



Monografías y Temas de Investigación



# Calidad de la educación: una experiencia de evaluación para el mejoramiento en la enseñanza media estatal<sup>1</sup>

Marta E. Teobaldo

## I. EL PROBLEMA DE LA CALIDAD DE LA EDUCACION

La calidad de la educación surge como tema dominante en América latina durante la década de los 80: se expresa en el discurso que fundamenta políticas de mejoramiento para el sector, en proyectos de investigación, en propuestas de innovaciones y en numerosos trabajos que analizan las características de la crisis educativa. El tema se incorpora con carácter prioritario en la agenda educativa de los organismos internacionales: es incluido como uno de los objetivos fundamentales del Proyecto Principal de Educación de la UNESCO y constituye uno de los temas principales a discutir en la reunión de los ministros de educación de la OCDE (Paris, 1984). Sin embargo, a pesar de su recurrencia, el tratamiento teórico y metodológico de la calidad ha sido heterogéneo en los enfoques y formas de abordaje.

En las primeras publicaciones correspondientes a los 80, el término "calidad" es usado con frecuencia pero no se explicita su significado, como si existiese un sentido unívoco del mismo. Sin embargo, bajo la expresión "calidad de la educación" se agrupan problemas de distinta naturaleza y alcance y se formulan, por ello, propuestas diversas. Con la creciente difusión y profundización del tema, el significado del vocablo comienza a explicitarse; aparecen entonces diferentes nociones del mismo, con lo cual la falta de consenso se mantiene, sólo que ahora de modo manifiesto.

La polisemia del término encuentra su origen en el hecho de que la calidad refiere a un valor que se asigna o sustrae a un proceso y/o producto educativo; el empleo de expresiones como educación de "buena" o "mala" calidad dan cuenta de ese mecanismo. En ambos casos, se trata de juicios de valor que adjudican o niegan —en mayor o menor medida— la existencia de determinados atributos o propiedades en el proceso o producto analizado, y tanto la adjudicación como la sustracción de valor implican una operatoria comparativa según la cual la realidad observada se compara con un referente o modelo deseable. A la vez este último es siempre, en todo sistema de producción cultural, un constructo; o, en palabras de Pierre Bourdieu<sup>2</sup>, un "arbitrario cultural" y en cuanto tal sus cualidades refieren a un modelo históricamente situado.

Cuando se emplea la expresión "calidad de la educación", se presenta una situación equivalente. En efecto, ella supone la existencia de determinados criterios para evaluar, por ejemplo, las características de los objetivos y de los procesos educacionales, las condiciones en que estos últimos tienen lugar, mediante una comparación entre la realidad observada y los criterios empleados. A la vez, también

---

MARTA E. TEOBALDO es coordinadora de la Maestría en Investigación Educativa del CEA.

<sup>1</sup> Este artículo constituye una revisión ampliada del que fuera publicado por UNESCO/OREAL en *La Gestión Pedagógica de la Escuela*, Sgo. de Chile, 1992.

<sup>2</sup> Pierre Bourdieu, *La Reproducción*, LAIA, Madrid, 1979.

los criterios de evaluación son relativos; varían según la concepción que se tenga del sujeto, de su papel en la realidad en que actúa, de las finalidades que se atribuyan al sistema educativo, etcétera. Así, los criterios de calidad tienen como último referente valores que trascienden el ámbito educacional. Estos valores pasan a constituirse en normatividad educativa sólo cuando su transmisión se estima deseable para una sociedad dada en un momento dado. Recién entonces la normatividad educativa es el referente en el que se fundan los criterios de calidad seleccionados.

Sin embargo, entre los valores y fines educativos deseables para el sistema educativo formal y su concreción en las prácticas educativas cotidianas, existen múltiples mediaciones en la que aquella normatividad se expresa: currículum formal, desarrollo curricular, objetivos, metodologías. Estas instancias, con excepción del currículum prescripto, son heterogéneas y se fundan en criterios diversos (y muchas veces divergentes) cuando más se acercan a las prácticas educativas institucionales y del aula, independientemente de que los criterios empleados intenten constituir la mejor interpretación o "traducción" posible de la normatividad originaria. Las sucesivas transposiciones, unidas al hecho de que la normatividad educativa es siempre *situada*, explican la ausencia de una definición unívoca del término "calidad" y vuelven inadecuado todo intento de determinar, de una vez para siempre, los criterios para evaluarla. Como no refieren a un valor absoluto, estos deben especificarse en cada situación. Así, en las investigaciones sobre el tema, los criterios de evaluación de la calidad educativa varían según la concepción de calidad adoptada (explícita o implícitamente), según el sujeto que evalúa y según el objeto evaluado. Varían, en consecuencia, las dimensiones (y sus correspondientes indicadores) seleccionados para el análisis de los procesos educacionales: infraestructura física, contenidos curriculares, formación docente, procesos de enseñanza-aprendizaje, organización y gestión de los establecimientos escolares, etcétera.

El informe sobre los resultados de la reunión de la OCDE precedentemente citada, señala que "una definición estricta y única de la calidad requeriría dos supuestos discutibles: primero, que bajo la complejidad de los sistemas educativos hay una serie de objetivos realmente claros y no contradictorios que proporcionan la medida del logro de la calidad; segundo, que debería ser posible aplicar tales objetivos en todos los países de la OCDE pese a la gran diversidad de sus tradiciones y cultura y a la variedad de condiciones que predominan incluso dentro de las fronteras nacionales. Exigiría también suponer que ha de llegarse al mejoramiento educacional a través de un modelo o plan estándar que cabe aplicar de arriba abajo". Con respecto a esta última afirmación, es preciso señalar que también las estrategias de mejoramiento son relativas, no sólo a la acepción de calidad que se sustente y a las particularidades del contexto al que se apliquen, sino a las concepciones que sobre el cambio tengan los actores o grupos directamente involucrados en su planificación. Es frecuente, por otra parte, que la calidad se asocie con la cantidad como su opuesto, como si la masividad representara necesariamente un deterioro de la calidad. Si bien es cierto que habitualmente se observa una relación directa e inversa entre ambos factores, la conexión entre ellos no es, sin embargo, necesaria. Parece depender, más bien, de las condiciones en que tengan lugar los procesos de enseñanza, como lo indicaría el caso japonés, que combina enseñanza masiva con niveles significativos de calidad.

La expresión "calidad de la educación" ha estado vinculada, predominantemente, con la excelencia y significatividad de los contenidos curriculares y con el dominio de

metodologías apropiadas para su transmisión. Ha sido extraño, o por lo menos poco frecuente, encontrar la expresión asociada con los temas de la distribución del poder, de la ampliación de los ámbitos de decisión y, en términos más generales, con el problema de la gestión de las instituciones escolares. El enfoque se vincula, a nuestro criterio, con una visión generalizada de lo educativo que, por un lado, circunscribe dicotómicamente el campo pedagógico a lo curricular y a lo docente como los aspectos determinantes de la formación; y por otro, establece entre ambos componentes una relación tal que lo docente es función de lo curricular. En una concepción de este tipo, otros factores que inciden en la calidad de las prácticas educativas pasan a tener un valor subsidiario. La infraestructura escolar, por ejemplo, tiene valor en la medida en que facilita u obstaculiza los aprendizajes; tiene, así, un valor relativo, pero en sí misma no se considera educativa.

Otro tanto sucede con la red de relaciones institucionales: constituida por relaciones formales (relativamente pautadas) e informales, pareciera tener, también, sólo un valor relativo al buen o mal funcionamiento de las escuelas, pero suele presentarse como despojada de valor educativo propio. En un contexto político de recuperación de las instituciones democráticas se vuelve ineludible incluir, en el análisis de la calidad, la dimensión educativa de las estructuras institucionales y de las prácticas escolares. Cada unidad escolar educa, también, a través de sus formas organizativas y de las relaciones sociales que se configuran en función de éstas. Por ello los procesos educativos formales son institucionales; tienen lugar en y son producto de la institución global. En este sentido, tanto el rol como los derechos y responsabilidades de los docentes cobran una dimensión institucional. De ahí que proponer o reclamar una participación efectiva en los asuntos de la institución, es un derecho y una obligación profesional, porque toda la institución (en sus aspectos organizativos, normativos, etc.) es educativa.

Tanto las teorías como las prácticas que operan una división entre lo que es y no es educativo en la escuela (o que sólo lo es parcial, incidentalmente o de modo secundario) acotan o reducen el papel de sus miembros a funciones de especificidad tal que acaban limitando su ámbito de participación. Estas operaciones de división y reducción están presentes, también, en la escisión entre contenidos de conocimientos y metodologías de enseñanza, como se observó anteriormente. Las metodologías se presentan, de manera habitual, como meros soportes técnicos o instrumentales de lo que se transmite; es decir, de los contenidos. Se opera de este modo una división entre contenidos y métodos que excluye, automáticamente, la posibilidad de que los propios métodos "enseñen", porque ésta es —de acuerdo a la división operada— función de los contenidos. El método queda, por lo tanto, reducido a sus aspectos instrumentales.

Por efecto de estas operaciones se hace difícil comprender un aspecto de importancia central en la práctica educativa, a saber: que las metodologías transmiten ellas mismas y por encima de la voluntad de los actores involucrados, modelos de relación social entre sujetos (autoritarias, cooperativas, etc.) y como consecuencia, modelos de relación social con el conocimiento (de transmisión, recepción, apropiación, producción, etcétera).

El hecho de poner el acento en lo educativo de las prácticas metodológicas e institucionales, conduce a señalar que la estructura organizativa de las unidades escolares, fundada en una concepción excesivamente centralizada del poder, genera relaciones de autoridad y dependencia que son esencialmente antagónicas con la

criticidad y la creatividad, la participación responsable y el compromiso institucional que requiere una educación de calidad. Por lo tanto, la democratización de esas relaciones es condición necesaria de toda propuesta de mejoramiento, lo que implica una distribución del poder que amplíe el ámbito de decisiones. Resulta realmente contradictorio que se asigne a las instituciones educativas un papel central en la transmisión de valores democráticos, a partir de una estructura organizativa y de funcionamiento que implica relaciones no democráticas. Es preciso señalar, sin embargo, que la descentralización y distribución del poder es una condición necesaria pero no suficiente para la obtención de mayores niveles de calidad. Para ello será preciso asegurar ciertas condiciones mínimas referidas a la capacitación de los docentes y de la comunidad que los rodea, a las condiciones laborales de los profesores y al presupuesto institucional, como podrá verse a lo largo del presente trabajo.

Por último, es importante destacar que sólo en tiempos recientes ha comenzado a cobrar relieve una visión sistémica de la calidad, según la cual los resultados educativos son producto del conjunto de factores y procesos que condicionan la experiencia escolar. Dentro de este enfoque, la gestión institucional constituye la instancia central para la generación y/o ejecución de proyectos destinados a instalar una cultura evaluativa no fragmentaria que: a) proporcione información sobre la calidad de los procesos y productos obtenidos y b) permita, a cada establecimiento escolar, diseñar y poner en marcha proyectos de mejoramiento pertinentes y factibles. En esta línea se inscribe el proyecto cuyas características y desarrollo se exponen a continuación.

## 2. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

En Setiembre de 1988, a casi cinco años de la recuperación del orden constitucional en Argentina, comienza a ejecutarse —en la órbita del Ministerio de Educación y Justicia de la Nación— el proyecto “Evaluación y Mejoramiento de la Calidad de la Educación en el Nivel Medio de Enseñanza”<sup>3</sup>. Dicha investigación formaba parte de un conjunto más amplio de proyectos impulsados por la conducción educativa con la finalidad de obtener resultados y propuestas que orientasen la adopción de políticas para ámbitos y niveles deficitarios del Sistema. En este sentido, el proyecto mencionado constituye una respuesta que intenta revertir el fuerte deterioro del Ciclo Medio, ostensible en la insuficiente y obsoleta formación de los estudiantes, en su propia insatisfacción como usuarios del nivel, en el descontento de los padres ante los aprendizajes de sus hijos y en el desánimo de los docentes y directivos por sus empobrecidas condiciones de trabajo.

Durante los primeros cuatro años de gestión del partido gobernante, la política educativa para el Nivel Medio estuvo dirigida, fundamentalmente, a promover su democratización, sobre la base de medidas tendientes a facilitar el acceso al Ciclo. Si bien algunas resoluciones adoptadas a partir de 1984 como la modificación del sistema

---

<sup>3</sup> En el Ministerio de Educación y Justicia de la Nación y la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO) fueron, respectivamente, los organismos de ejecución y asistencia técnica del proyecto. El financiamiento provino del Banco Mundial.

de evaluación (que sustituía la calificación basada en la escala numérica por otra de tipo conceptual) y los cambios en los contenidos de algunas asignaturas constituyeron un intento por mejorar la calidad educativa, la atención acordada inicialmente a esta problemática fue incipiente y fragmentaria.

Hacia 1988 el problema de la cobertura se hallaba resuelto en proporciones significativas, debido a la supresión de los exámenes de ingreso y a la creación de establecimientos destinados a absorber la consecuente expansión de la matrícula. Recién entonces la prioridad de las políticas se desplaza hacia el mejoramiento de la calidad. Se formula y pone en marcha el "Proyecto de Transformación de la Educación Media", que apunta a elaborar estrategias de cambio más globales, a partir de proyectos de innovación implementados con carácter experimental. En ese contexto, elevar la calidad del servicio educativo pasa a constituir, también, un propósito estrictamente asociado a la democratización, entendida ya no sólo como acceso sino como permanencia de la población escolar en un Ciclo que por la formación que provee garantiza la obtención de adecuados niveles de desempeño y logros. El mejoramiento de la calidad se plantea, así, como condición necesaria para la democratización de la enseñanza.

### 3. CARACTERIZACION DEL PROYECTO

Tres aspectos centrales permiten definir, en grandes rasgos, lo esencial del proyecto "Evaluación y Mejoramiento de la Calidad de la Educación en el Nivel Medio de Enseñanza": 1) Se trata de un proyecto de investigación-acción, que contiene un modelo de acciones sistemáticas a ser realizadas, fundamentalmente, por los miembros de las instituciones educativas que intervienen en la experiencia. Tales acciones (destinadas a evaluar y mejorar la calidad educativa que se fuere alcanzando a lo largo de un tiempo dado y según criterios previamente establecidos y acordados) constituyen, a la vez, el referente empírico de la investigación y la instancia de validación del modelo y de los supuestos teóricos que lo fundamentan; 2) La hipótesis central en que se basa la propuesta es que el mejoramiento de la calidad exige operar sobre los distintos componentes (estructura curricular, contenidos, metodologías) y ámbitos (aula, institución, comunidad, instancias de conducción educativa) constitutivos y constituyentes de los procesos educacionales escolarizados. Esto significa considerar que la calidad de los servicios educativos depende de relaciones pluricausales, desestimando la idea de que "una modificación parcial o fragmentaria de algún componente (perfeccionamiento de los docentes, un nuevo plan de estudios o introducción de ciertas tecnologías)" conducirá a la transformación global del sistema, o a generar la calidad buscada<sup>4</sup>; 3) En función de la hipótesis señalada, el proyecto contiene un modelo de trabajo institucional basado en: a) Espectro de propósitos institucionales en relación con los componentes y ámbitos ejemplificados en 2), que se consensuan en

---

<sup>4</sup> Pedro Lafourcade, Documento Inicial, Subproyecto 9: "Evaluación y Mejoramiento de la Calidad de la Educación en el Nivel Medio de Enseñanza", Ministerio de Educación y Justicia, Buenos Aires, 1988. El documento contiene la propuesta constitutiva del proyecto.

cada unidad educativa; b) Metodología de acción destinada al logro de los propósitos acordados. Acciones a ser realizadas, fundamentalmente, por los miembros de cada institución; c) Metodología de autoevaluación, para verificar el cumplimiento de los propósitos establecidos en los tiempos previstos y corregir cursos de acción cuando fuese necesario.

En la práctica, este modelo contenido en el proyecto se ofreció a las instituciones en calidad de referente para las acciones destinadas a mejorar la calidad. Los propósitos enunciados en la propuesta se presentaban en cada colegio para su discusión, pudiendo ser ampliados y/o reformulados, en la medida en que se respetasen los principios que los sustentaban, derivados de la política educativa nacional. El propio ordenamiento y jerarquización de los mismos podía ser modificado conforme a las necesidades específicas de cada institución. Del mismo modo, se analizaban y discutían la metodología de acción institucional y los criterios y procedimientos de autoevaluación, considerando sus fundamentos teóricos y sus aspectos instrumentales, diseñados para ordenar las acciones colectivas y ponderar sus resultados.

De acuerdo con la hipótesis central sobre el mejoramiento de la calidad, los propósitos institucionales enunciados en el proyecto conciernen a distintas dimensiones: a) La formación de los estudiantes; b) Las relaciones entre la escuela y la comunidad; c) La vinculación entre la escuela y las instancias superiores de conducción educativa; y d) La organización y gestión institucional<sup>5</sup>. En el trabajo específico con las escuelas, la discusión sobre los propósitos estaba referida a cada dimensión. Se trataba de obtener el mayor consenso posible sobre los principios en que aquéllos se sustentan y sobre su pertinencia y suficiencia para la obtención de mejores niveles de logro en cada dimensión. A partir de un acuerdo mayoritario sobre estos puntos, la formulación definitiva de los propósitos en cada escuela podía conducir a que los originariamente enunciados en el proyecto fuesen ampliados, precisados, reformulados (para volverlos más comprensibles) y/o jerarquizados de otra manera dentro de cada dimensión. Así pasaban a integrar, finalmente, el marco directriz de cada institución.

La consecución ulterior de los propósitos así establecidos se halla asociada a una metodología de acción institucional que provee modos orgánicos y sistemáticos de acción colectiva, organizados conforme a las siguientes fases: a) Determinación de las condiciones necesarias (intra y extra institucionales) para la consecución de los propósitos; b) Evaluación diagnóstica de las condiciones actuales (intra y extra institucionales) para garantizar logros esperables; c) Estudio de factibilidad para crear las condiciones necesarias, a partir de los datos de la evaluación diagnóstica;

---

<sup>5</sup> Para ejemplificar: la dimensión "Formación de los estudiantes" incluye propósitos tales como: a) lograr que la oferta educativa sea congruente con la formación que se requiere para un desempeño social protagónico y solidario; b) elevar la tasa de retención de cada cohorte hasta la consecución de la formación prevista para el nivel; c) alcanzar una efectiva articulación horizontal y vertical con los demás niveles del sistema para facilitar el tránsito de los estudiantes de un ciclo a otro. La dimensión "Organización y Gestión Institucional" contiene, entre otros, propósitos como los siguientes: a) instaurar mecanismos y estilos de conducción que aseguren una participación real y eficaz de los miembros del establecimiento; b) crear en cada colegio un sistema integrado e integral de información educativa y de autoevaluación institucional.

d) Elaboración y ejecución de planes generales y específicos para transformar paulatinamente, las condiciones deficitarias y crear las que se estiman condiciones necesarias; e) Evaluación continua y síntesis periódica de las acciones y de sus resultados; f) Reajuste de lo que se lleva a cabo, frente a lo evaluado y al ingreso continuo de información.

Cada una de las fases de esta metodología es objeto de tratamiento y desarrollo específico en los distintos documentos del proyecto. Se incluyen procedimientos, se provee diversa información y se ejemplifica cómo ejecutar cada etapa. Con relación a la fase a) la propuesta incluye las condiciones que se estiman necesarias para alcanzar los propósitos formulados en cada dimensión. Tomando como ejemplo la dimensión "Organización y Gestión institucional", algunas de las condiciones necesarias enunciadas son: 1º) Existencia de mecanismos de decisión que garanticen una distribución democrática del poder, basada en la participación efectiva de los miembros de la escuela en los asuntos institucionales; 2º) Disponibilidad de márgenes adecuados de autonomía para que cada establecimiento pueda decidir sobre cuestiones importantes al quehacer institucional, en los momentos oportunos; 3º) Existencia de un régimen laboral que asegure al personal docente tiempo suficiente para actuar en la institución, garantizando una relación adecuada entre tareas a cumplir, tipo de designación y salario correspondiente; 4º) Existencia de un sistema de información actualizado, que contenga datos intra y extra institucionales relevantes para la gestión de cada establecimiento; 5º) Disponibilidad de recursos humanos y materiales para el procesamiento e interpretación de la información recabada, conforme a parámetros que permitan evaluar la capacidad y el compromiso de la institución y de las instancias superiores del gobierno educativo para el logro de los propósitos acordados.

Estas condiciones enunciadas como necesarias en la propuesta, se discutían, también, en cada colegio, por ser indisolubles de la consideración de cada propósito. Es interesante señalar que la mayor dificultad enfrentada en el trabajo concreto con la fase a, devino de la asimilación que los miembros de las escuelas realizaban entre los conceptos "condición necesaria" y "condición ideal". Desde la perspectiva de la implementación del proyecto, resultaba fundamental la distinción entre ambas categorías conceptuales, porque su identificación conducía a la planificación de acciones inadecuadas o a una mera planificación formal, que restaba compromiso a los actores, en términos de la propia ejecución de las acciones programadas. Por otra parte sucedía a veces que cuando la condición analizada era percibida como no alcanzable por estimarse "ideal" (ampliación del poder de decisión, por ejemplo), se programaban acciones dirigidas a instituir otra condición de especie similar pero cuya realización se consideraba posible (creación de consejos de comisiones ad-hoc con carácter propositivo y deliberativo, sin poder de decisión). El mayor problema residía, en esos casos, en que las restricciones impuestas por la realidad no sólo volvían "ideal" para los actores ciertas condiciones necesarias en términos de su consecución, sino que obstruían la percepción de las mismas en su calidad de tal, con independencia de los impedimentos para instituir las. Por otra parte, tanto la falta de información previa sobre el carácter necesario de ciertas condiciones para obtener resultados de calidad, como la ausencia o desconocimiento de experiencias concretas que operasen como modelos alternativos posibles, actuaban en el mismo sentido. Situaciones de esta naturaleza pudieron observarse cuando se trataban condiciones necesarias de diverso tipo: desde algunas inherentes a la infraestructura escolar (existencia de establecimientos para una población no mayor

a 500 ó 600 alumnos, por ejemplo) hasta otras referidas a la retención de los estudiantes (promoción según ritmos de aprendizaje y no según cursos establecidos). Estos problemas llevaron a que una buena parte del trabajo inicial en las escuelas, consistiese en explicar y debatir con el personal de la misma el por qué del carácter necesario de una condición y su vínculo con determinados propósitos, recurriendo a ejemplos diversos y proporcionando apoyo bibliográfico para ilustrar el análisis de cada condición.

La planificación de las acciones a corto, mediano y largo plazo suponía una evaluación previa del estado de las condiciones presentes (fase b). Así, la distancia observada entre estas condiciones y las consideradas necesarias para alcanzar los propósitos, constituía el punto de partida para proponer estrategias de acción más realistas, que tomaran en consideración la capacidad actual o potencial de la escuela para instituir las condiciones buscadas. Obviamente, los niveles de dificultad emergentes variaban según el tipo de propósito y las condiciones reales que constituían el inicio del proceso en cada institución.

Toda vez que el estudio de factibilidad (fase c) ponía en evidencia que el logro de un propósito y de las condiciones necesarias asociadas a su realización eran de alto nivel de dificultad, se difería la elaboración y ejecución de planes de acción (fase d), en espera de circunstancias más oportunas, pero nunca se excluían del programa institucional si el logro de aquéllos se consideraba imprescindible para mejorar la calidad de la oferta educativa. Así, los planes de acción orientados a instituir condiciones complejas y previamente inexistentes en la institución, contemplaban etapas más flexibles en el tiempo e incluían procedimientos variados para acercarse progresivamente a la condición buscada. Retomando un ejemplo anterior, los planes para crear en las escuelas nuevos mecanismos y órganos de decisión (ampliando el ámbito para la toma de decisiones) contenían un espectro posible de estrategias progresivas: creación de instancias de discusión tendientes a revisar los límites del rol institucional; capacitación en servicio del personal del colegio en materia de gestión escolar; elaboración y discusión de propuestas para crear nuevas instancias colegiadas de trabajo; creación de comisiones para revisar la normativa vigente y elaborar propuestas alternativas; etcétera.

El proceso evaluativo del trabajo institucional (fase e) se planteaba como imprescindible para reorientar las acciones futuras y contemplaba tanto instancias de evaluación externa (situaciones de prueba para medir los logros alcanzados por los estudiantes en las distintas áreas curriculares) como procedimientos internos de autoevaluación institucional. A partir de la información obtenida en estas instancias, se definían prioridades y mantenían o reorientaban las acciones en curso, o las programadas a mediano y largo plazo (fase f). Conforme al contenido de la propuesta las actividades de autoevaluación conciernen tanto al marco directriz elaborado por cada colegio como a cada una de las fases descriptas. Los instrumentos para la recolección de información fueron inicialmente diseñados con carácter provisorio, a fin de someterlos a la consideración de los docentes para su reelaboración conjunta, previa a la aplicación.

Los componentes esenciales del proyecto (espectro de propósitos según dimensiones, metodología de acción y de autoevaluación institucional) apuntan a una *resignificación* del rol de la instituciones y de los actores que las integran. En este sentido su implementación en los colegios tendía a lograr que estos funcionasen como unidades

autorregulables, basadas en procesos de reflexión y de evaluación continua de sus prácticas y productos, con capacidad de respuesta a las demandas y a los obstáculos que se presentasen y con una dinámica institucional sustentada en el compromiso sociopolítico y profesional de sus miembros para hacer efectivos los propósitos acordados. La propuesta originaria concibe el compromiso de quienes se involucran en la experiencia como un factor primordial en la generación de los cambios deseados. Ello requiere que los miembros de las unidades escolares: a) sean protagonistas en los procesos de transformación; b) perciban que los distintos niveles responsables de la conducción educativa dan apoyo a sus acciones; y c) adviertan, en instancias de autoevaluación aplicadas a lo largo de un período establecido, cambios significativos en los campos en que hayan operado.

El proyecto, en tanto apunta a la innovación en las prácticas de quienes conforman las unidades escolares, exige analizar, discutir y especificar permanentemente, con los propios actores involucrados, el modelo de referencia que opera como imagen-objeto, proveyendo orientación valorativa, por un lado, y conocimientos técnicos específicos, por otro. En este sentido, el desarrollo del trabajo en los colegios ha mostrado la importancia que adquiere para los docentes: a) el conocimiento de que existen ciertos parámetros que orientan la selección y el ejercicio de sus prácticas; b) que la planificación de acciones en base a criterios racionales, fundados en los resultados de diagnósticos y en estudios de factibilidad, acuerda mayor previsibilidad a sus acciones; y c) que la evaluación de los logros alcanzados en el tránsito de las condiciones actuales a las necesarias, confiere mayor control sobre lo realizado y posibilidades de corregir rumbos equivocados.

A modo de resumen puede decirse que el objetivo central del proyecto consistió en elaborar, implementar y validar una metodología de la acción institucional tendiente a potenciar y evaluar (en instancias de hetero y autoevaluación continuas) la capacidad y el compromiso institucional de los miembros de cada unidad educativa para el logro de los propósitos consensuados, en relación con el mejoramiento de la calidad.

#### 4. EJECUCION DEL PROYECTO

Con la iniciación del proyecto, en Setiembre de 1988, comenzaron a constituirse los equipos de trabajo: un equipo central de coordinación, otro de especialistas en áreas curriculares y finalmente, el de coordinadores zonales, que estarían a cargo de la animación institucional. Debido a la índole del trabajo se incluyó, asimismo, un especialista en trabajo socio-institucional. Entre Setiembre y Diciembre de 1988 (últimos meses del año escolar) se visitaron establecimientos de Enseñanza media en las cinco regiones del país, con el propósito de: a) explicar los objetivos y características principales del proyecto y b) invitarlos a incorporarse a la experiencia. A partir de los primeros encuentros con los directivos de cada colegio, se promovieron reuniones ampliadas a la totalidad del personal, con el propósito de que se considerasen las características principales del proyecto y se decidiese la incorporación o no a la experiencia. Una vez definida la aceptación, los colegios se seleccionaban de acuerdo con los siguientes criterios: jurisdicción de pertenencia, ubicación geográfica y antigüedad de la institución; volumen de la población estudiantil atendida y características

socio-económicas de los alumnos<sup>6</sup>.

Antes de iniciarse el año lectivo 1989, el equipo central reunió a los Supervisores de los colegios incorporados hasta ese momento, para analizar los objetivos y características del proyecto. Con la misma intención se desarrolló un Seminario intensivo para los Rectores de los establecimientos y Coordinadores zonales. Se trataba, además, de establecer los primeros contactos entre quienes tendrían las principales responsabilidades en el desarrollo del proyecto en las escuelas. En Marzo de 1989, se iniciaron en los colegios las acciones acordadas. Para ese momento se contaba con una Resolución Ministerial, autorizando la implementación del proyecto en los establecimientos seleccionados, dependientes de la Dirección Nacional de Enseñanza Media, e inscribiendo la experiencia dentro del Programa de Transformación de ese nivel.

La intervención institucional sistemática comenzó con el desarrollo de un Seminario en cada colegio, a cargo de los miembros del Equipo Central y de quienes se desempeñarían, en adelante, como coordinadores permanentes del proyecto en la institución<sup>7</sup>. El Seminario, destinado a la totalidad del personal de la escuela tenía como propósito explicitar y someter detenidamente a discusión los aspectos troncales del proyecto, así como organizar la implementación de las primeras propuestas que emergiesen. Durante su desarrollo, se acordó que la institución debía consensuar, dentro de plazos de tiempos razonables, los propósitos que orientarían sus acciones y decidir las formas de organización del trabajo. Como resultado de esta primera intervención, surgieron propuestas de proyectos institucionales y de formas organizativas para realizarlos. En la mayoría de los establecimientos se consideró necesario elaborar el marco directriz y difundir el proyecto en el nivel intra y extra institucional (alumnos, padres, comunidad). Por lo demás, surgieron temáticas variadas, de carácter más específico, incluidas en el contenido del proyecto, pero seleccionadas por el grupo en función de sus necesidades: mejoramiento de la infraestructura, trabajo inter e intraáreas, articulación con el nivel primario de enseñanza, perfeccionamiento y actualización docente, elaboración de la historia del colegio, etcétera.

Con respecto a las formas de llevar adelante la tarea, se adoptaron tres modalidades organizativas básicas que, en adelante, funcionaron como estructuras de participación: comisiones de trabajo, comisiones de enlace dentro y fuera del colegio (intra- turnos, de relación con los padres y con instituciones de la comunidad) y reuniones plenarios o Jornadas Institucionales. Esta última modalidad fue adoptada por la totalidad de los colegios para discutir y coordinar las propuestas de las comisiones de trabajo y enlace, consensuar proyectos, evaluar lo actuado, decidir los cursos de acción, analizar los obstáculos al trabajo institucional y proponer alternativas de solución. Los coordinadores

<sup>6</sup> Con relación a los dos primeros criterios, conviene señalar que sólo se incluyeron, por decisión de la gestión política, establecimientos pertenecientes al orden nacional, distribuidos en las cinco regiones del país y cercanos o relativamente cercanos a Universidades Nacionales con Departamentos de Educación. Respecto a las características socio-económicas de la población atendida, los estudiantes provenían, mayoritariamente, de sectores de medianos y escasos recursos.

<sup>7</sup> Del total de 19 establecimientos que finalmente, se involucraron en la experiencia, alrededor del 70% comenzó con esta actividad entre Marzo y Abril de 1989. El resto, por razones diversas, fue incorporándose paulatinamente.

zonales comenzaron a trabajar de modo sistemático en las escuelas, luego de concluido el Seminario inicial, asistiendo semanalmente a los directivos y a las diferentes comisiones en el desarrollo de los proyectos. Operaban como enlace que vinculaba las escuelas con el Equipo Central, los especialistas de áreas curriculares y el asesor en trabajo institucional. En algunos casos funcionaron, también, como nexo efectivo con la universidad a la que pertenecían, criterio que había sido decisivo en su selección, ya que el proyecto preveía el apoyo técnico de las universidades como respuesta a las demandas de los colegios. Esta estrategia había sido pensada para generar una estructura de relación y de soporte a las instituciones, que superara la duración temporal del proyecto. Otras acciones impulsadas por el Equipo Central, fundamentalmente durante los primeros seis meses de 1989, estuvieron en conexión con las cuatro categorías de propósitos anteriormente señaladas. Entre ellas haremos referencia, brevemente, a las que estimamos más sustantivas.

En relación con la formación de los estudiantes, los especialistas en áreas curriculares elaboraron, en base a ciertos criterios comunes, situaciones de prueba para evaluar los logros alcanzados por los estudiantes de 3º y 5º año, en términos de aspectos relevantes de su formación<sup>8</sup>. La denominación "Situaciones de prueba" responde a las características de los instrumentos diseñados. Estos se diferencian de otras modalidades de examen porque "representan un conjunto de tareas nucleadas... en torno de una unidad contenido (problema, propuesta temática, proyecto) seleccionada de un determinado territorio del saber o sector de la realidad por su... representatividad y riqueza de planos de análisis". Estos implican operaciones que ponen en juego "variedad de competencias para abordar y resolver los múltiples interrogantes que se plantean"<sup>9</sup>. La idea fundamental en que se sustentaba la toma de pruebas consistía en considerar que los resultados que arrojasen, debían constituir un insumo básico para que los colegios elaborasen proyectos tendientes a crear, paulatinamente, las condiciones necesarias para mejorar los logros de los estudiantes. Este propósito había sido explicitado en los establecimientos durante los primeros contactos efectuados y fue objeto de tratamiento detallado en el Seminario inicial, con la intención de atenuar el temor que la evaluación provocaba en los docentes. Por otra parte, los resultados obtenidos en las pruebas se consideraban de gran utilidad para la programación de los seminarios por áreas curriculares que los especialistas desarrollarían con los docentes. Sin contar con esos datos<sup>10</sup> los seminarios se programaron como un propuesta de trabajo para analizar y debatir los supuestos epistemológicos de los contenidos curriculares (vigentes para cada área) y los paradigmas a que refieren. Se ofrecieron visiones alternativas, incluyendo propuestas didácticas para su desarrollo. Sobre esa base se elaboraron, posteriormente, documentos destinados a los docentes, que se

---

<sup>8</sup> La enseñanza secundaria argentina tiene una extensión de cinco años. Los tres primeros constituyen el denominado Ciclo Básico; los dos restantes conforman el Ciclo Superior.

<sup>9</sup> Pedro Lafourcade, "Resultados de evaluaciones efectuadas en diversas áreas curriculares a los alumnos de 3º y 5º año de 19 establecimientos de Nivel Medio", Subproyecto N° 9, Ministerio de Educación y Justicia de la Nación, Buenos Aires, 1990.

<sup>10</sup> Inconvenientes burocráticos impidieron la administración de las pruebas en el momento en que habían sido programadas. Se aplicaron un año más tarde de lo previsto.

remitieron para su difusión, a todos los colegios intervinientes en la experiencia<sup>11</sup>. Con respecto a la dimensión Organización y Gestión institucional, las acciones realizadas desde el proyecto consistieron, fundamentalmente, en: a) un conjunto de seminarios con los Coordinadores Zonales para analizar el desarrollo del proyecto en cada colegio, las peculiaridades de las dinámicas de funcionamiento institucional, sus conflictos y modos de resolverlos, las características de los distintos proyectos implementados por cada escuela y su tratamiento técnico; b) un seminario de Autoevaluación Institucional, para docentes y personal directivo destinado a la discusión de la propuesta semiestructurada que el Equipo Central había elaborado (citada anteriormente) y c) una serie de documentos producidos para fundamentar, proveer información y proporcionar criterios técnicos sobre ciertas condiciones necesarias para el logro de los propósitos establecidos<sup>12</sup>.

En cuanto a la dimensión "escuela y relaciones con las instancias superiores de conducción", las propuestas contenidas en el proyecto, que apuntaban a establecer relaciones más fluidas y menos burocráticas entre estas instancias, encontraron serios obstáculos para su iniciación debido, en parte, a razones presupuestarias y de lentitud de las tramitaciones, pero fundamentalmente por los diferentes cambios producidos en la gestión política, durante los dos años de implementación de la experiencia. El Equipo Central, en su condición de nexo entre las 19 escuelas y la conducción educativa, debió gestionar durante más de un año la adjudicación de horas requeridas para el trabajo institucional en los colegios, horas previstas en los documentos iniciales del proyecto aprobado por las autoridades.

## 5. EVALUACION DE LA EXPERIENCIA

Una evaluación de los resultados de la experiencia demuestra el carácter singular y desigual de su desarrollo en los 19 colegios<sup>13</sup>. El estudio en profundidad de los procesos desarrollados y de los resultados obtenidos en algunos establecimientos en particular, puso en evidencia que cada escuela resignificó el modelo propuesto por el proyecto y estableció prioridades diferentes conforme a sus características institucionales. En efecto: las distintas elecciones y jerarquías de propósitos escogidos y el tipo de acciones programadas para su consecución, guardan mayor correspondencia con los rasgos dominantes de la institución que con las necesidades objetivamente existentes. Así por ejemplo, el surgimiento de proyectos intra e interáreas generó numerosas

<sup>11</sup> Los seminarios contaron con docentes de todos los establecimientos, mayoritariamente elegidos por sus compañeros.

<sup>12</sup> Algunos de los documentos editados con esta finalidad fueron: "El aprendizaje en el Nivel Medio"; "Los ámbitos de decisiones y la Distribución del poder de decisión"; "La selección del material bibliográfico"; "La infraestructura: Planta física y otros espacios"; "La Normativa vigente en las Escuelas del Nivel medio"; etcétera.

<sup>13</sup> La información proviene de fuentes primarias: entrevistas en profundidad y cuestionarios administrados a estudiantes, docentes, directivos, preceptores, personal administrativo y coordinadores zonales; informes escritos de docentes y coordinadores zonales; reuniones con comisiones de trabajo, etcétera.

comisiones en casi todos los colegios, pero mientras esta actividad absorbía, en algunos de ellos, buena parte del trabajo planificado, en otros —en cambio— se combinaba con acciones hacia la comunidad, con estudios sobre el rendimiento escolar o con el esfuerzo por poner en práctica procedimientos de autoevaluación, para responder a necesidades institucionales que se estimaban tan importantes como las que daban origen a los proyectos de áreas. Volveremos sobre este punto a continuación, cuando analicemos con mayor detenimiento los proyectos desarrollados en algunos de los colegios. Nuestras observaciones se centrarán en los procesos que tuvieron lugar en dos de los establecimientos visitados para evaluar la experiencia, al cabo de dos años de implementación. Apelaremos también a datos provenientes de los otros colegios cuando resulten de utilidad para formular reflexiones sobre la validez de la propuesta y sobre su viabilidad, en relación con la transformación de los procesos educativos escolarizados, de sus funciones y de sus modalidades de gestión. La información obtenida en cada uno de los colegios fue analizada teniendo como referente los componentes esenciales del modelo. Ello permitió identificar las características de la dinámica institucional de cada establecimiento y la mayor o menor distancia existente entre los perfiles de las unidades escolares y el tipo de institución que operaba como referente. La breve presentación de cada caso persigue el propósito de mostrar estos aspectos y algunos de los factores que incidieron en la producción de los resultados.

La institución que analizaremos en primer lugar, es un colegio rural de provincia, localizado en una pequeña población de cerca de tres mil habitantes que cuenta con instituciones y servicios mínimos de funcionamiento. Sus pobladores viven del reducido comercio existente y de una producción agrícola (especialmente explotación de viñedos) empobrecida por la falta de riego y la salinización de las tierras. El colegio responde a la modalidad del Bachillerato, con terminalidad Comercial. Atiende a 350 alumnos de la localidad y alrededores y cuenta con un plantel de 40 profesores, la mayoría de los cuales viaja diariamente a la escuela desde la ciudad capital, distante a unos 30 km. aproximadamente. La conducción del colegio responde un estilo de gestión democrática, interesada en ampliar los ámbitos de participación habituales de los padres, alumnos y personal administrativo, y en extender el poder de decisión sobre los asuntos institucionales a otros miembros del establecimiento. Como resultado de una serie de debates sobre el funcionamiento de la escuela, los directivos plantearon al personal docente la conveniencia de crear órganos colegiados de gestión. La idea fue aprobada, finalmente, en una reunión plenaria en la que se resolvió acordar poder de decisión al Consejo Consultivo e incorporar a su estructura a los coordinadores de áreas curriculares, a padres, alumnos y preceptores. En una de las entrevistas efectuadas, el personal directivo acordó en señalar que debido al compromiso personal que implicaba la adopción de algunas medidas, se habían ido generando entre los miembros del Consejo ciertas resistencias a participar. Esta situación, a la vez, demoraba las decisiones a adoptar, obligando —en ocasiones— a que la Dirección resolviese con prescindencia del Consejo. Según la opinión de uno de los entrevistados, “esto hacía que los docentes percibiesen que la Dirección a veces concedía espacios y a veces decidía directamente”. Por otra parte, parecía existir entre los propios integrantes del Consejo un problema de desconfianza básica: “Se dudaba si era tan cierto que se tenía el poder”.

Otra instancia de participación propuesta a partir del debate de los problemas institucionales, fue el Tribunal de Disciplina, concebido también como cuerpo colegiado

para resolver los problemas de la convivencia escolar, a partir de una estructura que reproducía el funcionamiento de los poderes legislativo y judicial. Esta instancia, sin embargo, no llegó a concretarse: el autoritarismo de muchos de los adultos que podían integrarlo, condujo a que la Dirección fuese espaciando cada vez más las reuniones destinadas a constituirlo. "Existen problemas muy grandes. Se integran padres autoritarios y hacen propuestas... que no tienen nada que ver con el espíritu con que se creó el tribunal".

Más allá de los propósitos y acciones vinculadas a la gestión institucional, que ocupan un lugar predominante en esta escuela, la calidad misma de los distintos proyectos en desarrollo era objeto de especial atención. El profesionalismo en la elaboración y ejecución de las propuestas constituía una condición estimada y procurada con rigor, lo que en gran medida parece explicable por la formación académica del personal directivo y de un grupo de docentes, que operaba como dinamizador institucional. Ese grupo, que ejercía simultáneamente la docencia universitaria en la ciudad capital, representaba apenas un 15% del personal de profesores acompañara sus iniciativas. La Coordinadora Zonal que atendía el colegio, era especialista en Didáctica y ejercía también en la Universidad. Contando con el apoyo del grupo dinamizador asesoró al colegio en el desarrollo de proyectos sustantivos como el de Revisión Curricular, iniciado hacia fines de 1989 pero interrumpido durante varios meses ante la falta de horas institucionales para su ejecución. A mediados de 1990, cuando por disposición del Ministerio de Educación y Justicia de la Nación se crearon en los colegios 16s denominados Talleres de Educadores, destinados fundamentalmente a la reflexión sobre la práctica docente, el proyecto de Revisión Curricular se reanudó en el marco de esta nueva instancia y pasó a constituir el contenido central de los Talleres.

En uno de los documentos elaborados por la comisión impulsora de este proyecto, se señala que el Taller es concebido "como ámbito adecuado para la democratización de las estructuras institucionales", en la medida en que constituye una "instancia de reflexión crítica sobre las propias prácticas pedagógicas para generar conocimientos que apoyen un accionar docente consciente y alternativo". El documento sostiene que por esas razones el Taller opera como instrumento de perfeccionamiento docente, como modalidad de autoevaluación institucional, y "fundamentalmente como espacio para el análisis y revisión de la propuesta curricular del colegio". El mismo documento explicita los supuestos teóricos en que se apoya la metodología de análisis del currículo vigente: la teoría crítico-social y la nueva Sociología del curriculum. Los planteos derivados de esas posiciones y de la propia concepción de curriculum llevaron a concebir la metodología de trabajo en el Taller sobre la base de dos perspectivas de análisis, interconectadas en la propia problemática curricular: la sociopolítica y la estrictamente pedagógica. Desde esos ejes se analizaron las prácticas pedagógicas en la escuela, tomando en consideración no sólo las prácticas áulicas sino también otras construcciones institucionales: reuniones del Consejo, actos escolares, etcétera. Por otra parte, la incorporación al Taller de docentes especializados en las distintas áreas curriculares, permitió avanzar en la selección de enfoques y ejes de integración de contenidos y prácticas. Con el mismo propósito se utilizó el material por área, elaborado por los especialistas del proyecto.

Más allá de las prácticas autoevaluativas a que naturalmente dio lugar el Taller de Educadores y, dentro de él, el proyecto central de Revisión Curricular, existía un pequeño grupo dedicado específicamente a la Autoevaluación Institucional. El trabajo

de dicha comisión se inició alrededor de Agosto de 1990 y comenzó con la evaluación del proceso seguido en el propio colegio para la elaboración del marco directriz. En base a la información obtenida en reuniones con los docentes la comisión elaboró un primer informe sobre la comprensión del significado e importancia de los propósitos, el compromiso docente con el proyecto y su percepción sobre la utilidad del mismo.

En relación con el primer punto (propósitos), el grado de dispersión de las respuestas obtenidas fue muy alto, lo que parece atribuible a deficiencias en el procedimiento empleado para la recolección de información (preguntas formuladas en el Taller). En efecto, las respuestas apuntaban tanto a definir qué era un propósito institucional como a señalar su mayor o menor grado de utilidad, o a definir el papel de la universidad en relación con el proyecto. Con respecto al segundo tema (compromiso), los datos revelados por la comisión coinciden con la información recogida en ocasión de la evaluación del proyecto. Un 55% de los respondientes (sobre un total de 30) afirma estar comprometido con el proyecto, por razones tales como: "ayudó a que docentes, directivos y no-docentes se replantearan sus funciones"; "significó nuevos planteos, cambios, dedicación, esfuerzo"; o motivos más generales, como por ejemplo: "significó un gran cambio favorable", "es muy útil para la institución y para la comunidad", etcétera. El 45% restante dice "no sentirse comprometido", argumentando de modo variado: "participan sólo quienes creen necesario un proyecto"; "participan aquellos a los que les interesa" o de modo más explícito afirman no participar porque "la metodología no es adecuada", porque el proyecto "no da incentivos", porque "a veces los esfuerzos no dan muchos resultados". Sobre el tercer aspecto (grado de utilidad), las respuestas que pueden tomarse en consideración son muy escasas (ocho) porque el carácter abierto de la pregunta dio lugar a una diversidad de respuestas que muestra la interpretación libre de la misma. Aun así, sobre ese total se observan opiniones variadas: "para reformular objetivos", "cambiar técnicas y metodologías", "para incentivar a los docentes".

Con independencia de los errores del instrumento y de su aplicación, la experiencia sirvió para de tomar, con los docentes, el análisis de la función institucional de los propósitos y para reflexionar con la propia comisión de autoevaluación sobre los problemas relativos a la confiabilidad y validez de los instrumentos de recolección de datos. Más allá de esta primera aproximación, la Comisión efectuó otros trabajos de evaluación referidos a la ubicación del establecimiento y a la infraestructura y equipamiento. También comenzó el análisis de la organización institucional y de las condiciones docentes (aspectos normativos vigentes). En todos los casos tomó como referente el modelo de autoevaluación propuesto por el proyecto, adaptándolo, reduciéndolo a sus necesidades y posibilidades. Efectuó, finalmente, un análisis del rendimiento escolar (cohorte 85-90), en el Bachillerato y en la modalidad Comercial.

Con relación a las prácticas institucionales de autoevaluación, las entrevistas realizadas en la escuela indicaron que aquéllas no se hallaban instituidas como prácticas habituales ("no están incrustadas como mecanismo"). Tampoco lo estaba la metodología de acción institucional porque, como explicaba un directivo "estos aspectos no aparecen vinculados a la especialidad del docente: ¿yo qué tengo que ver con la evaluación institucional?. Como docentes no estamos acostumbrados a reflexionar sobre nuestra práctica, ni en cuanto a propósitos que se persigan institucionalmente. Si los propósitos son de la institución no son de los docentes. Pasa algo parecido a lo que sucede cuando se habla del Estado, como si nosotros no fuésemos el Estado".

Para el desarrollo del proyecto en esta escuela, las relaciones establecidas con la Universidad fueron fundamentales, tanto para impulsar su implementación como para sostener un nivel de ejecución efectiva. Respondiendo a las demandas generadas por los distintos proyectos institucionales, el organismo estatal efectuó apoyos decisivos para: a) la planificación del área de lengua y la elaboración de metodologías tendientes a resolver las deficiencias en lecto-escritura que presentaban los ingresantes; b) la reelaboración de los contenidos de las asignaturas de áreas curriculares; su articulación inter e intraárea, etcétera; c) la reconstrucción de la historia de la escuela; d) la realización de estudios diagnósticos sobre recursos humanos y materiales de la zona, etcétera. A partir de un estudio realizado en el colegio sobre la ocupación de sus egresados y de los análisis efectuados por la Comisión de Revisión Curricular, las autoridades promovieron reuniones con padres y docentes para exponer el resultado de los trabajos y plantear la necesidad de contar con un ciclo terminal modalizado. En ese punto, la Universidad asesoró y actuó como nexo entre el Colegio y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria INTA. A fines de 1990 los directivos de la escuela, las autoridades universitarias y el INTA estudiaban la posibilidad de una propuesta curricular que se articulara con el trabajo requerido por las Cooperativas Agrarias existentes en la zona. Por último y no por ello menos significativo, la Universidad proveyó alimentos para los alumnos durante la crisis hiperinflacionaria de Julio de 1989.

Fuera de los proyectos mencionados, el colegio trabajó en aspectos vinculados a la articulación con el nivel de enseñanza primaria y efectuó diferentes tareas en relación con la comunidad. Sólo a modo de ejemplo señalaremos que un grupo de docentes y estudiantes elaboró, imprimió y distribuyó artesanalmente, un boletín sobre temas curriculares destinado a los alumnos de las escuelas primarias del propio Departamento en que se localiza el colegio y de los Departamentos circundantes. El desarrollo de los temas tratados implicó una tarea de investigación para los alumnos ya que estaban referidos a fiestas populares y cultos (orígenes y significado), hierbas medicinales (usos e historia de usos) y comidas tradicionales (orígenes y formas de elaboración). En relación con la comunidad, se formó un coro y un grupo teatral, en los que participaban alumnos y ex-alumnos del colegio<sup>14</sup>.

El segundo colegio al que vamos a referirnos, se encuentra ubicado en la periferia de una gran ciudad industrial, capital de la Provincia, con una densidad de población cercana a los 2.000.000 de habitantes. Responde a la modalidad Comercial y atiende a una población de 600 estudiantes con un plantel de 40 profesores. La mayoría de los alumnos vive en los alrededores del establecimiento; el resto, en una villa de emergencia cercana. Los docentes habitan en zonas relativamente próximas al centro de la ciudad. El estilo de conducción en esta escuela era fuertemente centralizado: la dirección asignaba funciones sin apelar a instancias o mecanismos de consulta; concedía o quitaba espacios sobre la base de un sistema que parecía fundarse en

<sup>14</sup> Representaban obras de autores clásicos y contemporáneos y elaboraban guiones propios. Llamaba la atención el nivel del trabajo desarrollado, particularmente en lo que hace al manejo corporal. Según los docentes entrevistados "Es muy difícil hacerles romper la timidez a los participantes, pero lo logramos inventando distintas técnicas de ejercitación corporal". "A veces viajamos para trabajar los fines de semana y nos quedamos en el pueblo hasta el lunes".

lealtades. El carácter centralista y unipersonal de la gestión se hacía evidente: a) en la percepción del personal, que se refería a la escuela como "la escuela *de R.*" (refiriéndose a la Directora por su nombre); b) en los proyectos y propuestas institucionales, que no recogían ninguna de las ideas vinculadas a estilos participativos de gestión, y c) en la propia autopercepción que la Directora tenía de las limitaciones de su rol: "tiene trabas reglamentarias que no se han podido superar; por ejemplo, para resolver los interinatos o suplencias hay que seguir el listado de la Junta de Calificaciones. El Director podría resolver este asunto". "La escuela debería estar sostenida por la comunidad y el Director nombrar a sus maestros". La conducción del colegio dependía totalmente de la Dirección, pero no se observaban oposiciones manifiestas a esta concentración del poder. Sólo en las encuestas (anónimas) aparecen referencias explícitas al estilo autoritario de la Dirección, particularmente en las respuestas de los estudiantes. No hay, en cambio, ningún tipo de objeción vinculada a las competencias técnico-profesionales. En este sentido, ciertas características de la conducción, representadas por la formación universitaria, el conocimiento del sistema educativo (derivado de posiciones de poder previas) y su inclusión en un sistema de relaciones políticas y académicas, le otorgaban bases efectivas de sustentación al poder que ejercía, más allá de las provenientes del poder formal.

La Coordinadora Zonal que atendía la escuela era egresada en Ciencias de la Educación y ejercía la docencia universitaria. Esta circunstancia, sin embargo, no favoreció el establecimiento de las relaciones esperadas con la Universidad, ni menos aún con el Departamento de Educación, debido al rechazo ideológico de la Dirección del Colegio hacia esa unidad académica. En diferentes ocasiones, en cambio, se requirió apoyo técnico a un Centro de investigación educativa cuyas orientaciones profesionales y políticas eran compartidas por la conducción del Colegio, pero opuestas a las orientaciones universitarias y a las que daban sustento al propio proyecto.

El desarrollo de la propuesta en esta institución siguió un proceso desigual. Durante el primer año las acciones implementadas fueron numerosas y su ejecución, desde la perspectiva del proyecto, fue desordenada. Recién en el segundo año, se procedió a la selección y determinación de los propósitos institucionales y a la planificación de un programa de trabajo. En una entrevista realizada a los Directivos, la orientación de estos procesos fue atribuida "a la singularidad institucional". Se enfatizó el grado de adhesión al proyecto, señalando que el 90% del personal docente trabajó en diferentes comisiones durante el primer año. Las razones empleadas para explicar este nivel de compromiso se enunciaron del siguiente modo: "los docentes están institucionalmente contenidos; la existencia de proyectos produce mucho conocimiento personal". Por otra parte, la Dirección proporcionó los fundamentos de su propia adhesión: "el proyecto da legitimidad para hacer trabajos, no da lugar a actitudes *laissez-faire*".

Al comenzar el segundo año, la intervención de la Coordinadora Zonal permitió reorientar los trabajos, guiados hasta ese momento por propósitos formalmente asumidos o por las necesidades de la conducción del establecimiento. Los docentes agrupados en distintas comisiones fueron convocados a reflexionar sobre la orientación de sus acciones y a reformular sus propuestas. Los proyectos institucionales de este Colegio se concentraron en las dimensiones "articulación interniveles" y "relaciones con la comunidad". Dentro del primer grupo, se trabajó en el Perfil del Ingresante,

cuyo objetivo consistía en evaluar las dificultades básicas de los alumnos al incorporarse al Ciclo Secundario. Las observaciones efectuadas llevaron a poner en marcha dos tipos de propuestas: a) curso de apoyo a los ingresantes, b) jornadas de articulación entre los Niveles Primario y Medio, y c) reuniones entre los profesores de 1º año para elaborar los ejes temáticos a proponer en los encuentros sobre articulación interniveles.

La realización de las jornadas dio origen a la formulación de propuestas específicas, entre las que cabe mencionar: a) encuentros por áreas entre maestros del último ciclo del nivel primario y profesores del Ciclo Básico, para lograr acuerdos a nivel de contenidos y métodos; b) cursos de capacitación especial para los profesores de primer año, a fin de garantizar la inserción de los alumnos que ingresan al nivel; c) Modificación del sistema de promoción por grado, tanto en primaria como en el Ciclo Básico Secundario, para asegurar la permanencia del alumno en la escuela; d) redefinición del rol docente, revirtiendo la invasión de lo asistencial sobre lo pedagógico y enfatizando el profesionalismo. Como consecuencia de estas Jornadas se inició un proyecto de trabajo sobre Técnicas de Aprendizaje, destinado al análisis y discusión de los problemas específicos del aprendizaje en el 1º año y a la producción de materiales de apoyo para los estudiantes.

En materia de cambio curricular, poco antes de finalizarse la ejecución del proyecto se conformó una comisión para el análisis de los programas de Ciencias Sociales y para la elaboración de una propuesta alternativa de enseñanza en el área (y en las asignaturas que la integran).

En relación con la comunidad, las acciones se enmarcaron dentro del denominado Proyecto de Salud, que tuvo origen en los problemas planteados por los estudiantes a propósito de los contenidos de la asignatura "Educación para la Salud". Para evitar que el análisis y la búsqueda de soluciones a los problemas de la salud fuesen sólo de carácter teórico, se programaron una serie de salidas a instituciones de la ciudad que prestaban servicio en aquellas áreas que interesaban a los adolescentes y/o formaban parte de la temática de la asignatura. La idea básica era conocer las causas y características de la enfermedad, las terapéuticas existentes y en uso y, sobre todo, las formas de prevenirla. Previo conocimiento del objeto y área de trabajo de una serie de instituciones, los alumnos elaboraban un cuestionario pertinente a la institución que elegían visitar, a fin de obtener la mayor información posible, maximizando el tiempo asignado. De este conocimiento por contacto directo surgieron una serie de iniciativas ulteriores: dar charlas en otros colegios, en centros comunitarios, en asociaciones vecinales, etcétera. A partir de la visita a una institución de prevención del SIDA, se establecieron contactos regulares con los profesionales encargados de las conferencias para adolescentes. La convicción de los médicos sobre el escaso éxito de sus charlas llevó a implementar un proyecto consistente en abordar las presentaciones en conjunto. A fines de 1990 se había preparado una obra de teatro sobre el mismo problema, para ser presentada en escuelas secundarias de la Provincia, acompañando la información de los médicos. Para 1991 se tenía prevista la elaboración de un guión para un programa radial. Los grupos que trabajaron sobre Drogas hicieron una experiencia similar de extensión a la comunidad, previa vinculación con una entidad reconocida de prevención contra la drogadicción.

Los contactos establecidos con un importante grupo ecologista del medio, dieron origen a un proyecto de huerta comunitaria, que preveía funcionar con el trabajo de los estudiantes y docentes de otras escuelas, contando con el asesoramiento del Instituto

Nacional de Tecnología Agropecuaria. El mismo grupo había proyectado trabajar los temas ecológicos desde 1º año, en Talleres específicos, a partir de 1991.

El proyecto global de Educación para la Salud fue quizás, por sus características y su proyección comunitaria, la propuesta más movilizadora de las existentes en el Colegio hasta el momento en que se efectuó la evaluación del proyecto de mejoramiento de la calidad.

## 6. OBSERVACIONES

Los señalamientos que se efectúan a continuación, se sustentan, no sólo en los dos casos analizados, sino que derivan de la experiencia recogida en los restantes establecimientos que se involucraron en el proyecto. A pesar de la brevedad temporal de la experiencia (y es bien conocido el valor del factor tiempo para producir resultados en los procesos educativos) y de las interferencias generadas por los cambios políticos ínter e intragestiones, la comparación de los procesos desarrollados en los distintos colegios permite sistematizar algunas observaciones. Estas se refieren, por una parte, a ciertas constantes observadas en los establecimientos, más allá de sus singularidades institucionales y, por otra, a ciertos procesos y resultados producidos por el entrecruzamiento de las características específicas de cada colegio y el modelo impulsado por la intervención institucional. En cualquier caso, estas conclusiones pueden resumirse del siguiente modo:

- \* El rol de la Dirección de los colegios, dentro de la normatividad y estructura actual del sistema educativo, puede favorecer u obstaculizar los procesos de innovación, por la magnitud del poder que concentra.

- \* La Dirección obstaculiza apelando a las reglamentaciones vigentes, cuando más rígidas son las características de su gestión; apela a la normativa cuando menos control institucional tiene. O dicho de otro modo: a menor capacidad de gestión institucional, mayor recurso a la normativa. En todas las escuelas del proyecto ha podido observarse que, en efecto, el recurso a la normativa se restringe a lo imprescindible cuando el control institucional está asegurado por las prácticas cotidianas y los recursos e instancias particulares de negociación.

- \* Los márgenes de gestión institucional son mayores cuando mejores son las relaciones entre Dirección y Supervisión. En los dos casos analizados anteriormente, ninguna de las acciones del Proyecto o iniciativas de los colegios se vieron obstaculizadas, porque la Supervisión jugaba o bien un papel prescindente (caso del colegio N° 1) o bien mantenía una relación de cooperación e identificación con la Dirección (caso del colegio N° 2). En el resto de las escuelas la situación se repite cuando la estructura relacional entre las dos instancias es equivalente a las señaladas. Cuando las relaciones son antagónicas, los obstáculos para la implementación de acciones innovativas son, a veces, insalvables. Estas circunstancias se plantearon en dos de los colegios del proyecto. En ambos casos el desarrollo de la actividades se hacía imposible cuando las acciones planificadas transgredían lo estrictamente reglamentario, debiendo intervenir el personal del proyecto para negociar una solución que evitase el aumento de conflictos, la suspensión del trabajo o la tramitación burocrática de pedidos de autorización.

- \* La gestión institucional de proyectos de innovación que implican un trabajo y un

compromiso docente mayor que el habitual sólo puede ser exitosa a partir de condiciones salariales apropiadas. Sin excepción, la sobrecarga de horas-cátedra de los docentes, dificultaba su trabajo en los proyectos institucionales. La expresión "profesor taxi", con la cual autodefinían su situación de ambulatoria, expone con claridad el dominio de condiciones laborales totalmente opuestas a las requeridas para favorecer la identificación o sentido de pertenencia institucional.

\* La inestabilidad de los proyectos de innovación por la transitoriedad de las políticas educativas, operó en el mismo sentido, obstruyendo la participación e implicación profesional. En relación con el compromiso institucional, la disponibilidad de tiempo aparece, en los 19 colegios como un obstáculo para que la institución incorpore nuevas prácticas: tal es el caso de la metodología de acción institucional y de las formas y procedimientos de autoevaluación. Cabe señalar con relación a este último aspecto, que sólo tres de los establecimientos implicados trabajaron, con distintos grados de sistematicidad, en la autoevaluación institucional. Recordamos que únicamente el primero de los casos expuestos efectuó tareas evaluativas. Los problemas para implementar esta fase parecen guardar relación, también, con la relativa complejidad del instrumento diseñado, además de las limitaciones del tiempo, de las resistencias a evaluar y de la ausencia de experiencias previas en los docentes. Aun en aquellos colegios con un buen nivel de trabajo se observaron ciertas dificultades y reticencias para trabajar con los indicadores propuestos, debido a su amplitud y complejidad. Este resultado, sin embargo, era previsible, en la medida que los reajustes previstos a partir de la aplicación de la metodología e instrumentos de autoevaluación, no pudieron efectuarse por las dificultades a que se vio sometida la ejecución del proyecto. Queda en pie, de todos modos, la necesidad de simplificar los instrumentos diseñados, en términos de su mayor viabilidad.

Volviendo a los dos casos analizados, estos ponen en evidencia que aun cuando la Dirección del establecimiento cumpla un papel dinamizador de la institución (incluso en el estilo centralizado de gestión de la escuela analizada en segundo término), el espectro y sentido de las acciones que se impulsan ponen en evidencia la distancia con respecto al modelo propuesto como referente. Esto resulta particularmente visible cuando se trata, sobre todo, de algún componente esencial del modelo. Así, por ejemplo, mientras en el caso del primer colegio, los directivos impulsaron un proceso de construcción de la autonomía, en el segundo el proyecto fue instrumentar a la Dirección para consolidar la situación de heteronomía previa. En este sentido se observa, en la primera escuela, la instauración de ámbitos de participación y decisión efectivos tendientes a implantar un modelo más democrático de gestión; en la segunda, la participación no toca el ámbito del poder; existen, sí, instancias de participación que se ubican en otro nivel (comisiones de trabajo), que aumentan, en algunos casos, la productividad del trabajo institucional y sirven "para contener a los docentes" e "impedir actitudes *laissez-faire*", retomando las expresiones ya citadas. Estos recursos parecieran suficientes para mantener la dinámica adecuada para la ejecución de acciones que, a la vez que se perciben como necesarias para la institución, coinciden con las contenidas en la propuesta del proyecto, aunque su sentido pueda ser diferente. En este orden de cosas, como se dijo, el proyecto "proporciona legitimidad para realizar trabajos".

Una visión externa de las actividades desarrolladas en los dos colegios podría llevar a suponer que ambos se ubican en la categoría de instituciones con adecuado

nivel de respuesta al modelo del Proyecto. Sin embargo, las observaciones precedentes muestran diferencias significativas entre ellos, en términos del principio democratizador que fundamenta la propuesta. Esta observación vale, también, como criterio para analizar las características y aportes de las instituciones externas a las que han apelado los directivos en búsqueda de apoyo, y para considerar la difusión y respaldo que dieron a los materiales elaborados especialmente por los consultores del proyecto para orientar las tareas en los colegios<sup>15</sup>.

Con relación a los grupos de apoyo extrainstitucionales, es interesante señalar que una vez desencadenados los procesos internos en ambas instituciones, el sostenimiento y expansión de los logros alcanzados fue producto, fundamentalmente, de los organismos que "apadrinaron" consistentemente la gestión en cada colegio y de otras entidades que apoyaron la realización puntual de proyectos específicos. La modificación en las condiciones de las escuelas ha estado vinculada, en efecto, a los nexos que se establecieron entre ciertos actores o grupos pertenecientes al establecimiento y ciertos actores o grupos del afuera, con distinto grado de poder político, económico y/o simbólico.

Situaciones como éstas muestran, en momentos de fuertes políticas de ajuste y de crisis del Estado-Providencia que, dadas ciertas condiciones de trabajo institucional y ciertas condiciones en el personal directivo, las instituciones extraescolares pueden ser una vía para dinamizar la gestión escolar, apoyando proyectos generados por las unidades educativas o alentando propuestas conjuntas. Pero al mismo tiempo revelan que los apoyos extrainstitucionales que se procuran tienen, debido a las formas vigentes de dirección centralizada y unipersonal, los sesgos propios de las orientaciones políticas y profesionales de la conducción. Además, indican que la búsqueda y obtención de ayuda externa, se halla vinculada con las condiciones particulares de la conducción y con su sistema de relaciones políticas, económicas y/o académicas, o con su capacidad para establecerlas.

En el marco de las estrategias de descentralización y de creciente autonomía de las instituciones escolares, estas observaciones muestran la conveniencia de crear formas colegiadas de gobierno escolar que contrarresten los riesgos de las conducciones unipersonales y amplíen la capacidad de gestión. A la vez, confirman para el Estado la obligación de implementar políticas destinadas a proveer asistencia y apoyo a aquellos establecimientos con menores recursos materiales y menor capacidad de gestión, para evitar que las desigualdades de hecho se conviertan en desigualdades de derecho. Ambas estrategias serían, al mismo tiempo, formas de profundizar el sistema democrático recuperado, haciendo, por una parte, que la democracia sea cada vez más participante y menos participada, y, por otra, que la búsqueda de equidad sea efectivamente un valor social dominante.

---

<sup>15</sup> Los trabajos producidos por los especialistas del proyecto en el área de Ciencias Sociales eran desconocidos por la comisión constituida para reelaborar los contenidos en esa área, en el colegio N° 2.