructuración clara de las actividades de enseñanza y de aprendizaje, el fomento sistemático del aprendizaje institucional mediante instrumentos tales como la evaluación y la retroalimentación, y la búsqueda del consenso y de la cohesión acerca de los fines y los valores básicos de la escuela (Scheerens, 1996).

En un artículo posterior Creemers combina tres cuestiones importantes en educación: la eficacia educativa, la mejora educativa y las escuelas como organizaciones que aprenden. El autor centra su atención en la relación entre la eficacia y la mejora educativa partiendo de una definición de las escuelas como organizaciones que aprenden, para poder definir con más precisión qué son dichas organizaciones. Plantea que el término "organizaciones que aprenden" en educación significa que esas organizaciones buscan la educación efectiva y/o la mejora para lograr eficacia, tratando de salvar la distancia entre teoría y práctica, así como de aumentar su capacidad de transformarse y de abordar cambios de forma continua. (Creemers, 2001)

La profundización de estos marcos conceptuales ha tenido desarrollos en dos direcciones. Por un lado, para que una escuela pueda llegar al estadio de 'organización que aprende' debe recorrer un largo camino de mejoramiento, proceso en el cual tendrá que ir modificando no solo sus prácticas y su organización sino también la manera como se define y el lugar donde se coloca la innovación y el mejoramiento dentro de su vida cotidiana. En relación con la manera en que se procesa el cambio, José Gairín (1999) reconoce en las escuelas los siguientes tres estadios de desarrollo institucional:

- *La organización como marco/estructura del programa de intervención.*

En el primer estadio se asigna un papel secundario a la organización. Lo importante es la innovación que se intenta llevar a cabo para el cual la organización de la escuela es la que puede facilitar o no el desarrollo de la innovación. El papel asignado a la organización es subsidiario y fácilmente sustituible lo que quiere decir que si la mejora se deja de lado la organización de la escuela no tendría necesariamente por qué resentirse. La organización de la escuela solo es soporte para la innovación proporcionando los espacios, tiempos, normativa, recursos humanos u otros requerimientos

- *La organización como contexto de intervención.*

El segundo estadio implica una posición activa por parte de las organizaciones. No sólo se trata de tener proyectos, como en el caso anterior, sino de que esos proyectos hayan sido asumidos por todos y en su realización se sientan implicados. Puede tratarse del Proyecto educativo institucional de la escuela, o de proyectos que tengan origen en las autoridades, pero que hayan sido apropiados por el conjunto del equipo docente. Este compromiso exige una toma de conciencia colectiva que obliga a reflejar compromisos más allá del espacio aula o de la acción individual del profesor.

- *La organización que aprende.*

Un tercer estadio es el caso de una escuela que en su momento se planteó hacer efectivos ciertos cambios, lo reflejó en el proyecto educativo y en el proyecto curricular y durante años ha ido desarrollando actuaciones en esa línea. Más allá de la existencia y la realización de proyectos, existe un compromiso de la organización de institucionalizar los cambios que progresivamente se va planteando. La organización es soporte y contexto de intervención, pero más allá de ello, se ve afectada y cambia por la necesidad de institucionalizar las buenas

prácticas que va aprendiendo con la implementación de la innovación. Aprende de su propia experiencia. Para esto se deben desarrollar un claro compromiso político con el cambio e incorporar nuevas prácticas, por ejemplo, mecanismos de auto-evaluación institucional.

Como puede verse, hoy se coincide en la idea de que el mejoramiento de las escuelas es un proceso de largo plazo, que tiene una serie de singularidades y que, si bien tiene como objetivo general la calidad de la educación, no por ello se impone por sí mismo. Más bien, se necesita más conocimiento y propuestas más claras para lograrlo a nivel de todas las escuelas.

La otra línea de profundización a partir del marco de las escuela eficaces se orienta a una mirada más amplia del problema del mejoramiento de la efectividad de la escuela debido a que los avances de la investigación dejan en claro la importancia de la idea de la escuela como parte de un sistema escolar global. La eficacia escolar generalizada no será posible atribuyendo solo la responsabilidad total por este proceso a la escuela. La escuela forma parte de un sistema complejo en el cual todas las instancias tienen participación en la responsabilidad por los cambios. Además de saber qué debe hacerse dentro de la escuela para que esta cambie, interesa entonces conocer qué papel juega el contexto exterior a la escuela en sus posibilidades de mejora.

Como resultado de esta nueva mirada dentro del proyecto original Effective School Improvement Project, Bert Creemers desarrolló un nuevo proyecto llamado Marco de Trabajo para el Mejoramiento Efectivo de la Escuela (A Framework for Effective School Improvement) que se deriva del trabajo anterior en el campo de la efectividad de la escuela y del mejoramiento escolar. El trabajo inicial se basó en un análisis de un conjunto de teorías y en un análisis adicional de estudios de caso en el campo del mejoramiento de la escuela. Se realizó una revisión después de la confrontación analítica del marco inicial con proyectos de mejoramiento exitosos. Las conferencias en países que juntaron grupos de investigadores, docentes en la práctica y tomadores de decisiones contribuyeron también a una versión más revisada el marco.

Esto agrega un nuevo nivel de análisis a la reflexión sobre la efectividad de la escuela, llamado instancia central (o nacional) o contexto, presente también en América Latina según lo atestigua el trabajo de Murillo que reúne la investigación sobre el tema hecha en el área iberoamericana tomando en cuenta cuatro niveles de análisis: alumno, aula, escuela y sistema educativo. (Murillo, 2007)

Se parte de la idea de que el sistema escolar es una organización compleja donde se pueden reconocer instancias que van – de lo micro a lo macro – desde el aula, la institución, y los estamentos intermedios, hasta la conducción federal o nacional. La dinámica de este sistema se estructura desde un modelo (algunos autores lo denominan paradigma) clásico de lo que podría denominarse el know-how educativo o la “tecnología básica de producción de educación”. Este know-how central se puede representar como el triángulo didáctico, haciendo referencia a sus tres componentes: el conocimiento que se transmite, el alumno o el proceso de aprendizaje, y el profesor o el proceso de enseñanza.

Coincidentemente, los últimos trabajos de Fullan abren esta perspectiva cuando plantea lo que llama “la solución tri-nivel”. Dice Fullan: “Es cada vez más claro que el mejoramiento sostenido de la escuela requiere una solución sistémica, que al mismo tiempo sea práctica y efectiva en gran escala. En mi opinión, esta solución está a nuestro alcance: es lo que llamo la solución tri-nivel. La solución tri-nivel se focaliza en la transformación total del sistema a través de acciones concientes, deliberadas, reflexivas el Estado en tres niveles de construcción de institucionalidad dentro del marco de la responsabilidad (accountability). La escuela/comunidad es el primero de estos niveles; el distrito o la región es el nivel del medio; y el centro o el nivel de la política es el tercero. La construcción de institucionalidad se define como acciones que llevan al incremento del poder colectivo de un grupo para mejorar el logro de los estudiantes, especialmente elevando el nivel y cerrando la brecha entre ellos. La construcción de institucionalidad sinergiza tres cosas: nuevas habilidades y disposiciones; recursos mejorados y focalizados; motivación nueva y compromiso enfocado. Se puede pensar en la construcción de

institucionalidad en cualquiera de los sub-niveles, pero acá estoy enfatizando la capacidad general de tres-niveles del sistema.” (Fullan, 2005)

Otro avance interesante en el sentido de la actitud proactiva necesaria desde el gobierno central para lograr el mejoramiento generalizado de la calidad de todas las escuelas es el Proyecto SEAP (School Effectiveness and Assistance Program), del Departamento de Educación de Louisiana (Louisiana Department of Education's -LDE) iniciado a mediados de los 90. (Reynolds y Teddlie, 1999)

El interés del gobierno estadual fue hacerse responsable del mejoramiento de las escuelas y reinventar para ello su relación con las autoridades distritales (Local Education Authorities-LEAs) y con las escuelas, desplazándose desde un rol regulatorio hacia uno de servicio y orientación, para lo cual debió encarar una total reorganización. Aunque hay numerosos ejemplos de integración de indicadores de funcionamiento de escuelas, efectividad de la escuela y esfuerzos de mejoramiento de las escuelas, SEAP es el primer programa de gran amplitud que se implementa ya que abarca todas las escuelas del estado.

El cambio fundamental ha implicado una reforma sistémica en que el estado de Louisiana monitorea los resultados de la educación y provee los recursos y servicios necesarios para el apoyo del mejoramiento escolar. El programa (SEAP) abarca acciones de investigación, de práctica, y de fijación de políticas acordes, ya que es un esfuerzo por integrar actividades asociadas con tres temas de investigación y coordinarlas en un programa general que abarca todas las escuelas el estado. Los tres grandes ámbitos en que se divide son:

1. La medición de la efectividad de cerca de 1.500 escuelas públicas usando indicadores de logro y otros indicadores de resultados (SEAP-I, componente de indicadores de las escuelas );
2. La evaluación intensa de la efectividad de algunas escuelas seleccionadas (12 en 1996-97, 60 en 1997-98) usando una amplia variedad de datos sobre el proceso y el producto recogidos a través de visitas in-situ de las escuelas, focalizadas en SEAP, y a través de las propias evaluaciones de las escuelas surgidas de sus necesidades (SEAP-II, componente de efectividad de la escuela);
3. El inicio de esfuerzos de mejoramiento de la escuela en algunas escuelas seleccionadas (SEAP-III, componente de mejoramiento de la escuela), sobre la base de los hallazgos del SEAP-II.

#### La influencia del contexto nacional sobre el mejoramiento efectivo de las escuelas (MEE)

Como se ha visto, desde hace un tiempo (aunque no tan largo) la perspectiva macro se ha integrado a los análisis de la eficacia escolar. He-chuan Sun<sup>10</sup> analiza específicamente la relación entre el contexto de afuera de la escuela y la eficacia. Define el contexto como “todos los niveles de un sistema educativo por encima del nivel de la organización de la escuela” (He-chuan, 2003, pág. 4) y restringe su contenido a lo que se refiere al sistema educativo dejando de lado la influencia de los padres y de los pares y la influencia del nivel socioeconómico, aunque reconoce su importancia y que pueden considerarse una dimensión del contexto. El marco teórico se coloca dentro de las teorías sistémicas complejas<sup>11</sup>, lo que significa el reconocimiento de que los factores de más arriba pueden influenciar a los de más abajo de manera directa o indirecta, y que dentro del sistema educativo la calidad de un cierto nivel puede facilitar o degradar la calidad del nivel inferior. En este marco, el logro de los alumnos es el resultado de todos los niveles combinados.

---

<sup>10</sup> Su tesis de PhD realizada en la Universidad de Groningen y dirigida por B. Creemers en el marco del proyecto “Effective School Improvement (ESI)” ha sido tomada de base para el desarrollo que continúa.

<sup>11</sup> Nested theories



A partir de la recorrida por la bibliografía sobre el tema, He-chuan identifica tres factores contextuales principales que pueden fomentar u obstaculizar el mejoramiento de la efectividad de la escuela (Reezigt, ed, 2001, citado por He-chuan):

- Los fines de la educación<sup>12</sup>
- La presión para mejorar, que puede ser dada por mecanismos de mercado, evaluación externa y accountability, la participación de la sociedad en el cambio social y educativo.
- Los recursos para mejorar, la autonomía que se da a la escuela, los recursos financieros como becas o subsidios, buenas condiciones cotidianas de trabajo para los profesores y las escuelas, apoyo local.

El autor analiza la bibliografía buscando un marco teórico que permita ver las relaciones (positivas o negativas) entre los factores de contexto y los programas de mejoramiento de la escuela y resume en los siguientes diez factores la influencia del contexto nacional en las escuelas para ayudar u obstaculizar su mejoramiento:

En relación con la fijación de fines

1. Existencia de objetivos nacionales en términos de logros de los alumnos
2. Existencia de objetivos nacionales en términos de mejoramiento de la escuela (ME)

En relación con la presión para cambiar

3. Fuerte dirección asistida (steering) y empoderamiento sobre la Mejora de la Eficacia Escolar (MEE)
4. Evaluación externa y agentes externos
5. Introducción de mecanismos de mercado
6. Responsabilidad frente a la sociedad

En relación con el apoyo par el cambio

7. Apoyo material para MEE: tiempo, recursos y personal
8. Apoyo local para MEE
9. Oferta de autonomía a las escuelas
10. Generación una cultura de apoyo a la MEE

Es estudio consistió en el análisis del comportamiento de estos diez factores en 31 casos de los ocho países estudiados. Los resultados son los siguientes.

### 1. Objetivos nacionales en términos de logros de los alumnos

Todos los países estudiados tienen escritos objetivos y metas de aprendizaje en el currículo nacional o en los lineamientos curriculares. La diferencia es que algunos de ellos tienen "prolongaciones" hacia la práctica y otros no. Según la evidencia, la parte más activa de estos objetivos es la que está en los libros de texto. Algunos países tienen política de libertad de libros de texto y otros (Grecia) se manejan con texto único, pero en todo caso, los editores tienen que tener muy en cuenta los lineamientos nacionales si pretenden que sus libros sean comprados.

El estudio revela que no influyen en el mejoramiento de la escuela los objetivos nacionales sino los *puntos más específicos académicos para cada materia establecidos a nivel nacional*. Pero para que esto tenga efecto debe estar respaldado por un sistema nacional de exámenes, la evaluación externa (sistema de inspección), sistemas de feedback y refuerzo (monitoreo, premios y sanciones<sup>13</sup>).

### 2. Objetivos nacionales en términos de mejoramiento de la escuela (ME)

Hay cuatro estrategias comunes usadas por los gobiernos centrales para dejar en claro cuál deberá ser la dirección del cambio: la existencia de reformas educativas generales o reformas curriculares generales; los planes de mejoramiento de las escuelas (o Programas de auto-evaluación) la focalización en alfabetización, matemática y enseñanza de la ciencia y la

---

<sup>12</sup> Fullan coincide en este planteo cuando señala la necesidad de un nuevo 'moral purpose' (Fullan, 1993)

<sup>13</sup> Las sanciones solo son claras y generalizadas en UK

estimulación a las escuelas para que participen en programas de mejoramiento, en el país o en el extranjero.

*Reformas educativas.* En las últimas dos décadas una estrategia común es la legalización de reformas educativas generales o de reformas generales del currículo nacional. "Esta estrategia común muestra que el mejoramiento efectivo de las escuelas requiere de una nueva batería de control central y de medidas de intervención centrales. Cuando se confronta a las escuelas con nuevas leyes o nuevos estándares que se supone que tienen que lograr, necesitan luchar para cumplirlos. La credibilidad de los programas de reforma, los recursos disponibles para su implementación (tiempo, apoyo financiero y recursos humanos y, más importante, una completa estructura fuerte y sistémica para dirigir, dar poder, monitorear, evaluar y reforzar la implementación de las reformas) son, sin ninguna duda, pasos complementarios para lograr los objetivos de mejoramiento de las escuelas" (He-chuan, 2003, p. 102)

*Plan de mejoramiento de las escuelas o Programa de auto-evaluación de la escuela.* Otra estrategia común es la existencia de planes que dejen en claro que es la escuela, como totalidad, la que debe embarcarse en un proceso de aprendizaje organizacional a través de instrumentos tales como la ampliación de las comunicaciones internas y nuevos modos de toma de decisiones que deriven en un Proyecto Institucional que suponga un Plan de Mejoramiento de la Escuela.

*Focalización en alfabetización, matemática y enseñanza de la ciencia.* Dentro de las propuestas curriculares, se toman algunos temas como prioritarios. Los más generalizados en todos los países fue la focalización en alfabetización, matemática y enseñanza de la ciencia.

*Aliento a las escuelas para que participen en programas de mejoramiento, en el país o en el extranjero.* En todos los países se encuentra la situación de que las escuelas participan de programas europeos o de participación y colaboración con otros países.

Además de las estrategias comunes, cada país tiene urgencias o prioridades propias que se manifiestan en estrategias específicas, tales como prevención de la deserción temprana (Bélgica y Portugal), educación de los inmigrantes (Grecia y Portugal), aliento a los estudiantes para que tomen física (Finlandia), mejoramiento del logro de los alumnos de minorías étnicas (Holanda), o problemas que mejoren el clima escolar (disciplina, deberes, asistencia) (Inglaterra).

### 3. Fuerte dirección asistida (steering) y empoderamiento referido al mejoramiento de la eficacia escolar (MEE)

Un papel importante del gobierno central o regional es dar dirección y generar presión a la escuela para que pueda mejorar a través de intervenciones centrales e iniciar de manera directa o indirecta programas MEE. Si bien todos los países generan programas en esta dirección, varía mucho el tipo de presión. La presión mayor es evidente en los diez casos ingleses y la más débil en Grecia y Bélgica. La dirección se da básicamente desde el espacio legal, con nuevas leyes que las escuelas reconocen como necesarias de ser cumplidas.<sup>14</sup>

La atención a las escuelas implica también estrategias de empoderamiento para la realización de programas de mejoramiento. Algunas de estas estrategias fueron la publicación de una selección de programas con buenos resultados (España), la existencia de las League Tables<sup>15</sup> (Inglaterra), la entrega de premios a los profesores más destacados difundiendo sus resultados a través de los medios de comunicación. Otro procedimiento fue ayudar a que las escuelas se apropiaran de los programas de mejoramiento y también ofrecerles la propiedad del programa

---

<sup>14</sup> En Inglaterra desde hace unos años se ha incrementado la presión por los cambios a través de mayor control e intervención de la instancia central, mayor exigencia de responsabilidad de resultados aplicados en todos los niveles en las inspecciones de la OFSTED, listas de logros, pago diferencial por resultados, lo que ha elevado el nivel de stress de las escuelas.

<sup>15</sup> Estas listas publican el listado jerarquizado de los operativos de evaluación de logros de los alumnos.

que cada una había generado. Todos estos elementos combinados fueron fuertes acicates para que las escuelas mejoraran.

#### 4. Evaluación externa y agentes externos

La mirada externa es uno de los factores de mayor importancia para el avance del mejoramiento eficiente de la escuela. Los procedimientos relativos a este punto son, por un lado la existencia de evaluación externa, y por el otro la influencia de los agentes externos en el mejoramiento de la escuela.

Un tema de crucial importancia es el rol que juegan los agentes externos a la escuela, que puede ser de tres tipos. El primer tipo se describe como vital ("imprescindible") durante todo el proceso de mejoramiento. El agente externo actúa como una fuerza directiva, iniciadora o conductora del proceso. La capacidad de intervención se construye a partir de un diagnóstico con actualización frecuente, mucha evaluación y devolución a los maestros sobre los resultados de los alumnos, observación frecuente de la enseñanza en la clase, oferta de atención especial para los alumnos en riesgo, etc. Mientras ellos estén a cargo del proyecto, este continuará. Este tipo de rol parece ser más pertinente para los sistemas altamente centralizados (Grecia).

El segundo tipo de rol es cuando el agente externo es considerado "importante". Estos agentes proveen métodos, medios, oportunidades y un enfoque sistemático para las escuelas y los profesores para que interactúen entre sí para el desarrollo profesional. El tercer tipo de rol de agente externo se describe como "poco importante" para el proceso, y hasta pueden ser rechazados. En Portugal los agentes externos fueron 'no bienvenidos' y en Finlandia los consideraron "no tan importantes como los agentes internos del cambio".

Los agentes externos no son los inspectores nacionales sino personal profesional de apoyo a los proyectos de mejoramiento. La influencia de los Inspectores<sup>16</sup> fue a menudo de 'gatillo', detectando los problemas en su momento inicial, así como una fuerte influencia de dirección y de focalización en el estadio de planificación del mejoramiento. La estrategia de utilizar agentes externos para el cambio no está exenta de problemas. El problema principal es la apropiación del plan de mejoramiento y las expectativas de la escuela acerca de los agentes externos.

Hubo bastantes casos en los que "cuando el proyecto terminó todo volvió a ser como era antes" (He-chuan, 2003, pág. 106) Solo si la apropiación se transfiere del agente externo a la escuela, los resultados pueden durar más tiempo. Lo que aparece es que la presión fuerte de agente externo puede lograr efectividad durante un tiempo pero es de vital importancia ayudar a las escuelas a que se apropien gradualmente del MEE ayudándolas a que desarrollen su capacidad para gestionar el cambio. Aparte de esto, no se puede ignorar el diseño mismo del programa, el tiempo disponible y la calidad del asesoramiento y la de los agentes externos.

#### 5. Introducción de mecanismos de mercado

Una tendencia discutida es la influencia de la introducción de mecanismos de libre elección de la escuela. Estos mecanismos de mercado requieren evaluaciones externas, que se provea de información comparable, y retroalimentación, mecanismos no existen de manera generalizada, aunque sí hay información escrita (por Internet o por los medios nacionales) u oral (la reputación local de la escuela, o información boca-a-boca). Solo Inglaterra los provee (League Tables) y esta información no existe ni en Grecia, Portugal o España. En el resto hay informes en Internet como el currículo, el informe anual de la escuela, logros de los alumnos, etc. pero estos no evidencian el valor agregado ni en los medios ni en Internet. La influencia de estos mecanismos no aparece como importante, pero se destacan sus consecuencias en relación con la equidad o sea el refuerzo de la división entre escuelas de la elite y de los sectores populares.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Hay que tener en cuenta que el modelo de inspección de estos países es diferente al que se utiliza en América Latina. Son equipos de inspección que visitan las escuelas cada cuatro o seis años y las evalúan a partir de una auto-evaluación hecha sobre la base de indicadores previamente acordados. La inspección deja un informe de situación con una propuesta de lo que debe ser mejorado que sirve de base para el plan remejoramiento de la escuela.

<sup>17</sup> En Holanda, el sistema de elección ha dado como resultado escuelas 'negras' y 'blancas' en las grandes ciudades.

#### 6. Responsabilidad (accountability) frente a la sociedad

Este es un tema que solo tiene importancia en UK. En Bélgica y Portugal no existe tal palabra en el idioma y en los restantes países no es un tema de importancia. De todas formas, se destaca que en cinco países existe el Informe Anual de la Escuela a los padres. Los ingleses tienen por lo menos siete mecanismos de este tipo (además del Informe anual, los informes de la Inspección, la League Table, etc)

#### 7. Apoyo material para MEE (tiempo, recursos y personal)

En este punto se analizaron los siguientes seis indicadores: tiempo asignado a los programas MEE; apoyo financiero para las escuelas, los estudiantes y los programas MEE; apoyo de recursos humanos para MEE; apoyo concreto y apoyo moral; apoyo de la Comunidad Europea (aunque no sea estrictamente para MEE); influencia de la falta de apoyo en recursos financieros y humanos.

Trabajar con la escuela para mejorarla lleva tiempo y no siempre las estrategias centrales lo tienen en cuenta. En seis países se registró como problema la mención de la falta de tiempo para el programa o para el desarrollo profesional de los profesores. La necesidad de más tiempo se refiere a que el cambio requiere tiempo para planificación y preparación, tiempo para entrenamiento de los profesores antes del proyecto, tiempo para que se aprueben los proyectos de mejoramiento, de financiamiento, de equipamiento, de espacio, tiempo para el cambio de los procesos, tiempo para observación, para implementación y para reflexión. El factor tiempo parece ser muchas veces desestimado.

Mejorar la escuela supone también una inversión adicional. Todos los gobiernos centrales proveyeron de apoyo financiero a las escuelas particularmente en el sector público. El mecanismo fue que el dinero llegara directo a la escuela o a veces vía las autoridades regionales (LEA) o el agente externo. En general, el financiamiento va a la escuela pero no directamente a los profesores.

Es interesante la división que se hace en el estudio sobre apoyo concreto y apoyo moral. El *apoyo concreto* se refiere a dar oportunidad a las escuelas para que participen en programas de mejoramiento, establecer redes para que participen en un lenguaje común sobre mejoramiento de la escuela, proveer evaluación, retroalimentación y datos en 'grupos de familias de escuelas', proveer capacitación y consejo práctico, asesorar al plantel en la definición de objetivos, apoyar a los profesores con materiales, cursos y trabajando junto con los maestros.

En relación con el *apoyo moral* se describe que el grado en que este existe es variable, pero está presente en los ocho países pero es más visible en Inglaterra y España. Algunas estrategias son, por ejemplo, la creación de una atmósfera de 'se puede', elevar la moral y las aspiraciones, alentar MEE desde los mandos nacionales, provocar la visita de las máximas autoridades a las escuelas MEE, escribir cartas de felicitación y reconocimiento, agasajar con un pequeño té o lunch a los profesores después de una reunión de OFSTED para celebrar el éxito, alentar el involucramiento de los padres y de la comunidad, generar premios nacionales en los medios.

En Inglaterra, donde la presión formal por esto es mayor, se reporta efectos negativos de demasiada presión, demasiadas iniciativas, un gobierno que da poco apoyo – incluyendo a las LEA – falta de recursos financieros del gobierno central y local para los edificios de escuelas y fondos insuficientes para cubrir el MEE. A veces también se reporta en otros países que los recursos no son los mismos para todas las escuelas.

Otro tema que complica es la inestabilidad de profesores y alumnos, que tiene influencia negativa en MEE. La frecuencia de transferencia de los docentes (rotación) y el poco tiempo que los docentes están en la escuela no les permiten (en Grecia) desarrollar un espíritu de colaboración, y de fines y visión compartida.

### 8. Apoyo local para MEE

Según la organización administrativa de los países, existe más o menos apoyo local. La mínima influencia es cuando en el ámbito local solo se da un rol informativo y existe un tímido apoyo local de entidades no educativas<sup>18</sup>.

En los países más descentralizados las LEA tienen un rol importante fundamentalmente porque sostienen fuertemente el proyecto. También las municipalidades apoyan de manera clara y concreta. Tienen un rol fundamental porque inician y guían el proceso; dan a los maestros apoyo en contenidos y estrategias de enseñanza para el mejoramiento del currículo; organizan reuniones locales de orientación que permiten estudiar los contenidos de los programas (syllabus) a desarrollar, planificar las unidades didácticas y el intercambio de experiencias de los profesores de toda la región.

La autoridad educativa local puede ejercer presión (monitorear, dar datos de la evaluación para construir datos comparables dentro de la 'familia de escuelas') o apoyo (financiamiento, ofrecer acceso a las escuelas a los programas de mejoramiento) dentro de su distrito o área. Los ingleses tienen tres estrategias combinadas que parecen efectivas: ayuda específica (por ejemplo, expertise específica de personal asesor, auditoría de la gestión); redes (establecen redes de escuelas y docentes para compartir buenas prácticas, explorar ideas y darse apoyo mutuo y comparaciones que ayuden); y dar oportunidades para integrarse a proyectos específicos de mejoramiento.

"En resumen, la actitud de la autoridad local frente al EMM es sumamente importante. El gobierno central puede dar dirección y visión pero las autoridades locales educativas y las organizaciones locales pueden dar ayuda mucho más directa (por ejemplo respecto de la construcción de la visión o de la fijación de objetivos), concreta (financiamiento, planeamiento estratégico, aseguramiento de la calidad, orientaciones de investigación) y oportuna para el mejoramiento de las escuelas." (He-chuan, 2003, pág.116)

### 9. Autonomía de las escuelas

El tema de la autonomía de la escuela es muy complejo pero se destacan dos factores que parecen tener importancia: autonomía en la política del personal como capacidad de reclutar y despedir docentes y autonomía en la selección del director de la escuela

El estudio muestra que el impacto de poder reclutar y despedir al personal docente es crucial para el éxito del MEE. Cuando la escuela no tiene autonomía para manejar el ingreso y egreso del profesor, "los docentes tienen plena conciencia de que en el nivel de la escuela existen todas las facilidades para la implementación del nuevo currículo, pero se sienten totalmente libres de implementarlo o no" y "no existe control o evaluación" (He-chuan, pág.189).

Inciden también otras condiciones de trabajo tales como el tiempo que se debe esperar para la titularidad, la rotación, el inicio de la carrera en las escuelas más difíciles, etc. En términos generales las escuelas públicas no tienen autonomía para nombrar y despedir a los profesores. (excepto Inglaterra y Holanda).

El manejo general de las condiciones de trabajo solo son efectivas en el marco de un modelo de gestión interna de la escuela que oriente y dirija claramente al profesor. Los estudios sobre escuelas efectivas demuestran de manera consistente que las evaluaciones frecuentes están asociados con mejores rendimientos; además de que el mejoramiento efectivo de las escuelas requiere cooperación, observación de clases, accountability de la escuela y responsabilidad de los docentes. Las teorías del aprendizaje institucional enfatizan también la importancia de los mecanismos de evaluación y retroalimentación en el cambio de conducta.

---

<sup>18</sup> Por ejemplo, puede haber colaboración de agencias como Bomberos que colaboran con cursos de capacitación.

El estudio también demuestra que es necesario un balance entre demasiada o muy poca autonomía de la escuela. Los casos de Bélgica, Italia, Holanda y Portugal sirven como ilustración de que demasiada autonomía de las escuelas y/o de los docentes (en evaluaciones externas, en testear los logros de los alumnos, en llevar adelante proyectos de innovación) puede obstaculizar el MEE. El caso de Dinamarca muestra que mucha autonomía de la escuela en la aplicación de pruebas también daña el proceso de mejoramiento. Por el contrario, el caso de Grecia demuestra que demasiada poca autonomía de la escuela (en la toma de decisiones cotidianas, en el currículo, los tiempos, y el empleo docente) también dificultan el MEE.

La pregunta es entonces ¿qué debe controlarse centralmente y qué tipo de autonomía debe ofrecerse las escuelas? El balance parecería estar en que los objetivos, estándares y los criterios de la evaluación nacional se controlan centralmente mientras que los medios, el personal y el poder de decisión para lograr las metas están en manos de la escuela.

#### 10. Generar una cultura de apoyo para MEE

Además de los aspectos materiales como el tiempo, los recursos y los aportes de personal que se acercan a las escuelas para que estas mejoren son vitales los procedimientos para dar una entidad real a los cambios. Una modalidad es, por ejemplo, que se firmen contratos de mejoramiento de la escuela con el agente externo para lo cual se pide en general alto consenso de todo el personal<sup>19</sup>.

El análisis de los casos estudiados ha encontrado el uso de medidas suaves y fuertes para cambiar la cultura. Las suaves (de refuerzo positivo) son por ejemplo el uso de retribuciones, la creación de nuevas imágenes de "héroes" nacionales ('Super-docentes' o docentes excepcionales); la publicación jerarquizada de los resultados excelencia de las escuelas en listados (League Tables); o el pago de los profesores de acuerdo con el logro de los alumnos. Las duras (sanciones) son castigos; denuncias ("naming and shaming"); aplicación estricta de la responsabilidad (accountability) de la escuela y hasta cierre de las escuelas que fracasan.

Un tema de singular interés es la importancia del uso de datos/información para cambiar una cultura. El objetivo es llegar a usar información a todo nivel (nacional, de la escuela, del aula y del estudiante) y llegar a que el uso de información sea un hecho cotidiano a todos los niveles. En todos los países se valora mucho la información provista por las instancias superiores y la posibilidad del trabajo en redes para compartir información.

La importancia de los datos y del intercambio de la información para alterar una cultura fue ya señalado por Fullan que establece que cuando están disponibles datos sobre el desempeño de la escuela y cuando las culturas colaborativas examinan estos datos para emprender cambios basados en la información es más claro darse cuenta si o están haciendo bien o no. Aún más, aumenta la cooperación y la organización se acerca más a una organización que aprende si se trabaja sobre "información generada sobre bases comunes". (Fullan, 1993)

El resumen es que ninguno de estos factores tiene influencia aisladamente sino que más bien debe pensarse en una influencia de tipo "multi-factor interactivo" y, de manera consistente con otras investigaciones (Aguerrondo, 2001), hay tres estrategias MEE que sobresalen:

- la fijación de objetivos nacionales con el sostén de un sistema total que incluya el monitoreo de la implementación, evaluación externa, retroalimentación y refuerzos (premios y castigos);
- un buen balance entre presión y apoyo
- una mezcla balanceada entre autonomía-responsabilidad

Además, el balance entre demasiada presión – poca presión; demasiado apoyo – poco apoyo, demasiada autonomía – poca autonomía, demasiada intervención externa – poca intervención externa merece también atención.

---

<sup>19</sup> Debe participar por lo menos 2/3 del personal y estar de acuerdo en llevarlo a cabo.

Las implicancias de la investigación sobre la influencia del contexto en la efectividad de las escuelas para el desarrollo profesional de los docentes

Las evidentes dificultades para concretar los necesarios cambios en los sistemas educativos han centrado la mirada desde hace algún tiempo en un actor clave en este proceso, los enseñantes. Los sistemas educativos son sistemas personal-intensivos, o sea operaciones centradas en la relación humana. Como se trata de organizaciones masivas, los profesores son grupos cuantitativamente importantes. Es claro que los profesores no son culpables de los problemas de la educación actual, ni son o pueden ser los actores singulares del mejoramiento de la educación. Pero, indudablemente, son actores que tienen un rol central que jugar y ese rol depende del mayor o menor grado de que se sientan, ejerzan y sean reconocidos como profesionales de la educación. (Avalos,1999)

Tanto la abundante bibliografía como la experiencia de funcionarios y políticos involucrados en estos temas coinciden en reconocer que los esfuerzos realizados para mejorar los resultados muestran que el tema es complejo, pero que un primer piso puede establecerse a partir de mecanismos institucionales generales que resguarden logros mínimos para los alumnos (Woßmann, 2001). Estos mecanismos son resorte del gobierno central y entre ellos se encuentran por ejemplo los procesos que controlan lo que los alumnos aprenden (exámenes nacionales) o las estrategias que velan por la calidad de los profesores así como las que alientan y facilitan el proceso de desarrollo profesional de quienes enseñan.

Por todo lo que se ha planteado más arriba, para que los profesores sean reconocidos como profesionales de la educación es necesario un largo proceso en el cual todos los actores involucrados (además de los mismos docentes) tengan nuevas actuaciones y nuevas responsabilidades. A la luz de los hallazgos de las investigaciones referidas al impacto de las medidas del contexto sobre el mejoramiento de la escuela, se pueden determinar posibles estrategias de la instancia central que proporcionen las oportunidades y los medios para el desarrollo profesional del cuerpo docente. Algunas posibilidades son las siguientes.

- *Mejorar la manera en que se fija y comunica la dirección del cambio*

La gran mayoría de los países de América Latina han pasado o están pasando procesos de reforma educativa. Una de las opiniones que más se escuchan es que "la reforma no tiene en cuenta a los docentes" o que "la reforma no llega a las aulas". Independientemente del sustento empírico real que tengan estas afirmaciones, lo que denotan es que una buena mayoría de los nuevos objetivos no alcanzan a permeare las capas superiores de decisores y no llegan al público y quizás tampoco a las escuelas.

Una de las dificultades generales, que formó parte de las reflexiones del estudio reseñado más arriba, fue que es común que estas reformas sean solo instrumentos normativos como leyes o decretos cuya dimensión concreta está faltando. El desarrollo profesional de docente supone su responsabilidad para el logro de mejores resultados, pero la realidad de encontrarse dentro de un sistema educativo en el cual se desempeña supone que para que esto se logre masivamente se requieren líneas claras de dirección que operacionalicen las declaraciones que figuran en las leyes.

En el caso de la formación de profesores, en el conjunto de la región latinoamericana, es poco común que los contenidos de la formación inicial comuniquen y discutan la política educativa en curso. Los espacios del currículo que se refieren a la formación sobre política educativa están asociados también con temas de administración de la educación y se refieren más bien a las políticas pasadas que han dado forma a la educación en cada país. Por su parte, las ofertas de formación en servicio se ocupan poco de la discusión más general y se agotan en temas de formación pedagógica o de enseñanza de los nuevos contenidos en cada área disciplinar, incluso muchas veces sin tener en cuenta ni siquiera lo que se modifica en la organización del sistema o de la escuela o lo que se incorpora en el nuevo currículo.

Podría ser que una parte fuerte del preconcepción de que las reformas olvidan a los docentes estuviera basado en que no se desarrollan de manera suficiente los instrumentos operativos para traducir las políticas a la realidad cotidiana del aula y de las escuelas.

- *Difundir con claridad qué logros se espera de los alumnos*

Si bien las políticas de transformación educativa abarcan más que lo que los estudiantes tienen que saber cuando egresan de un nivel o curso, tener claras las metas concretas de logros especificadas por grado, nivel y asignatura, agrega un componente importante a la orientación de la tarea en el aula.

Unos pocos esfuerzos en este sentido han aparecido en América Latina, conformados por las experiencias de inclusión de estándares educativos pero solo en pocos casos estos han podido insertarse con éxito en la cotidianeidad de las escuelas. Por ser una estrategia ajena a la tradición de la región pocos países han hecho de esto una línea de acción y comunicación prioritaria y sostenida, condiciones que se requieren para estos cambios ya que implican una transformación de la tradición y la cultura. Para ello puede resultar de ayuda difundir de manera general estos logros entre la sociedad en general y entre los padres en particular como forma de lograr sinergia para estos avances.

- Generar estrategias que habiliten al docente a ser sensible a la mirada externa

La mirada externa es uno de los factores de mayor importancia para el avance del mejoramiento eficiente de la escuela. Constituye también un rasgo importante en un perfil profesional. Los procedimientos relativos a este punto reseñados por la investigación son por un lado la existencia de evaluación externa y por el otro la influencia de los agentes externos en el mejoramiento de la escuela.

La cultura docente se resiste a esto. La tradición del sistema educativo en todas sus instancias se ha desarrollado sobre la base del trabajo individual. El modelo de trabajo en el aula es el alumno solitario; el trabajo del profesor es individual; la experiencia de funcionamiento de la escuela no se comparte con la escuela próxima; la forma de trabajo del supervisor es personal. En la región más que en otras latitudes hay dificultades para incorporar el trabajo colaborativo en el aula, la planificación conjunta y compartida en la escuela, la organización de escuelas en red y la supervisión en equipo. Incluso tradiciones como la observación de clase por parte del directivo o del supervisor han dejado de estar presentes en la realidad de los sistemas de la región y no en pocos casos el profesor se siente 'investigado' y no observado.

Sin embargo, no hay desarrollo profesional genuino en cualquier profesión si quien la ejerce no se somete al juicio de pares y a juicios externos. Existe en este ámbito un espacio muy importante y muy amplio para las políticas centrales en relación con las escuelas y los profesores. Estrategias como redes de trabajo interesistema, ateneos de discusión de prácticas exitosas, resolución de casos difíciles de aprendizaje en equipo, observación de clases inter-pares, supervisión institucional cruzada, son algunas acciones orientadas hacia el crecimiento profesional docente que apuntan a instalar miradas externas.

- *Estimular la cultura de colaboración*

El perfil del docente como trabajar individual que es capaz de resolver solo todos los problemas que enfrenta corresponde a otra realidad de la educación. Hoy la masividad y la diferenciación de los grupos que ingresan a educarse da como resultado una gran cantidad de requerimientos de conocimiento y de competencias personales complejas no posibles de ser desempeñadas por una sola persona.

Todas las propuestas de mejoramiento de la efectividad de la escuela suponen grupos de profesores que conformen reales equipos docentes en los que sea posible compartir saberes complementarios. Esto requiere que cada profesional de la docencia conozca sus fortalezas pero también que pueda aceptar sus debilidades y carencias. Requiere también instalar en la escuela y en la vida profesional de los docentes que tanto los éxitos como los problemas no son individuales sino que pertenecen a todo el equipo.



Una estrategia central que estimule la cultura de la colaboración supone por supuesto el trabajo con los profesores, pero requiere asimismo el compromiso de la instancia central de generar las condiciones reales para que esto pueda llevarse a cabo. Las instituciones escolares están concebidas para el trabajo individual y esto se expresa no solo en el edificio y la distribución de los espacios internos sino también en las regulaciones, la organización de los horarios y la carga de trabajo del cada profesor. Para los profesores, el trabajo en equipo implica que dentro del horario de trabajo se debe tener tiempo no solo para estar frente a los alumnos sino también para hacer cosas con otros docentes. El trabajo en equipo de las escuelas supone asimismo que los directores tengan facilidades para comunicarse y tiempo para actividades comunes; así como trabajar en quipo de los supervisores supone otro modelo de organización de las tareas con diferentes cargas y compromisos.

- *Estimular el uso de datos e información en todas las instancias*

Un tema de singular interés es la importancia del uso de datos/información para cambiar una cultura. En el estudio anterior aparece también como uno de los aspectos más importantes para avanzar en los procesos de MEE. Hay dos temas interesantes en relación con esto. Por un lado, el objetivo es que la información llegue a ser usada a todo nivel (nacional, de la escuela, del aula y del estudiante) o sea que el uso de información sea un hecho cotidiano a todos los niveles. Por el otro, en todos los países se valora mucho la información provista por las instancias superiores y la posibilidad del trabajo en redes para compartir información.

Para alentar esta estrategia desde el nivel central se podrían utilizar los sistemas de información educativa ya desarrollados en la región que hasta el presente tienen como función principal solo generar datos para elevar a las instancias ministeriales y no se utilizan para que la escuela se auto-monitoree y mejore su gestión. El estímulo al uso de información en la educación debería incluir, además de información cuantitativa, otro tipo de información útil para el mejoramiento de la eficacia educativa. El uso de estándares como apoyo del monitoreo sería también una política deseable.

- *Estimular la cultura de la responsabilidad*

Tanto en el nivel del sistema escolar como en el de la institución y en el proceso de enseñanza-aprendizaje, hay evidencia recogida que establece la importancia de los mecanismos de evaluación y retroalimentación en el cambio de conducta. También los estudios sobre escuelas efectivas son consistentes en demostrar que las evaluaciones frecuentes están asociados con mejores rendimientos.

El crecimiento de la profesionalidad de los docentes va de la mano con la asunción de responsabilidades por los resultados que se logran. El status de profesional significa la capacidad de tomar decisiones personales frente a una situación garantizando la resolución del problema. Pero tradicionalmente la cultura de la escuela no asigna la responsabilidad por el aprendizaje al profesor o al sistema educativo.

Quizás como consecuencia de las perspectivas inauguradas por Coleman en los '60 el sentido común de los docentes y de los padres han normalizado la idea de que las dificultades frente al aprendizaje tienen como origen las condiciones personales de los alumnos y de sus familias. Gracias a otros estudios hoy sabemos también que, cualquiera sea la condición del alumno y su familia los aprendizajes básicos pueden ser logrados. Por esto, los niveles de decisión central de la educación tienen en este ámbito un espacio abierto para una serie de acciones que construya tanto la profesionalidad de la escuela como equipo como la responsabilidad de los docentes.

- *Diferenciar la formación profesional habilitando al profesor como asesor o agente externo*

El estudio que analizamos ha demostrado que el rol del agente externo es crucial para el mejoramiento de la escuela. Habitualmente estos perfiles se forman en las universidades y no siempre los equipos están complementados con personal que pueda aportar la mirada de la realidad y la experiencia. Por otro lado, el modelo general desde donde se piensa la capacitación del docente y la trayectoria de su desarrollo profesional tiene como fono principal el perfeccionamiento de su tarea dentro del aula o su 'ascenso' a cargos de dirección.

Cabe incorporar también líneas de desarrollo que se vean como parte de una carrera profesional diversificada teniendo en cuenta los estadios de profesionalización que desarrolla Hargreaves.<sup>20</sup> Siendo eso una línea de indudable importancia, las instancias centrales pueden regular y habilitar estrategias de desarrollo profesional que estimulen a todos los docentes a lograr la suficiente expertise como para desempeñarse como agente externo de cambio.

- *Reconocer la duración del proceso de profesionalización*

Lograr un plantel nacional de profesores con perfil profesional es una tarea de largo plazo y como tal debe ser conceptualizada desde los niveles de la conducción superior del sistema. Es bastante común que las estrategias de desarrollo profesional (instancias de capacitación, jornadas de perfeccionamiento) no tengan en cuenta el tiempo que es necesario para profesionalizarse y reduzcan las opciones a cursos dispersos que son puestos a disposición para la voluntad individual del docente.

Una estrategia centralizada que se proponga lograr un cuerpo de docente profesionales requiere una serie de condiciones pero como mínimo debe ser una acción deliberada, integral y persistente. La necesidad de más tiempo se refiere a que el cambio es un proceso en sí mismo pero también a que se requiere tiempo para planificación y preparación, tiempo para entrenamiento de los profesores antes del proyecto, tiempo para que se aprueben los proyectos de mejoramiento, de financiamiento, de equipamiento, de espacio, tiempo para el cambio de

---

<sup>20</sup> Siguiendo a Hargreaves pueden distinguirse cuatro edades del profesionalismo docente, siempre mostrando en cada nueva etapa vestigios de la era precedente. Entendemos que cada una de estas edades sirve de base de un modelo de identidad docente. Las cuatro etapas del profesionalismo docente son las siguientes:

- *La edad pre-profesional.* Ser docente es conocer un conjunto específico de estrategias de enseñanza que, por siglos, definió la esencia de la docencia. Los métodos básicos son la exposición oral del maestro y la toma de apuntes, sesiones de preguntas y respuestas y trabajo del alumno en su banco. No se trabaja con el alumno individual, sino con un 'estudiante colectivo', es decir, sólo se reciben señales del grupo mejor (más participante) y la clase se orienta con ese ritmo procurando mantener el orden y control, temas que ocupan un lugar central. Es un enfoque individualista, intuitivo e incremental pre-profesional que persiste hoy en muchos docentes y, en general, es la visión que tiene el público sobre qué es la docencia.
- *La edad del profesional autónomo.* En los años '60 se dio una fuerte discusión que cuestionaba el modelo 'natural' de enseñanza. El conocimiento pedagógico se aggiornó y dejó de ser 'natural' pero la formación inicial 'moderna' correspondía poco a la realidad incambiada del aula, lo que terminaba en que el novel docente se adaptara a la práctica. No se supera el individualismo de la práctica (o de la tarea docente) y persiste el aislamiento y el énfasis en la privacidad. Esto trajo una serie de consecuencias en el perfil profesional, básicamente relacionadas con la incapacidad de autoevaluarse y la falta de confianza en su tarea y en el progreso de los alumnos. "La edad de la autonomía profesional no preparó adecuadamente a los maestros para enfrentar los dramáticos cambios que se avecinaban y contra los cuales las frágiles puertas de sus salas de clase no ofrecían protección".
- *La edad del profesional colegiado.* En la segunda mitad de los '80, el modelo anterior hace crisis. Cada vez más los docentes enfrentan la necesidad de enseñar en maneras en que ellos mismos no fueron nunca instruidos. Al mismo tiempo, cambia el contexto de requerimientos profesionales y se diferencian las tareas. El rol incluye asesorías, planificación conjunta en un contexto de reformas colectivas y aprender de los colegas. Requiere también nuevas destrezas, disposiciones y compromisos. Pero no todos los docentes asumen esto. Quedan sectores y personas que se aferran al modelo de autonomía profesional.
- *La edad post-profesional.* Corresponde a la década de los '90, y se caracteriza por el nuevo liderazgo del docente en las escuelas y comunidades, por nuevas áreas de comunicación con los padres (evaluación), y por el fortalecimiento de las comunidades profesionales de docentes como estrategia para el mejoramiento del aprendizaje profesional continuo. (Hargreaves,1996).

los procesos, tiempo para observación, para implementación y para reflexión. La urgencia de la gestión y del logro de los resultados hace que muchas veces el factor tiempo sea desestimado.

### La pertinencia del modelo para América Latina

Existe demasiada evidencia en el mundo acerca de la necesidad de que las escuelas mejoren y es interesante ver que se crece en la mirada sistémica al incorporar el marco de la escuela en el contexto del sistema. En este aspecto, estamos todavía en un primer paso ya que, del mismo modo que lo que ocurrió cuando se inició el estudio de las escuelas efectivas, el análisis que se ofrece es solo descriptivo. El aporte de He-chuan, si bien interesante en su singularidad, es una radiografía de lo que es o no efectivo en términos de políticas macro, pero no se introduce en las dificultades de la acción.

Para hacerlo habría que introducir otros aspectos importantes tales como el juego de poder a nivel de la sociedad total (por eso no se pueden cambiar cosas tales como las condiciones de trabajo de los docentes), y la cuestión de la opinión pública, o sea las representaciones de la sociedad sobre lo que es una escuela y como debería ser (hay en la sociedad un juicio crítico que acuerda que esta situación no va más, pero no hay alternativas visibles que permitan construir otra visión).

Pensar las condicionalidades del cambio desde su dinámica necesariamente lleva a reconocer que el sistema escolar es un sistema complejo y eso hace que la escuela no pueda verse fuera de todo lo que la sobredetermina. El contexto inmediato (local, regional) y mediato (central, nacional) tiene indudable influencia pero su dinámica permite pensarlo no como polos contrastantes (facilita u obstaculiza) sino como un continuo. El reto está en ver las dos caras juntas (posible-imposible) o sea, leer de manera simultánea qué cosas de contexto ayudan, además de ver lo que restringe.

Finalmente, quisiera cerrar esta reflexión con dos consideraciones que me parecen especialmente relevantes a tener en cuenta. La primera tiene que ver con la necesidad de especificar más la realidad latinoamericana en estos temas bajo el supuesto de que, si bien la escuela como aparato civilizatorio occidental, tiene rasgos comunes en todo el mundo, también sabemos que América Latina es una región que, aunque imitando el modelo occidental clásico, ha desarrollado sus especificidades dignas de tener en cuenta frente a estas cuestiones.

Existe es cierto un cúmulo de investigación sobre estos temas en América Latina, pero en grandísima medida su modelo de análisis viene dado por las investigaciones internacionales que se conocen en el campo como las de avanzada y su objetivo general es refrendar los hallazgos conocidos.

Una rara e interesante investigación con otra mirada ha sido realizada por Gaviria y otros analizando datos de la evaluación de la educación básica de Brasil en 1995. Dicen los autores que "la investigación clásica sobre eficacia escolar afirma que los recursos educativos<sup>21</sup> no tienen incidencia en el rendimiento académico de los alumnos. Dicha investigación se ha realizado en países desarrollados, donde no hay graves problemas económicos en los sistemas educativos. Sin embargo, estos resultados han justificado ciertas políticas educativas de organismos internacionales para países en vías de desarrollo.... Su principal conclusión es que los recursos educativos tienen un importante impacto en el desarrollo académico de los alumnos, tanto en lo que se refiere a la cantidad y calidad de recursos como, sobre todo, a su utilización." (Gaviria y otros, pág 3)

---

<sup>21</sup> En el artículo se adopta una concepción amplia del concepto recurso. Se consideran tanto los recursos humanos que forman parte del proceso educativo (número de profesores de que dispone una escuela, su nivel salarial, su experiencia, su formación), como los recursos financieros (el presupuesto escolar), así como los recursos materiales, las instalaciones educativas (edificios, biblioteca, gimnasio) o el tiempo como recurso del proceso de enseñanza y aprendizaje (horas lectivas semanales y anuales). (Gaviria y otros, pag. 4)

Y sigo citando a la manera de resumen para justificar mi comentario: "Resulta llamativo comprobar que en ninguna de las listas mencionadas (de efectividad escolar) ni en los modelos comprensivos de eficacia propuestos hasta el momento aparecen los recursos como un factor clave que determina la eficacia de las escuelas.... Esto es porque la práctica totalidad de la investigación sobre eficacia escolar se ha realizado en Estados Unidos, Reino Unido, Países Bajos, Suecia, Australia, Israel... Todos estos países tienen varias cosas en común, por ejemplo sistemas educativos descentralizados, pero fundamentalmente comparten ser países desarrollados, donde el porcentaje del PIB dedicado a la educación es razonablemente alto. Y, centrándonos en el tema de los recursos, las diferencias en la cantidad y calidad de los recursos entre unas escuelas y otras son relativamente bajas." (Gaviria y otros, pág. 3)

"La medida de los recursos en los países en vías de desarrollo tienen un impacto mayor en el rendimiento de los alumnos que las encontradas en los países desarrollados. La calidad de los recursos y la disponibilidad de libros de texto y software es bastante importante en entornos deprivados. La hipótesis de trabajo que se quiere validar es que cuando se alcanzan unos mínimos, las diferencias en los recursos materiales asignados a las escuelas no parecen tener gran importancia en la explicación de las diferencias de rendimiento. Si, por el contrario, no se alcanzan, los recursos tienen una incidencia importante, lo que ocurre en los países en vías de desarrollo. De la primera parte ya se tienen datos; con este estudio se pretende comprobar la veracidad de la segunda." (Gaviria y otros pág. 4)

"Centrándonos en los recursos, la primera idea es que, frente a lo encontrado en otros estudios realizados en países desarrollados (Hanushek, 1997), los recursos con que cuenta la escuela inciden de manera significativa en los resultados de los alumnos....En este trabajo se han considerado como recursos escolares la existencia y calidad de biblioteca, laboratorio de ciencias, laboratorio de informática, televisión y aparato de vídeo. Pero también se han encontrado otros datos de extremo interés. Así, por ejemplo, hay que señalar la radical importancia que tiene para el rendimiento el hecho de que el docente desarrolle los contenidos. El resultado parece evidente: cuanto mayor es el porcentaje de contenido tratado por el profesor, mejor es el rendimiento del alumnado de esa aula. No contamos con información acerca de por qué no se desarrolla la totalidad de los contenidos pero, en cualquier caso, parece existir una íntima relación con el tiempo de aprendizaje tan destacado por J. Carroll (1963) y recordado por Creemers (1994)... Un tercer factor es la utilización del libro de texto por parte del profesor para la exposición de los contenidos. El uso de un material estructurado favorece claramente el aprendizaje por parte de los alumnos. Carecemos de datos que justifiquen la no utilización de libros de texto, pero no parece descabellado achacarlo a la falta de presupuesto familiar para su compra." (Gaviria y otros, pag. 28)

"En el apartado anterior se destacó que el Estado jugaba un importante papel en el rendimiento del alumno en relación con los recursos escolares. En este apartado final tenemos que insistir en la gran importancia del hecho de que sólo al incluir la variable recursos en el tercer nivel, la composición de la varianza entre las medias de los Estados cambia totalmente de naturaleza... No es que no haya diferencia entre las medias de los Estados. Es que la diferencia está asociada a la forma en que los recursos afectan al rendimiento medio de las escuelas en cada Estado. De la importancia práctica de este hecho puede dar idea el siguiente ejemplo. Supongamos que uno de los Estados con valores bajos de rendimiento medio decide hacer un esfuerzo de inversión para dotar a las escuelas de mayores recursos. Ciertamente, se podría conseguir un aumento en el rendimiento medio de esas escuelas. Pero este aumento sería siempre inferior al conseguido si la misma inversión se hubiera realizado en un Estado con media más alta en sus escuelas." (Gaviria y otros, pag. 29)

La segunda reflexión tiene que ver con una mirada prospectiva. La podré en el marco de una analogía: ¿no estaremos forzando demasiado la carreta sin entender que de lo que se trata es de diseñar el tren? O ¿no estaremos forzando demasiado el tren sin entender que de lo que se trata es de diseñar el avión?

La estructura y la dinámica del sistema escolar que conocemos se organizan desde un modelo (algunos autores lo denominan paradigma) clásico de lo que podría denominarse el know-how educativo o la "tecnología básica de producción de educación". Este know-how central se puede representar como el triángulo didáctico, haciendo referencia a sus tres componentes: el conocimiento que se transmite, el alumno o el proceso de aprendizaje, y el profesor o el proceso de enseñanza. El aula, las escuelas, el sistema escolar están formados de acuerdo con los rasgos que se han definido como propios para cada uno de los vértices del triángulo didáctico.

Hay ya muchos indicios que señalan la necesidad de mirar más lejos, hacia un cambio de paradigma que suponga no solo la reconceptualización del triángulo didáctico dentro de la escuela y del sistema escolar sino también la reconceptualización de qué es escuela y cuales serán los dispositivos organizativos de la nueva sociedad para "dar aprendizaje". Tengo la impresión de que, centrándonos en el Mejoramiento Efectivo de las Escuelas, estamos pensando dentro del paradigma, o sea apostando a que la escuela sigue siendo el espacio privilegiado para cumplir con la función de generación y distribución de las competencias abstractas (¿conocimiento?) que la sociedad del tercer milenio necesita para perpetuarse. Pero ¿quién puede asegurar que esto sea así?

Más allá de la conocida propuesta de desescolarización de Iván Illich en los 70, existen varios intentos más actuales de trabajar con mirada prospectiva imaginando posibles escenarios del futuro de la educación. Uno interesante es el que rescata Brunner a partir del desafío de la introducción de TIC en la escuela (Brunner, 2000). Otro, por cierto muy sugerente, es el elaborado por el proyecto Schooling for Tomorrow del Ceri/OCDE sobre la base de las tendencias existentes en el mundo (CERI-OCDE, 2001). Este proyecto ha diseñado a mediados de los 90 un conjunto de escenarios prospectivos que dan para pensar en este sentido. En una síntesis muy apretada, la prospectiva señala que existen tres grandes escenarios: el de la persistencia del status-quo, el de la escuela fortalecida, y el de la desaparición de la escuela.

El escenario del status-quo se denomina: *Los sistemas escolares burocráticos continúan*. Su descripción dice que en ellos se mantienen los rasgos básicos de los sistemas actuales ya sea porque hay una decisión del Estado de hacerlo o por la imposibilidad de producir cambios sustantivos. Hay una evolución gradual con sistemas escolares que continúan siendo fuertes porque continúan las fuertes presiones hacia la uniformidad y resistencia al cambio. Las escuelas forman parte de un entramado burocrático complicado. Existe una fuerte crítica social a la educación y los comentarios de los políticos y de los medios son críticos en tono pero a pesar de esto el cambio radical se resiste. Muchos temen que las alternativas no sean buenas para resguardar las funciones actuales de conocimiento e integración, o que se afecte la equidad. Este escenario requiere de mucho liderazgo y capacidad gerencial porque crecen las demandas y no se cuenta con recursos organizacionales para enfrentarlas. Una alternativa es la inclusión fuerte de TIC, pero es aislada y depende del apoyo del grupo central. No hay autonomía en la base para respuestas diversas

El segundo escenario se refiere a una escuela fortalecida y tiene dos opciones: una primera que se titula *Las escuelas como organizaciones focalizadas en el aprendizaje* y una segunda llamada *Las escuelas como centros de atención social*. En ambos escenarios de "re-escolarización" hay buena inversión y amplio reconocimiento para las escuelas y sus logros, incluidos los profesionales docentes, con una alta prioridad acordada tanto a la calidad como a la equidad.

El escenario *Las escuelas como organizaciones focalizadas en el aprendizaje* es un escenario con escuelas revitalizadas con una agenda que se centra en el conocimiento, en una cultura de experimentación, diversidad e innovación. Florecen nuevas formas de evaluación y las competencias de auto-evaluación. Se usan extensivamente las TIC junto con otros medios de aprendizajes, viejos y nuevos. Se destaca la gestión del conocimiento y la gran mayoría de la escuelas justifican el rótulo de "organizaciones que aprenden" (por lo tanto la equidad de oportunidades es la norma), con lazos extendidos hacia la

educación terciaria y otras organizaciones diversas. Se toman muchas decisiones a nivel de la escuela pero existen fuertes marcos de guía y facilidades e apoyo, especialmente para aquellas comunidades con menores recursos sociales.

En el tercer escenario llamado *Las escuelas como centros de atención social* la escuela goza de un amplio reconocimiento como el baluarte más efectivo contra la fragmentación social, familiar y de la comunidad. Está muy definida por las tareas colectivas lo que la lleva a compartir responsabilidades con otros cuerpos de la comunidad, otros espacios de expertise y con instituciones de educación continua. Existe un nivel generoso de apoyo financiero necesario para poder contar con entornos de aprendizaje de calidad para todos y para asegurar una estima elevada para profesores y escuelas.

La administración es compleja en este escenario. La escuela es el centro de un interjuego dinámico de grupos de la comunidad y de actores diversos, con puertas abiertas y cercos bajos. Al mismo tiempo, también el liderazgo está más distribuido y es más colectivo, y se espera que haya menos individuos con fuertes presiones. Los diferentes intereses de la comunidad (lingüístico, cultural, profesional) se expresan usando la escuela como punto focal. El trabajo en red con TIC y la cooperación florecerán tanto como expresión de los intereses diversos de la comunidad como como un modo de hacer más efectivo el gobierno escolar.

Los tres escenarios que siguen están en el marco de la desaparición de la escuela. Ellos son: *Se extiende el modelo de mercado*; *Las redes de aprendizaje y la sociedad en red* y *El éxodo de profesores y la disolución del sistema*.

Según el cuarto escenario, *Se extiende el modelo de mercado*, avanzan los rasgos de mercado ya existentes dado que los gobiernos alientan la diversificación en medio de cambios orientados al mercado. Esto se potencia por la insatisfacción de los "consumidores estratégicos" que ven la escolarización más como un bien privado que público. Se estimula a muchos nuevos proveedores a ingresar al mercado educativo y se los alienta con amplias reformas de las estructuras de financiamiento, incentivos y regulaciones. Las propuestas florecientes de indicadores, mediciones y acreditación desplazan el monitoreo público y las regulaciones curriculares. Abunda la innovación pero también las dolorosas transiciones y desigualdades. Consistente con el modelo de mercado, el rol de las autoridades públicas de la educación se reduce sustancialmente, con un rol restringido a la regulación macro del mercado, pero seguro con mucho menos involucramiento directo en el monitoreo y el seguimiento ya que esto podría distorsionar las operaciones del mercado

En el quinto escenario, *Las redes de aprendizaje y la sociedad en red*, la insatisfacción con el producto de la escuela y la importancia que se da a la demanda diversificada lleva a que se abandone la escuela a favor de una multitud de redes de aprendizaje, mejoradas por las posibilidades que dan las poderosas y baratas TIC. La des-institucionalización, hasta el desmantelamiento de los sistemas escolares puede ser un rasgo importante de la emergente "sociedad en red". Aparecen fuertes voces de variadas culturas, religiones y comunidades que producen propuestas para la socialización y el aprendizaje de los niños, algunas de carácter muy local, otras usando redes a distancia. Este escenario asume un cambio sustancial de los modelos actuales de gobierno porque se incorporan los actores privados de la comunidad y las compañías productoras de medios tecnológicos, todos los cuales ayudan a desmantelamiento de la escuelas y de los sistemas escolares. Emergen, por ejemplo, nuevas formas de acreditación internacional para grupos de élite.

El sexto escenario, finalmente, hace referencia a *El éxodo de profesores y la disolución del sistema*. En este escenario hay una crisis mayor de escasez de profesores, muy resistente a las estrategias políticas convencionales. Se produce por el rápido envejecimiento de la profesión, exacerbada por una baja moral de los docentes y por las interesantes oportunidades de los empleos más atractivos para gente graduada universitaria. La profundidad de esta crisis es muy dispar en diferentes contextos socio geográficos, áreas de contenidos, etc. Los resultados de ella pueden ser muy diferentes: en un extremo un círculo vicioso de conflicto y menores gastos y en el otro una estrategia de emergencia alientan la innovación radical y el cambio colectivo.

Los países y regiones compiten por los docentes, pero no siempre hay disponibilidad de expertise suficiente para satisfacer las necesidades. La inclusión de TIC es dispar, dependiendo de los intereses locales. Las zonas que no están en crisis tienden a protegerse pidiendo autonomía. Se desarticula la red de autoridad y el gobierno sufre un constante saqueo.

Es evidente que nadie dice que esto vaya a pasar en el futuro, pero sí que existen tendencias en la realidad que, si siguieran su curso profundizándose, darían plausibilidad a algunos de ellos. Los tres primeros escenarios suponen que la escuela sigue en pie, y los otros tres que no subsiste. No creo realista una sociedad sin escuelas en el futuro próximo pero sí me parece que este tipo de ejercicio nos ayuda a mirar el futuro con un poco más de amplitud.

Pareciera que los proyectos de mejora eficaz de la escuela tratan para hacer realidad el segundo escenario (*Las escuelas como organizaciones focalizadas en el aprendizaje*) que cuenta con escuelas revitalizadas con una agenda que se centra en el conocimiento, en una cultura de experimentación, diversidad e innovación, pero me pregunto si este es realmente el escenario apropiado para nuestra realidad latinoamericana.

Quizás el tercer escenario (*Las escuelas como centros de atención social*) sea más pertinente para nuestra realidad en función de su característica de una escuela que goza de un amplio reconocimiento como el baluarte más efectivo contra la fragmentación social, familiar y de la comunidad, con tareas colectivas que la lleva a compartir responsabilidades con otros cuerpos de la comunidad, otros espacios de expertise y con instituciones de educación continua.

En ese caso, es nuestra tarea como comunidad de especialistas latinoamericanos, redefinir cuáles son los indicadores del proceso de mejora institucional, cuáles son los logros que esperamos de las escuelas y de los alumnos, cuál es la formación inicial y el desarrollo profesional del profesor, consistente con esta nueva escuela, y cuál es la tarea para hacerlo posible.

Buenos Aires, diciembre 2007

## BIBLIOGRAFIA

Aguerrondo Inés. *Ministerios de Educación. De la estructura jerárquica a la organización en red*, IIEP/UNESCO-Buenos Aires, 2002.

Aguerrondo Inés. *Decentralization of schools may be not enough (some reflections on 'steering-from-below')*, IIEP/Paris, Forum on "The organization of Ministries of Education", Paris, June 20/21, 2001.

Aguerrondo, Inés. "La innovación educativa en América Latina: balance de cuatro décadas". *Perspectivas*, Vol.XXII, N°3, (83), Ediciones UNESCO, 1992

American Federation of Teachers, *AFT Suggested Checklist for Ensuring a Fair and Effective School. Improvement Process*, AFT-CIO, www.aft.org

Avalos Beatrice y Nordenflycht María Eugenia. *La formación de profesores. Perspectiva y experiencias*, Aula XXI/Santillana, Santiago, Chile, 1999.

Bolívar Antonio. *Cómo mejorar los centros educativos*, Madrid, Síntesis, 1999.

- Brunner José Joaquín *Educación: escenarios del futuro. Nuevas tecnologías y sociedad de la información*, PREAL, Documentos Nº 16, 2000.
- Coleman, James S. y otros. *Equality of educational opportunity*. Washington: US Government Printing Office, 1966.
- Creemers, Bert P.M.. "A comprehensive framework for effective school improvement", New Perspectives for Learning, Briefing paper 27, The European Commission  
<http://www.pjb.co.uk/npl/index.htm>
- Creemers, Bert P.M. "Las organizaciones que aprenden: mejora para conseguir eficacia." *Organización y gestión educativa, Revista del Fórum Europeo de Administradores de la Educación*, ISSN 1134-0312, Vol 9, Nº1, 1998, pag. 8-12.
- Creemers, Bert P.M "Las metas de la eficacia escolar y la mejora de la escuela", D. Reynolds, R. Bollen, B. Creemers, D. Hopkins, L. Stoll y N. Lagerweij: *Escuelas eficaces. Claves para mejorar la enseñanza*, Madrid, Aula xxi/Santillana, 1997, pp. 37-49.
- Edmonds, R.R. (1979). *Search for effective school: The identification and analysis of city school that are instructionally effective for poor children*. East Lansing: Michigan State University.
- Fernández Díaz, M.J.. y González Galán, A.. "Desarrollo y situación actual de los estudios de eficacia escolar". *RELIEVE*, vol. 3, Número 1, 1997. Consultado en [http://www.uv.es/RELIEVE/v3n1/RELIEVEv3n1\\_3.htm](http://www.uv.es/RELIEVE/v3n1/RELIEVEv3n1_3.htm) el 28 noviembre 2007
- Fullan, Michael, *The tri-level solution*, Education Analyst - Society for the Advancement of Excellence in Education — Winter 2005
- Fullan, Michael. *Change Forces: Probing the Depths of Educational Reform*, Palmer Ed., Londres, 1993.
- Gairín Joaquín. "Estadios de desarrollo organizativo: de la organización como estructura a la organización que aprende", en Lorenzo, M. y otros (coord.) *Enfoques comparados en Organización y Dirección de Instituciones Educativas*. Volumen I. Grupo Editorial Universitario, Granada, 1999, págs 47-91.
- Gaviria José Luis, Martínez-Arias Rosario y Castro María. "Un estudio multinivel sobre los factores de Eficacia Escolar en países en desarrollo: el caso de los recursos en Brasil". *Archivos Analíticos de Políticas Educativas. AAPE*, ISSN 1068-234, Volumen 12, Nº 20, Mayo 5, 2004
- Hargreaves Andy. *Cuatro edades del profesionalismo y del aprendizaje profesional*, Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Formación Inicial y Perfeccionamiento Docente, Sgo. de Chile, 1996a
- Hargreaves Andy. *Profesorado, cultura y postmodernidad. (cambian los tiempos cambia el profesorado)*. Madrid, Morata, 1996.
- He-chuan Sun. *National Contexts and Effective School Improvement. An exploratory study in eight European countries*. Biblioteca de la Universidad de Groningen, 2003  
<http://dissertations.ub.rug.nl/FILES/faculty/ppsw/2003/h.sun/thesis.pdf>
- Maureira, Oscar. "El liderazgo factor de eficacia escolar, hacia un modelo causal." *REICE Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Vol. 2, No. 1, 2004.  
<http://www.ice.deusto.es/rinace/reice/vol2n1/Maureira.pdf>



Murillo Torrecilla F. Javier (Coord) *Investigación iberoamericana sobre eficacia escolar*, Convenio Andrés Bello, Bogotá, D. C., Colombia, 2007.

Muñoz Repiso M., Murillo F.J., Barrio R., Brioso M.J., Hernández M.L. y Perez-Albo M.J. "Aportaciones de las Teorías de la Organización al nuevo movimiento teórico-práctico de Mejora de la Eficacia escolar". *Revista Española de Pedagogía*, año LIX, nº 218, enero-abril 2001, pag.69-84

OCDE (1991): *Escuelas y calidad de la enseñanza. Informe internacional*, Barcelona - Buenos Aires - México; Paidós - Ministerio de Educación y Ciencia.

OECD. *L'école de demain: tendances et scénarios*. CERI-OCDE, Paris, 2001.

Reynolds David, Teddlie Charles, Stringfield Sam, Creemers Bert, Schaffer Gene, Bellin Wynford. *World Class Schools*. International Perspectives on School Effectiveness, Falmer Print, 2002

Reynolds, David y Teddlie, Charles. *Joining School Indicator, School Effectiveness, and School Improvement Research--The International Perspective*. Presentado en el Annual Meeting de la American Educational Research Association (AERA), Montreal, marzo 1999.

Reynolds, David y otros. *Las escuelas eficaces. Clave para mejorar la enseñanza*. Aula XXI-Santillana. Madrid. 1996

Scheerens, J. (1996): "Can the School Effectiveness Knowledge Base Guide School Management?", en *II International Conference on School Management*, Bilbao, ICE de la Universidad de Deusto, pp. 98-119.

WOßMANN, Ludger. *Schooling resources, Educational Institutions, and Student Performance: The International Evidence*, Kiel Institute of World Economics, 24100 Kiel, Germany, 2001.