



Parámetros, regulaciones,  
mecanismos y estrategias para  
la mejora del trabajo escolar:  
entre la tarea institucional y  
la integración del sistema

*Coordinadora:*

**Cristina Ruiz**

*Equipo:*

**Daniel Feldman, Juana Ferreyro,**

**Gustavo Mórtola, Ana Manzo**

**“Parámetros, regulaciones, mecanismos y estrategias  
para la mejora del trabajo escolar: entre la tarea  
institucional y la integración del sistema”**

Programa de Investigación

**Equipo de Investigación**

Directora: Cristina Ruiz  
Co-director: Daniel Feldman

**Investigadores Principales**

Juana Ferreyro  
Ana Manzo  
Gustavo Mórtola

**Colaboradores**

Aurora Arena  
María Teresa Cataldi  
Myriam Pizzo  
Patricia Ragazzoli  
Rosana Sardón

**Asistente informático**

Alejandro Mc Coubrey

**UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA PROVINCIAL**

-2009-2010-

## **Resumen ejecutivo**

Este informe presenta una breve síntesis de los resultados de un trabajo de investigación dirigido a estudiar la interacción entre distintos niveles de la tarea educativa tomando como unidad de estudio la escuela. Desde esa perspectiva, se analizaron aspectos internos del funcionamiento de la escuela en relación con la mejora del trabajo escolar, y aspectos ligados al impacto de los mecanismos y acciones de gobierno y de la gestión educativa en las unidades específicas del trabajo educativo. La indagación llevada adelante se concibió como un programa amplio que encuadra distintas líneas de investigación y se enmarca en la preocupación por las condiciones y políticas dirigidas a la mejora de la tarea escolar. Su propósito general consiste en contribuir a la descripción de factores de facilitación u obstáculos en ese intento. Para ello, se propuso estudiar aspectos de los marcos regulativos, de mecanismos que operan en la estructura escolar y de las estrategias más recurrentes que se utilizaron en el último período con el fin de promover un funcionamiento más adecuado de las escuelas, mejorar la eficacia y la eficiencia de sus procesos y promover los propósitos de inclusión, calidad y equidad educativa.

En tanto marco general, el programa definió un área de interés y promovió la realización de estudios específicos sobre cuestiones que alimentan la reflexión acerca de las condiciones y problemas para mejorar el esfuerzo educativo, tanto desde el punto de vista de cada unidad escolar como del sistema y del gobierno educativo. De esta manera, no se desarrolló un foco único de investigación, sino varias líneas de trabajo que pueden continuarse o ampliarse en una tarea de mayor alcance. Cada una de las diferentes líneas de trabajo obtuvo resultados con valor propio, pero, de manera convergente pueden ayudar a una reflexión que relacione, progresivamente, las condiciones de la tarea en las escuelas con las que crean la gestión del sistema y las políticas del gobierno educativo.

Se optó por focalizar la atención en el trabajo escolar. Esta idea alude al simple hecho de una escuela funcionando y habilitando la realización de sus procesos básicos, principalmente la enseñanza y el aprendizaje. El trabajo escolar resume, entonces, un conjunto de variables e intervenciones de tipo pedagógico, administrativo, gestional, político y social. Se planteó, entonces, realizar varios estudios sobre los modos en que la

organización escolar logra habilitar o perjudicar el logro de sus procesos declarados como principales. La pregunta general propuesta fue acerca de las condiciones –regulaciones, mecanismos, estrategias, procesos- que habilitan u obstaculizan, mejoran o dificultan la realización de la enseñanza y el desarrollo del aprendizaje, teniendo en cuenta que la preocupación del programa es trabajar sobre los escenarios y disposiciones organizacionales para favorecer los procesos de enseñanza y aprendizaje y no en los procesos mismos.

Para el trabajo se utilizó un enfoque que consiste en reconstruir un conjunto de normas, principios o criterios, conjugando estudios empíricos, casuística, revisión bibliográfica, estudios sobre factores asociados y opinión de expertos. Por otra parte, se consideró conjuntamente la discusión de condiciones favorables con la de los propios propósitos educativos y los contextos de un sistema escolar situado. Esta tarea se proponía establecer principios básicos en relación con las “buenas condiciones para el trabajo escolar”. Por fuerza de la situacionalidad de los procesos educativos, estos principios o normas suelen conjugar algunas definiciones de orden general y válidas para diversas circunstancias y contextos, con otras específicas del sistema escolar de referencia. Se supone que estos principios actúan como parámetros para poder evaluar el estado de situación y sus posibilidades. Con relación a estos criterios el trabajo procuró relacionar los espacios de articulación entre sistema, gobierno educativo y escuelas y analizar el funcionamiento interno de una escuela considerada como organización. En este marco los estudios propuestos en este período –y otros que puedan proyectarse- procuraban circunscribir ámbitos en los que puedan relevarse y analizarse distintos aspectos sobre las condiciones esperadas para facilitar la tarea escolar en distintos niveles.

A partir de lo anterior se establecieron cuatro líneas principales de estudio para el período de trabajo que finaliza y que motiva este Informe.

Una de ellas consistió en el establecimiento de un conjunto de principios a nivel del funcionamiento del sistema escolar, del gobierno educativo y de las escuelas que se consideran facilitadores en el desarrollo y la mejora de la tarea escolar. Este conjunto de principios fue utilizado como insumo para la preparación del estudio propio de la segunda línea y como marco comparativo. Su realización combinó trabajos de sistematización bibliográfica y discusión en paneles de expertos.

Otra se dirigió a relevar, sistematizar y, en alguna medida, ponderar la influencia en el gobierno y la gestión escolar de las estrategias de intervención en la tarea escolar por medio de proyectos específicos dirigidos a distintos ámbitos de la tarea (por ejemplo: becas, sistemas especiales de promoción, tutorías, aceleración, alumnas embarazadas, recuperación, proyectos curriculares especiales, etc). Este es un caso particular, pero de especial importancia en los últimos años que expresa los intentos de modificar o influir en las condiciones escolares desde el gobierno educativo. Este trabajo se complementó con el estudio del papel de lo que puede denominarse el “meso nivel” en las estructuras de gobierno y gestión del sistema educativo, expresado en las supervisiones y jefaturas regionales y distritales. Este estudio incluyó un estado de situación del sistema educativo provincial y conjugó estudios documentales, análisis de estadísticas disponibles, entrevistas a directivos y gestores (Direcciones Provinciales o Jefes de Proyecto, Jefaturas de Región, Supervisiones)

Por último se realizó un trabajo dirigido a estudiar condiciones locales de la organización escolar y el logro de resultados escolares considerados en términos de retención, aprobación, presencia de los estudiantes y de otros indicadores en el mantenimiento del esfuerzo educativo. Estos resultados se relacionaron con la situación sociodemográfica de población atendida por las escuelas estudiadas. Se trató de analizar rasgos de la organización escolar en establecimientos con buenos logros tomando en cuenta aspectos propios del funcionamiento y la visión que los sectores institucionales sobre el mismo. Este estudio combinó el uso de estadística educativa, entrevistas sistemáticas y encuestas de opinión.

Cada una de estas líneas de estudio actuó como una entrada al problema enunciado en el programa de trabajo. Cabe aclarar que el propósito de estos estudios no era cubrir la problemática, sino, solamente, sistematizar y combinar trabajos empíricos, estudios comparados y reflexión teórica que tocan algunos aspectos relevantes del problema más general. Desde ya que se procuró tocar en cada uno de esos estudios cuestiones que podían ser consideradas relevantes dentro de las actuales políticas educativas y de las circunstancias reales del funcionamiento escolar.

La indagación sobre la relación entre gobierno, sistema y escuela, en función de la mejora del trabajo escolar se aplicó en esta ocasión a escuelas públicas de la Provincia de Buenos Aires, con especial atención a regiones y distritos escolares del conurbano que se detallan en los respectivos apartados metodológicos.

No es difícil encuadrar las características de las instituciones estudiadas dentro de las condiciones generales enunciadas en la primera línea de estudio: mantienen buenas expectativas, cuidan distintos aspectos de su funcionamiento, ofrecen un ambiente escolar adecuado y mantienen relaciones positivas con el sistema y el gobierno educativo. Otras dos dimensiones tienen una aparición menor. Tal es el caso de: "ofrecen una honesta oportunidad de aprendizaje". En este trabajo esa menor relevancia puede explicarse porque el propio estudio, como se expresó en la presentación y el capítulo metodológico, priorizó el análisis del funcionamiento institucional sin ingresar al de las actividades de enseñanza y de aprendizaje. Aun así, como quedó indicado, son escuelas *preocupadas* por el aprendizaje (sin que se cuente con la información como para definir las posibilidades reales que ofrecen a sus estudiantes). Tampoco se cuenta con muchos registros sobre una "relación activa con la comunidad". Esto puede tener relación con límites de los propios instrumentos pero, también, encuadrarse dentro de las formas tradicionales del sistema educativo en Argentina que no se caracterizó, históricamente, por su orientación hacia escuelas abiertas y en el que la impronta de gobierno centralizado no promovió, como en otros sistemas, una fuerte participación comunitaria. Una tendencia que por supuesto se matiza local e institucionalmente o en relación con proyectos específicos y que reconoce períodos de mayor o menor apertura. En cualquier caso, los datos disponibles indican que estas escuelas no pueden caracterizarse como "cerradas" y están dispuestas a participar de proyectos y actividades externas.

Seguramente la descripción realizada hasta aquí es parcial por límites propios del estudio emprendido. También debe ser contextualizada en términos de la tradición de funcionamiento del sistema escolar y provincial. De ella importa destacar dos cosas. Primero, que las características del funcionamiento de estas escuelas se alinean, en rasgos generales, con los principales factores relacionados con el buen funcionamiento escolar. Esto no es de extrañar ya que, como se señaló en el capítulo IV los estudios latinoamericanos no arrojan resultados muy diferentes a los europeos o norteamericanos. Por supuesto que no puede afirmarse que esas características causen, como efectos,

esos buenos resultados de promoción y retención pero son cuestiones que cobran relevancia y sentido a la luz de un marco de rasgos propios de un buen funcionamiento escolar.

En segundo lugar, es necesario tener en cuenta que hay dos maneras de describir – o, si se quiere, de ser- una buena escuela. Algunas son escuelas eficaces y destacadas por sus altos resultados o por su ajustado funcionamiento. Otras pueden caracterizarse no tanto por sus altos resultados o la perfección del dispositivo sino por que son escuelas orientadas a la tarea y a tratar de mejorar. En ellas puede ser que las cosas no funcionen según normas óptimas pero puede notarse es que hay una preocupación consciente y una acción para tratar de resolver los problemas de la mejor manera posible en las dimensiones principales de la vida escolar. Es posible sugerir que en estas buenas escuelas *está bastante claro cuáles deben ser puntos importantes en la agenda de preocupaciones* y en todos los casos tratan de hacer algo al respecto. Han construido, de alguna manera, una imagen adecuada de los aspectos principales del funcionamiento organizacional, logran que esa imagen sea relativamente compartida y tratan de influir sobre ellos. Puede decirse que las escuelas estudiadas muestran fortalezas y debilidades, constituyen unidades clásicas de funcionamiento escolar y no desarrollan particulares innovaciones pedagógicas u organizacionales. Su característica principal parece consistir en su capacidad para preocuparse y ocuparse, dentro de sus limitaciones, de las dimensiones básicas de la vida institucional como ser: regulación del tiempo y el espacio, centro en la tarea, establecimiento de un marco apropiado de interacción, mantenimiento de favorables expectativas entre los distintos sectores, valoración de las propias posibilidades, actividad por sobre la autocomplacencia (o la autojustificación por “factores externos”) y algún grado de apertura.

Lo dicho hasta ahora reafirma, en casos particulares, la validez de las descripciones generales que pueden sistematizarse a partir de diferentes estudios e investigaciones, como la realizada en el capítulo IV. Desde ya que nuevos trabajos siempre ayudan a confirmar, complementar o modificar las conclusiones anteriores. Es un necesario trabajo de perfeccionamiento dentro del propio campo. Cuando se adoptan enfoques más específicos y profundos se pueden describir con mayor precisión no solo los factores sino el modo en que los efectos pueden ser producidos y las estrategias mediante los que esos factores se configuran. Cuando se adoptan enfoques más generales, como el

utilizado en este trabajo, se trata de dar mayor relieve al marco de interacciones entre niveles que caracterizan la acción política en educación. Como se señaló en los estudios sobre buenas escuelas o escuelas eficaces tienen un importante límite: describen cómo son esas escuelas pero no dicen cómo llegaron a serlo. Seguramente esta es la pregunta importante. Requiere, por una parte, adecuados enfoques de investigación y, sobre todo, un énfasis en la interfase entre escuela, sistema y gobierno educativo. Este trabajo ha tratado, de una manera muy inicial todavía, de remarcar la necesidad de estudiar esa relación ya que a la pregunta sobre cómo las buenas escuelas llegaron a serlo se le agrega la no menos importante sobre las políticas, los dispositivos y las regulaciones que pueden ayudar a que ello sea posible. Hoy en día, en el marco de la creciente percepción sobre la necesidad de que las políticas de inclusión y equidad social combinen cobertura escolar con un aumento sustancial de la calidad educativa, la atención a estas preguntas requiere un esfuerzo sostenido y sistemático.