



FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ACADEMICA ARGENTINA
MAESTRIA EN CIENCIAS SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN EDUCACIÓN

TÍTULO DE LA TESIS

**“La ficción ordenadora:
Interpretaciones, acciones, y decisiones del director
para la implementación de programas educativos de Nivel
Secundario”**

AUTORA: Lic. Juliana Vanesa Ricardo

DIRECTOR: Mg. Daniel Pinkasz

Abril de 2020

Abstract

El punto de partida de la tesis es el reconocimiento de que la escuela constituye un ámbito de transformación de las políticas educativas y que resulta preciso indagar en qué consiste y cómo ocurre dicha transformación.

La investigación fue realizada en cuatro escuelas secundarias de un distrito de la provincia de Buenos Aires, focalizando la gestión directiva para analizar la implementación de programas educativos.

Se aborda el estudio de las acciones y respuestas que los directores ensayan y estabilizan para implementar los programas en contextos de permanentes tensiones y problemas, a través de las cuales expresan su lectura de lo que deben hacer con ellos en las escuelas y cómo hacerlo, construyendo una imagen de las políticas educativas.

Las conclusiones contribuyen a describir esta imagen sin reducirla a la lógica del éxito o el fracaso, constatando que las gestiones escolares son productoras una *ficción ordenadora*, es decir, una configuración particular de los modos de concebir y organizar a las escuelas en función de la resolución de los problemas que los programas les presentan, especialmente en contextos donde no se evidencia en su diseño una secuencia, propósito u orientación, que transparente las prioridades del Estado en materia educativa.

Palabras clave: Escuela secundaria, director, gestión, programas educativos, políticas educativas.

Abstract

The guiding principle of the thesis is the acknowledgement that the school constitutes a realm for the transformation of educational policies; thus, it is crucial that we look into what such transformation consists of and how it takes place.

The research, carried out at four secondary schools from a district in the province of Buenos Aires, targets the principals in order to address the analysis of the implementation of educational programmes.

It focuses on the actions and answers that heads of schools try out and stabilize so as to put the programmes into effect in strained and troubled scenarios. The school principals provide a readout of what should be done and how this should be done at schools, building an image of the educational policies.

The conclusions contribute to describe this image while they avoid reducing it to the logic of failure or success and they verify that school management boards are producers of an ordering fiction (a process at which resources come into play). In other words, they produce singular settings of the ways of envisaging and organizing the school around the problems that the programmes pose, particularly in contexts whose design offer no evident sequence, purpose or guidance which reveal the State's priorities as regards education.

Key words: Secondary school, head, management, educational programmes, policies

Agradecimientos

En primer término, quiero agradecer a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Argentina, que me brindó la oportunidad de completar la cursada de la Maestría y la elaboración de este trabajo en tiempos que se extendieron más de lo esperado. Gracias a Sandra Ziegler y Nancy Montes por sus aportes en las primeras etapas de este trabajo, y por guiarme en la construcción de la arquitectura que me permitió avanzar en la investigación.

Toda mi gratitud al equipo de inspección del distrito y a las directoras de las escuelas, que hicieron posible este trabajo, abriéndome las puertas de las escuelas (incluso en días difíciles en los que tuvieron que quitar tiempo a otras tareas), que propiciaron los encuentros, y me recibieron siempre con calidez y cuidado.

Gracias a las autoridades, los asesores, referentes, coordinadores de programas y equipos técnicos de la Dirección Provincial de Educación Secundaria, la Dirección Provincial de Política Socioeducativa, la Dirección de Tecnología Educativa y la Dirección de Información y Estadística de la Dirección Provincial de Planeamiento, pertenecientes a la Dirección General de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires, que me brindaron información, documentos y testimonios sobre los programas.

Agradezco, especialmente, a Daniel Pinkasz, que aceptó dirigir esta tesis y lo hizo con absoluta generosidad, acercándome a los referentes necesarios para acceder a la información, la bibliografía oportuna, los caminos conceptuales más apropiados, la forma de encararlos. Daniel hizo un verdadero trabajo de formación, llevándome por la matriz del trabajo del investigador, ayudándome en la formulación y reformulación de los problemas, en el diseño del trabajo de campo, la sistematización de la información, la construcción de la distancia analítica: después de tantos años de trabajo en el sistema educativo, pude mirar “de lejos” lo familiar, y eso fue un logro suyo.

Mi agradecimiento más sentido es para mi hijo Constantino, que cursó conmigo desde la panza, y me compartió con horas y horas de trabajo, entendiendo que para mamá esto es importante.

Índice general

INTRODUCCIÓN	1
Plan de exposición.....	2
Capítulo 1: PROBLEMAS Y OBJETIVOS	5
1.1. Los programas educativos en el período 2017-2019.....	8
1.2. Propósitos, supuestos y alcances de esta investigación.....	10
1.3. Objetivos.....	13
Capítulo 2: METODOLOGÍA	14
2.1. Características del estudio.....	14
2.2. Métodos de recolección de datos.....	15
2.3. Las escuelas.....	16
2.4. Trabajo de campo.....	20
2.5. Las entrevistas.....	26
Capítulo 3. MARCO TEÓRICO	30
3.1. El lugar de la escuela en la implementación de políticas educativas.....	33
3.2. Escuelas que leen y actúan políticas.....	34
3.3. El director como gestor de programas.....	37
3.4. Los programas y el gobierno del sistema educativo.....	38
Capítulo 4: ESTUDIOS SOBRE LOS PROGRAMAS DEL NIVEL SECUNDARIO EN ARGENTINA	45
4.1. Los programas como tecnologías de gobierno.....	48
4.2. Programas, escuelas y gestión.....	50
4.3. Los programas no triunfan ni fracasan.....	52
Capítulo 5 : LOS PROGRAMAS IMPLEMENTADOS EN LAS ESCUELAS	54
5.1. Información sobre los programas.....	57
Capítulo 6: HACER Y DECIDIR	71
6.1. Viejas y nuevas tareas.....	72
6.2. La ficción ordenadora.....	74
6.2.1. Traducir y planificar.....	78
6.2.2. Seleccionar y administrar.....	83
6.2.3. Informar y negociar.....	87
6.2.4. Consultar y validar.....	90

Capítulo 7: LEER LAS POLÍTICAS DESDE LA ESCUELA	95
7.1. Políticas ilegibles.....	96
7.2. Políticas intermitentes.....	97
7.2. Políticas superficiales.....	99
7.3. Políticas extranjeras.....	100
7. 4. Consideraciones finales.....	102
7.5. Aportes para el diseño y la implementación de programas educativos	106
BIBLIOGRAFÍA	108
ANEXOS	120

Lista de tablas

Tabla 1: Matrícula e indicadores de eficiencia de las escuelas seleccionadas.....	20
Tabla 2: Cantidad de entrevistas realizadas.....	27
Tabla 3: Comparación de programas vigentes en las escuelas.....	56
Tabla 4: Tabla descriptiva de programas relevados en las escuelas.....	58
Tabla 5: Programas por objetivo.....	68
Tabla 6: Recursos y programas.....	69

Introducción

“Los efectos generales de las políticas se vuelven evidentes cuando aspectos específicos del cambio y un conjunto específico de respuestas (en la práctica) están relacionados entre sí.”
(Ball, 1993: 29)

A partir del año 2006, con la promulgación de la Ley Nacional de Educación (Ley 26.206), las políticas educativas tendientes a la universalización y a la obligatoriedad del Nivel Secundario, pusieron a las escuelas frente al desafío de dar respuesta a la masificación y al ingreso de nuevos sectores sociales históricamente excluidos.

La necesaria re-institucionalización de este nivel educativo, ha requerido al Estado modificar la configuración de las escuelas con el propósito de incrementar su potencialidad para inclusión de nuevos contingentes sociales. A partir de los cambios sociales, políticos y culturales que viene atravesando la educación, y las demandas del mundo en el que se inserta, muchas escuelas y gobiernos han puesto en marcha algunas modificaciones, cuyo destino viene siendo estudiado por la literatura académica.

A pesar de los caminos recorridos por las políticas educativas a lo largo de estas décadas, con todas sus variaciones organizacionales, políticas y sociales, los programas educativos fueron y siguen siendo las vías privilegiadas por los gobiernos para drenar cambios en las escuelas. La consideración de que la presencia estatal a través de programas educativos como modalidad intervención, puede constituir un posible eje de continuidad para la gestión de las escuelas, se constituyó en el punto de partida de esta investigación.

Pero no buscamos seguir -y reproducir- el rumbo y la lógica de este esquema a través del cual se pretende regular la vida de las escuelas. A diferencia de las políticas que llegan a las escuelas a través de los programas, decidimos llegar a los programas a través de las escuelas.

Por otro lado, consideramos que es preciso pensar la gestión escolar multidimensionalmente. En este trabajo, buscamos entrar en la escuela secundaria con la “lupa grande”, tratando de mirarla desde las “conexiones” (entre actores, acciones, decisiones, niveles de

intervención) y los “conectores” que se ponen en juego a la hora de implementar políticas educativas. Por esta razón, hemos situado la mirada en el lugar del director, como gestor de las escuelas, lector y traductor de las políticas, y labrador de decisiones para su implementación.

Nos fuimos acercando de a poco a la idea de que los aspectos de las políticas que deseábamos abordar se miran mejor “desde abajo”, desde la escuela, desde el quehacer cotidiano y las decisiones que toman los actores para su concreción. Desde allí pudimos observar las posibles simetrías entre lo que se planifica en el diseño de los programas y lo que efectivamente ocurre en las escuelas, pero también sus anacronismos y sus divergencias.

La construcción de nuestro objeto de estudio se constituyó en un verdadero proceso de búsqueda, tramado en diálogo con el trabajo de campo. Durante dos años, fuimos demarcando sus bordes, delimitando sus alcances, e incluso, redefiniendo su perspectiva: si en un primer momento, pretendimos estudiar el recorrido de varios programas implementados en las escuelas seleccionadas (desde su diseño hasta su implementación), nos encontramos con un escenario de imprecisión y heterogeneidad que nos llevó a reformular los instrumentos y los supuestos que habíamos planteado inicialmente.

Esta tesis está atravesada por dos supuestos filosóficos, políticos y metodológicos: primero, que las políticas educativas no preexisten a lo que se hace con ellas en las escuelas; y, segundo, que las decisiones que toman los actores encargados de su implementación, devuelven una fisonomía de esas políticas. Sobre estos dos principios hemos construido la arquitectura, el análisis y las conclusiones de nuestro trabajo.

En este estudio de los quehaceres cotidianos, no acechamos la pregunta por la escuela foucaultiana que organiza lo múltiple para “vigilar y castigar”: buscamos lo que no logra incrustarse en el orden de esa maquinaria, y termina creando un orden nuevo. Esta perspectiva nos permitió sortear la lógica del éxito y el fracaso, -mirada a la que propenden muchos trabajos que estudian la implementación de los programas-, para arribar a una mejor comprensión de nuestro objeto.

En síntesis, nos propusimos “mirar las políticas desde abajo” y desde la heterogeneidad, evitando forzar la prevalencia de alguna entidad o una decisión por encima de otra. Se trata de un gran desafío a la hora de estudiar un sistema educativo construido sobre las jerarquías, la hiper-

codificación de sus relaciones y su formato, y, particularmente, un nivel -el secundario- que nació con la misión de formar a las elites, categorizar y excluir.

Plan de exposición

Esta tesis se organiza en siete capítulos.

En el **capítulo 1** se inicia con un recorrido de las políticas educativas de los últimos 15 años, en el que se focaliza el lugar asignado a los programas en dicho período, hasta llegar al que abordamos en este trabajo: 2017-2019. También se presenta en este capítulo, el problema que articula esta tesis: las acciones y decisiones que pone en juego el director para implementar un conjunto programas educativos en escuelas del nivel secundario. Finalmente, se plantean los objetivos y preguntas que orientan esta investigación.

En el **capítulo 2** se exponen las características metodológicas de la investigación: un estudio cualitativo llevado a cabo en cuatro escuelas secundarias de la provincia de Buenos Aires. Se describen las escuelas que constituyen la muestra, los rasgos del distrito y el diseño del trabajo de campo, organizado en etapas. También se presentan detalles del contenido de los instrumentos utilizados para relevar información en el campo, y los modos de procesamiento y análisis de dicha información.

En el **capítulo 3** se presenta el estado del arte, un recorrido de la literatura académica referida a las políticas educativas y programas del Nivel Secundario en Argentina, organizado en diversos apartados en los que se plantean las perspectivas de análisis asumidas y los aspectos analizados.

El **Capítulo 4** constituye el marco teórico de este trabajo, que toma herramientas conceptuales de los estudios que ponen su foco en las escuelas y nos permiten analizarlas como espacios de producción de políticas. También se incluyen aportes de teorías que permiten analizar y comprender los modos de actuar de los sujetos que llevan a cabo la implementación de los programas, fundamentalmente de los directores. Se analizan, al finalizar, algunos problemas en torno a los programas y el gobierno del sistema educativo.

El **capítulo 5** contiene la presentación de los programas hallados el trabajo de campo. Se sistematiza dicha información en matrices diseñadas para articular y comparar, por un lado, los

programas hallados en las escuelas en los dos períodos en lo que se realizó el campo, y por otro, el análisis de los documentos, lineamientos y testimonios aportados por las coordinaciones de los programas, ampliando y cotejando la información previamente expuesta.

El **capítulo 6** corresponde al análisis de la información relevada en el campo. Lo hemos organizado en diferentes apartados: en un primer momento, se presenta una descripción general de los problemas hallados, fundamentalmente la dificultad por parte de las directoras para identificar e incorporar tareas a las ya existentes y crear un nuevo orden, tal como inducen los programas. Luego, se despliega el análisis del repertorio de acciones y decisiones que ponen en juego las directoras para resolver los problemas de implementación de programas, presentadas en pares (conceptuales y organizacionales): traducir y planificar, seleccionar y administrar, informar y negociar, consultar y validar.

El **capítulo 7** plantea las conclusiones y los aportes de esta investigación. Se describe la imagen de las políticas que construyen las directoras y sus lecturas, acciones y reacciones frente a la implementación de los programas. Finalmente, en el último tramo de las conclusiones buscamos las tendencias generales, los aspectos comunes a los diferentes casos recuperando los ejes y dimensiones que habíamos establecido, vinculándolos con nuestros propósitos iniciales.

Finalmente, incluimos la bibliografía consultada y los anexos con los instrumentos diseñados y utilizados.

Capítulo 1

Problemas y objetivos

En diciembre de 2006, la Ley de Educación Nacional N° 26.206 dispuso, entre otras medidas, la obligatoriedad del Nivel Secundario. Dos años y medio después, el Ministro de Educación, Juan Carlos Tedesco (2007-2009), presentó el Plan Nacional de Educación Obligatoria, aprobado por Resolución 79/09 del Consejo Federal de Educación (en mayo de 2009). Este plan fue estructurado en dos partes: la primera, definió los objetivos políticos y los problemas de la educación inicial y la obligatoria, y las estrategias previstas para abordarlos; la segunda parte, se estructuró en torno a la responsabilidad de los tres niveles educativos (inicial, primario y secundario) en la implementación de las políticas educativas de “igualdad”, “calidad” y “fortalecimiento de la gestión”. De este modo, el Plan Nacional de Educación Obligatoria, procuró constituirse en un articulador de las políticas educativas y en una herramienta de gestión para la implementación de la LEN.

En diciembre de 2012, durante el segundo período presidencial de Cristina Kirchner, la Resolución 188/12 del Consejo Federal de Educación aprobó el segundo plan: el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016. El nuevo plan, puede leerse como una formulación de políticas en un sistema ya estabilizado, luego de la crisis y la revisión de las reformas de los '90 que implicaron la Ley de Educación Nacional, la Ley de Educación Técnico Profesional (Ley 26.058), y la Ley de Financiamiento Educativo (Ley 26075), entre otros pilares normativos del período.

En el marco de estas políticas activas, podemos hablar de una etapa de crecimiento, planeamiento del sistema y sistematización de políticas previas. Como señala Feldfeber (2011: 354), “Las políticas sociales y educativas, a partir del año 2003, se proponen, desde un discurso fundado en el derecho ciudadano, construir modelos más integrales de intervención.”

Esta etapa de cambios y de avances fue leída también como un período de ruptura respecto de las políticas -generales y, específicamente, educacionales- de la década de los '90. Sin embargo, algunos análisis de este período, como el de Cerrutti (2014), sostienen que, a pesar de los esfuerzos en materia educativa y los discursos centrados en la superación de la lógica de las intervenciones

de la década anterior, no se logró revisar la estructura del financiamiento educativo ni la distribución de atribuciones entre el Estado nacional y las provincias, pretendiendo dar respuesta a los distintos problemas del sistema educativo a través una multiplicidad de programas: “Entre 2003 y 2013, el MEN diseñó un entramado de programas a través de los cuales interviene, de forma directa, en las provincias y en las instituciones educativas. Son financiados, principalmente, con recursos del Tesoro nacional y/o con financiamiento externo gestionado por el gobierno nacional.” (Oreja Cerruti, 2014: 312).

Para dar una idea de este entramado, en el año 2015, según nuestro relevamiento preliminar en las páginas web del Ministerio de Educación de la Nación¹ y de la Provincia de Buenos Aires² se encontraban vigentes y coexistiendo, programas originados en diferentes reparticiones: programas originados en la Secretaría de Educación de la Ciudad de Buenos Aires y convertidos en nacionales (“La Escuela y los Medios” y “Temas transversales”); otros programas del área de políticas socioeducativas (como las “Orquestas Infantiles y Juveniles”); programas creados en función del cumplimiento de las leyes sancionadas en el período (como “Educación Sexual Integral”³ y el “Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios”(FinEs); programas de conectividad destinados a diversos niveles del sistema educativo (el “Plan Nacional de Inclusión Digital Educativa” (PNIDE), “Conectar Igualdad”); planes de promoción de las ciencias (plan nacional “Mejora de la enseñanza de las Ciencias”); planes de promoción de la lectura (“Plan Nacional de Lectura”) y otros específicos de los niveles (como el “Plan primera infancia”).

Flavia Terigi (2016) analizando las políticas implementadas en el Nivel Secundario tras doce años de gobierno del Frente para la Victoria (2003-2015)⁴, señala que este nivel concentró algunos de los principales programas del gobierno (como el “Programa de Mejora Institucional” o el “Conectar Igualdad”). Observa, asimismo, el contraste en volumen entre los programas específicos para el nivel durante el período anterior (sólo encontramos el “Programa Nacional de Becas Estudiantiles”) y los generados durante los primeros años del gobierno del FPV. Según la investigadora, estas definiciones de política educativa expresan la importancia reconocida al nivel

¹ www.me.gov.ar

² www.abc.gov.ar

³ En el marco de la Ley 26150 (2006).

⁴ Se trata sucesivamente de los gobiernos de Nestor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kircher.

secundario en las intervenciones nacionales en el sistema educativo. En este escenario, la autora analiza -en éste y otros trabajos previos- las políticas educativas diferenciadas por el carácter de las innovaciones que proponen sobre las condiciones de escolarización y la escala en que se implementan (Terigi, Briscioli, Scavino, Morrone y Toscano, 2014): 1. Iniciativas que proponen innovaciones de carácter intensivo respecto de las condiciones de escolarización (por la cantidad y articulación de innovaciones propuestas respecto de la matriz organizacional del nivel) y que optan por una implementación de baja escala. 2. Iniciativas que proponen innovaciones de carácter extensivo (porque los cambios son reducidos en relación con la matriz organizacional existente) y que optan por una implementación de gran escala. En función de esta distinción, afirma que las iniciativas universales del Ministerio Nacional dirigidas a la educación secundaria común (Planes de Mejora, Conectar Igualdad) introducen mejoras en las condiciones de escolarización, pero no plantean transformaciones en la matriz organizacional existente. (Terigi, 2016: 21)

Estas iniciativas, tanto nacionales como jurisdiccionales, implicaron nuevos movimientos de actores en el sistema educativo⁵, ajenos a las rutinas habituales: el tránsito por las escuelas de diversas figuras externas (capacitadores, funcionarios, técnicos, tutores, entre otros); asistencia de directores y/o docentes a reuniones de encuadre, jornadas y cursos; invitación a alumnos a jornadas, encuentros, foros de discusión, jornadas de trabajo e incluso viajes. Muchas de estas políticas tenían la modalidad “en servicio”; otras requerían de una asistencia sistemática a cursos.

La mayoría de estas iniciativas pretendían tener un vínculo cada vez más directo con la institución y con el aula, e incidir en ellas, presentando demandas administrativas, organizativas y/o pedagógicas.

⁵ Modalidad que también se implementó en los '90 en el marco de muchos programas en los que se “visitaba” a las escuelas.

1.1. Los programas educativos en el período 2017-2019

Aunque la experiencia transitada en materia educativa desde el año 2015 es aún muy reciente, es posible advertir que las políticas implementadas en este período presentan, una serie de cambios y continuidades con respecto a las políticas anteriores -e incluso con las de los años '90- que resulta preciso estudiar, para avanzar en una mejor comprensión de la lógica que tiene la implementación de programas en las escuelas.

Desde una perspectiva macropolítica, algunos trabajos, como el de Suasnábar (2018), han señalado como rasgos del período posterior al 2015, “el ajuste presupuestario, la polarización ideológica y la falta de una agenda de política”: “En ese sentido, las posiciones oscilaron entre considerarla como una derecha “conservadora” y “neoliberal” en el marco de una vuelta a los años noventa, y aquellos que ven en esta formación política una “nueva derecha” que, compartiendo algunos de los rasgos anteriores, agregan la caracterización de “gerencial” y “empresaria” (por la incorporación de *CEOs* a la administración pública), “republicana” (por el reconocimiento a las reglas democráticas), “pragmática” o “*new age*” (por oposición a las derechas doctrinarias) y algunos más osados adjudican cierta “preocupación por lo social” (por el mantenimiento de las políticas sociales del gobierno anterior).” (Suasnar, 2018: 51).

Otros trabajos, como el de Filmus (2017) proponen una mirada “retornista” con respecto a las políticas de los años '90: “...es posible afirmar que las políticas llevadas adelante por el presidente Mauricio Macri han tenido como objetivo producir la restauración del orden neoliberal que había comenzado a implementarse durante la última dictadura cívico-militar y que logró desplegarse en toda su dimensión con la aplicación de las estrategias del “Consenso de Washington” en el transcurso de la década de los 90.” (Filmus, 2017: 24).

Sandra Carli (2017), por su parte, identifica al período que comienza en el año 2015 con una expresión de la “Nueva Derecha” que “combina la defensa de la apertura económica y la liberalización del mercado con nuevas articulaciones” (2017:102).

El presente estudio no aspira a una mirada comparativa -que filie, desafilie o afile- las políticas del período con las del período anterior o la década del '90, pero sí a considerar como marco de nuestra investigación un escenario complejo, en el cual se produjo un giro rotundo con respecto a las decisiones políticas y económicas de los años anteriores, y un desfinanciamiento de

la educación, tanto a nivel nacional como provincial: “Con el cambio de gobierno en el año 2016 se observa una reducción en términos reales del gasto en Educación y Cultura a nivel nacional (...) Algunas provincias son especialmente perjudicadas por la distribución de los recursos fiscales (en particular la provincia de Buenos Aires).” (Rivas y Dborkin, 2018: 47).

Este escenario de desfinanciamiento y subejecución de partidas presupuestarias en la educación impactó directamente sobre los programas educativos: “Al analizar el gasto del año 2016 con respecto a 2015, surge que, si bien en el total se registró una disminución de 7,9% en términos reales, el comportamiento al interior de la función fue dispar. En el Cuadro 2 surge una disminución real de la mayoría de los programas, con la excepción del importante aumento de los fondos salariales, que, con un incremento real de 73%, casi duplican en 2016 su participación dentro del gasto educativo. Este programa es el único que contribuye al crecimiento del gasto educativo en términos positivos, dado que en casi todo el resto de los programas del sector se registraron caídas en términos reales”. (Rivas y Dborkin, 2018: 22).

Transcribimos un cuadro tomado de Rivas y Dborkin (2018):

Cuadro 2. Evolución reciente del gasto nacional en Educación y Cultura (2015-2016)

Programas de Educación y Cultura	En pesos de 2016		Variación real 2015/2016	% Total	
	2015	2016		2015	2016
Desarrollo de la Educación Superior	68.638,45	63.030,00	-8,2%	49,0%	48,8%
FONID	10.944,62	18.963,19	73,3%	7,8%	14,7%
Otros programas ME	19.007,76	13.348,96	-29,8%	13,6%	10,3%
Gasto educativo otros ministerios	41.617,15	33.808,07	-18,8%	29,7%	26,2%
Total	140.207,98	129.150,22	-7,9%	100,0%	100,0%

Fuente: Rivas y Dborkin, 2018

Como se puede observar, los programas tienden a resultar opciones en el gasto educativo y, por ende, son susceptibles a la variación en virtud de las prioridades políticas (por ejemplo, en este período, el financiamiento otorgado a la provincia de Buenos Aires con respecto a otras provincias). Es importante considerar estas fluctuaciones a la hora de abordar nuestra investigación, dado que constituye el contexto en el cual se lleva a cabo el trabajo de campo y se analizan las políticas educativas.

Asimismo, y considerando todos los aspectos macropolíticos anteriormente mencionados, lejos de la formulación de periodizaciones asociadas a la tipificación de políticas, es objetivo de este trabajo analizar las políticas educativas expresadas en programas -sobre todo aquellas destinadas al cambio o a la mejora escolar- desde la perspectiva de las dinámicas y las lógicas que se ponen en juego a la hora de su concreción institucional.

1.2. Propósitos, supuestos y alcances de esta investigación

El propósito de este trabajo es, mediante el análisis del conjunto de programas presentes en cuatro escuelas secundarias de un distrito, arribar a una descripción y a una mejor comprensión de las acciones de gestión que llevan a cabo las directoras para su implementación.

Para este análisis, abordamos el conjunto de programas tal como operan en la escuela, buscando no aislar experiencias que en la cotidianeidad escolar no aparecen aisladas. Esta decisión se sostiene en el hecho de que las políticas son prescriptivas: las escuelas no pueden decidir implementar determinado programa y no otro (aunque se les permita optar en alguna instancia), ni cuándo hacerlo, sino que deben gestionar el conjunto que se les presenta, del modo y en el momento en que esto ocurre.

Este punto de vista permite, además, identificar y analizar las diversas escalas de implementación, las interacciones que en el nivel local se llevan a cabo, y el funcionamiento de los actores y sus relaciones en el marco de una trama o de una “red” (Latour, 2008) que se construye en este proceso.

La mirada que estamos proponiendo nos aportará información sobre un funcionamiento que ha sido previsto o no en el diseño de los programas, e incluso revisar sus alcances.

Otro supuesto que asumiremos es que la implementación de innovaciones y programas educativos no se desarrolla en un territorio plano, previsible y homogéneo (Fullan, 1997; Bolívar, 1996, 2004; Ezpeleta, 2003, 2004^a, 2004^b, entre otros), sino que se inscribe en una trama de relaciones sociales, tradiciones culturales y pedagógicas y lógicas institucionales, que es preciso atender a la hora de un análisis.

Esta investigación asume, además, que las escuelas constituyen un espacio de “lectura” (Ball, 1989) de las políticas educativas por parte de los actores involucrados en su implementación y, por ende, de transformación.

En este sentido, consideramos que resulta necesario mirar las políticas desde la escuela para poder avanzar en descripciones y explicaciones que puedan dar cuenta de los procesos a través de los cuales la implementación de los programas no sólo los transforma, sino que los “re-crea” en un objeto que no los preexiste.

Esta perspectiva requiere, por un lado, “mirar” la escuela como la dimensión del sistema educativo que se encuentra con el desafío de articular y organizar acciones de diversa índole y procedencia, en medio de un complejo entramado de mediaciones y redes políticas, pedagógicas y administrativas. Por el otro, analizar las formas y cualidades que adquiere esta “re-creación” de la que hablábamos de los programas en la escuela: la descripción del modo en que procesan este conjunto de demandas, recursos, reorganizaciones, lineamientos -etc.- implicados en su implementación.

Para abordar estas cuestiones, centradas en la vida institucional, resulta necesario interrogar el lugar del director como responsable de la gestión de las escuelas. El rol del director en la implementación de los programas, es, pues, eje de este trabajo: qué decisiones toma, cómo se expresan dichas decisiones, qué procesos y prácticas focaliza, que tipos de explicaciones ofrece sobre lo que hace, entre otras cuestiones que son parte central de nuestra investigación.

En cuanto al corpus de programas estudiados, el recorte está definido por la presencia de los programas en las escuelas en el período estudiado (2017-2019); es decir, los implementados en el momento de realización de la investigación en las escuelas elegidas, sin considerar programas implementados previamente y que no tengan vigencia al momento del trabajo de campo.

Diversos niveles de interrogantes orientan este trabajo y nos permiten reconstruir el tema desde múltiples perspectivas.

El primer grupo de interrogantes se orienta a definir y contextualizar los programas educativos que tienen efectiva presencia en las escuelas seleccionadas: ¿cuántos y cuáles programas educativos de la administración nacional y/o jurisdiccional están presentes en las

escuelas secundarias seleccionadas?; ¿cuál es su procedencia?; ¿cuánto tiempo hace que se están implementando?; ¿con qué continuidad?

Un segundo grupo de interrogantes está vinculado con las decisiones que toman los directores en la implementación de los programas en las escuelas (su gestión y los modos de organizar la institución): ¿cómo se vinculan estos programas con la vida de las escuelas (la organización del tiempo, las clases, la asistencia de docentes, las tareas administrativas, las funciones de los directores, etc.)?, ¿quiénes son los encargados de la organización de las acciones vinculadas a planes y programas?, ¿qué decisiones toman los directores a la hora de coordinar las diversas acciones con las rutinas institucionales?, ¿con qué criterios toman esas decisiones?, ¿con quién/es las consultan?.

Un tercer conjunto de interrogantes, se orienta a reconstruir las estrategias que ponen en juego los directores para resolver los problemas que se les presentan a la hora de implementar los programas en las escuelas: ¿qué dificultades se les presentan a los directores para implementación de los programas en las escuelas?, ¿cómo las resuelven?, ¿con qué recursos cuentan para resolver dichos problemas?, ¿a quién/es recurren para tomar las decisiones vinculadas con dichas resoluciones?, ¿cómo evalúan las decisiones que toman en pos de la implementación de programas?.

1.3. Objetivos

Es **objetivo general** de este trabajo es arribar a una comprensión de las acciones y los criterios de gestión de programas educativos por parte de los directores de escuelas del nivel secundario de un distrito de la provincia de Buenos Aires.

Objetivos específicos:

- Identificar los programas que se implementan en las escuelas seleccionadas durante el período de la investigación.

- Relevar y analizar los problemas que se presentan y los criterios de toma de decisión que ponen en juego los directores de las escuelas seleccionadas, para la implementación de los programas que impactan en ellas.
- Identificar regularidades en las decisiones y en los modos de resolución de problemas vinculados con la implementación de programas educativos en las escuelas seleccionadas.
- Observar y analizar las tramas y modos de articulación con otros actores e instituciones que se construyen desde las escuelas seleccionadas, para resolver problemas de la implementación de programas educativos.
- Identificar y analizar los dispositivos de comunicación y de vinculación entre los actores de las escuelas, los del nivel intermedio (o “meso”) y el nivel “macro” o central.
- Explorar la imagen que los directores de las escuelas construyen alrededor de las políticas educativas a partir de la implementación de programas educativos y cómo se posicionan frente a ellas.

Capítulo 2

Metodología

En este capítulo presentamos el enfoque metodológico de la investigación.

Consideramos con R. Sautu que "... toda investigación es una construcción teórica, ya que la teoría permea todas las etapas del diseño: desde la construcción del marco teórico y la formulación de los objetivos, hasta la implementación de la estrategia metodológica para la producción de los datos y su posterior análisis. Cada una de estas etapas se conecta entre sí en forma lógica mediante una estructura argumentativa que también es teórica. En este sentido, la teoría es el hilo conductor, el andamiaje que atraviesa todas las etapas de una investigación" (Sautu y otros, 2005).

Desde este punto de vista, hemos puesto especial atención en entramar los diversos componentes de la investigación en un diseño que nos permitiera organizar una construcción metodológica consistente con nuestros objetivos y con la mirada teórica que hemos asumido, en la pretensión de constituir en un problema el quehacer del director en la implementación de programas educativos, que logre mostrar en un abanico de casos las configuraciones que este quehacer va adquiriendo y las formas de resolución de dificultades que se van presentando en cada contexto de actuación.

Así, hemos puesto en marcha un complejo proceso de elaboración y construcción que finaliza con la presentación de los resultados en este escrito.

2.1. Características del estudio

Esta investigación se inscribe en el paradigma **constructivista** (Sautu y otros, 2005) que supone reconocer la realidad social como una trama compleja y construida, producto de las relaciones de poder históricas y situacionales. Asimismo, de acuerdo a los objetivos de esta investigación, el presente estudio es de carácter **descriptivo**.

El enfoque de investigación es **cualitativo**, en tanto nos proponemos comprender los fenómenos que estudiamos, recuperando los significados sociales que se les atribuyen; en este caso, cuáles son las decisiones, transformaciones e imbricaciones que ponen en juego los directores de las escuelas para gestionar la implementación de los programas educativos.

Se ha elegido un **estudio de caso instrumental** (Marradi, 2007) para este trabajo. De acuerdo con la categorización Stake citada por Marradi, en el estudio de caso instrumental, “el caso cumple el rol de mediación para la comprensión de un fenómeno que lo trasciende. El propósito de la investigación va más allá de este caso; éste es utilizado como instrumento para evidenciar características de algún fenómeno o teoría.” (Marradi, 2007: 241). Entendimos, al diseñar nuestra investigación, que este tipo de estudio permite abordar, desde una mirada multidimensional, el objeto, el problema y la perspectiva elegidos, para comprender un fenómeno más general: la acción y la decisión del director en la gestión de las políticas por programas. Se seleccionaron cuatro escuelas de un mismo distrito, pero con diferentes historias, localizaciones y configuraciones institucionales, para cubrir la variación de algunas características: tamaño, matrícula, tasa de sobreedad, tasa de promoción efectiva, tasa de repitencia.

2.2. Métodos de recolección de datos

Los métodos de recolección de datos fueron:

- *Entrevistas semiestructuradas*: directores de los establecimientos seleccionados (cuatro en provincia de Buenos Aires), y a los equipos de la gestión intermedia (inspectores).

- *Visitas* periódicas a las escuelas seleccionadas, en las que se relevaron los registros que los directores y secretarios tienen de las actividades realizadas en la escuela, y se observaron y registraron (para su posterior análisis) los aspectos anteriormente mencionados.

- *Recolección de documentos*: normativa de los planes, programas y acciones que se fueron presentando (documentos oficiales, producidos o generados desde el Ministerio de Educación, ya sean estas Resoluciones del Consejo Federal de Educación; por la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires; por la Dirección Provincial de Educación Secundaria; por la Dirección Provincial de Formación Continua, por las direcciones de los Planes, Proyectos y

Programas analizados, entre otros.) y orientaciones político – técnicas (documentos de orientación y de especificación de procedimientos nacionales y provinciales).

- *Informantes clave:* referentes de la Dirección Provincial de Educación Secundaria, asesores, equipos técnicos encargados de los planes, programas y proyectos de dicha Dirección, equipo contable responsable de programas que implican rendiciones de gastos o gestión de dinero, referentes de programas de la Dirección de Políticas Socioeducativas, coordinadores de los programas de conectividad y robótica de la Dirección de Tecnología Educativa, y coordinadores de programas provinciales nucleados en la Unidad de Coordinación de Programas.

Para el *análisis y sistematización* de la información se llevó a cabo la *triangulación* de la información teórica y empírica analizada:

- El procesamiento de la información recogida en una *matriz de datos* cualitativa compuesta por tabulaciones, cuadros y otros esquemas que permitieron sistematizar datos de las escuelas, los proyectos y programas (y ver en ellos variaciones, regularidades, especificidades, etc.).
- La elaboración de seis *matrices de datos cualitativas* a partir de la información relevada en las entrevistas, la cual nos permitió identificar y comparar, entre otras cosas, la relación de diversos actores con un mismo fenómeno.

2.3. Las escuelas

El estudio de la implementación de los programas en las escuelas secundarias, requiere poner el foco a los directores -y sus quehaceres- como sujetos de indagación. Para ello consideramos oportuno optar por un número reducido de casos, atendiendo a ciertos aspectos que nos interesaba considerar en la indagación.

Se construyó para ello una **muestra intencional de 4 escuelas secundarias** de un distrito del sur del conurbano de la Provincia de Buenos Aires, una localidad que contaba de acuerdo con datos de la Dirección de Información y Estadística, en el Nivel Secundario a fines de 2017 contaba

con 103 escuelas secundarias de gestión pública y 31.771 alumnos y a inicios de 2018, con 101 establecimientos 33. 819 alumnos.⁶

Para construir dicha muestra, en una primera fase, se establecieron los siguientes criterios comunes:

- Todas las escuelas debían ser del nivel secundario y Secundarias Comunes Orientadas.
- Todas las escuelas debían pertenecer a una misma región educativa y a un mismo distrito.
- Todas las escuelas debían ser de gestión estatal.

A partir de estos criterios, se solicitó información al Departamento Procesamiento de Datos, Dirección Información y Estadística de la Dirección Provincial de Planeamiento de la DGCyE, en torno a las escuelas secundarias del distrito seleccionado, con el siguiente recorte:

Recorte de escuelas:

- Pertenecientes a **un mismo Distrito y Región educativa.**
- Nivel **Secundario**
- Gestión **Estatal**
- Secundarias **Comunes** Orientadas

Indicadores:

- Último dato de **matrícula**
- **IVS** (índice de vulnerabilidad socioeducativa)

La solicitud de estos indicadores estuvo orientada a relevar información que nos permitiera seleccionar un conjunto de escuelas con características diferentes y elaborar criterios para definir la muestra sobre la que se realizaría nuestro trabajo de campo.

De ese primer recorte surgió un conjunto de diez escuelas sobre las que se realizó un relevamiento de transferencias y recursos a través del (SITRARED), en virtud del análisis de vinculaciones entre los recursos recibidos (cantidad de programas, fondos, otros) y la matrícula de

⁶ Datos oficiales de la Dirección de Información y Estadística, Dirección Provincial de Planeamiento, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en <http://mapaescolar.abc.gob.ar/mapaescolar/>

las escuelas. De este análisis se observó que no existía vinculación evidente entre la transferencia de recursos y la matrícula de las escuelas, de la cantidad de secciones o la ubicación de las mismas.

En una segunda fase del análisis de esta información, se realizó una entrevista a la inspectora a cargo del distrito, con quien se realizó una preselección de escuelas de cada categoría, acompañada de la información relevante para relacionarla con la muestra y para organizar el campo. El trabajo se focalizó en buscar escuelas de diferente ubicación en el distrito, historias institucionales, matrícula, cantidad de secciones, características del alumnado y configuraciones del equipo directivo y docente.

A partir de este recorrido se seleccionaron finalmente cuatro escuelas del nivel secundario de gestión estatal, del distrito seleccionado, con criterio de **heterogeneidad**.

Aclaremos que nuestro estudio no pretende comparar los cuatro casos entre sí, sino utilizar la contrastación en el análisis para reconocer elementos significativos de cada caso y arribar a una descripción analítica que nos permita profundizar en el objeto construido y los problemas que se intentan abordar.

Estas escuelas son:

- **Escuela de Educación Secundaria A (“La confluencia”)**
Gestión estatal, urbana, céntrica, alta matrícula⁷
- **Escuela de Educación Secundaria B (“El Normal”):**
Gestión estatal, urbana, céntrica, alta matrícula
- **Escuela de Educación Secundaria C (“La Nueva”):**
Gestión Estatal, urbana, céntrica, baja matrícula
- **Escuela de Educación Secundaria D (“La escolita del barrio”):**
Gestión estatal, urbana, céntrica, baja Matrícula

Estas escuelas, si bien pertenecen a la misma región educativa y partido y son todas de gestión estatal, urbanas, presentan variedad, en tanto que:

⁷ Consideramos alta matrícula a las escuelas de más de 500 alumnos y baja matrícula a las escuelas con menos de 500 alumnos.

- Pertenecen a *cuatro localidades diferentes*.

- Difieren en *cantidad de matrícula*: dos de ellas son escuelas “numerosas”, con más de 500 alumnos; las otras dos son escuelas “medianas”, con menos de 500 alumnos.

- Presentan *diferencias en el abandono, promoción efectiva, tasa de repitencia y sobreedad* (Ver Tabla 1).

- Han asumido *configuraciones e historias institucionales diferentes* (La escuela B es una escuela de larga tradición en el distrito, una “Escuela Normal”, que se encuentra funcionando en el marco de la Unidad Académica. La escuela A, “La confluencia” también es una escuela secundaria “histórica” pero no tiene la tradición y el “prestigio” del Normal; la escuela D, “La nueva”, es en cambio una conformada⁸ a partir de una Escuela de Educación Primaria, es una escuela relativamente nueva de una localidad pequeña.

- También están *conducidas por diferentes perfiles de director*: la directora de la escuela A está en el cargo desde el año 2016 y todavía se encontraba en proceso de construcción de su rol; la directora de la escuela D, en cambio, lleva más años en el cargo y se desempeña y muestra mucho conocimiento y seguridad para la toma de decisiones; la directora de la escuela B fue la vicedirectora de otra escuela pero hace poco tiempo que se desempeña en la conducción del Normal; finalmente, la directora de la escuela C ingresó hace un año en el cargo y solo está acompañada por el secretario pero se desempeña con mucha confianza y eficacia.

A continuación, detallamos en la Tabla 1 la información cuantitativa de las escuelas seleccionadas, organizada de mayor a menor matrícula⁹:

⁸ A partir de la Ley de Educación Nacional (26.206/06) y la Ley de Educación Provincial (13.688), la educación secundaria se constituyó como un nivel obligatorio en la Nación y en la provincia de Buenos Aires y cambió su configuración de una estructura de 7 años de nivel primario (EGB) y 5 años de nivel secundario (Polimodal) a una de 6 años de educación primaria y 6 años de educación secundaria obligatoria. En el marco de esta transformación, se inició un proceso de conformación de las escuelas secundarias acorde a la nueva estructura, que implicó el rediseño de la planta orgánico funcional, la elaboración e implementación de nuevos diseños curriculares, la reorganización de condiciones de funcionamiento (en un edificio, en dos, con anexos), entre otros cambios. En la provincia de Buenos Aires, durante el año 2008 se concluyó la etapa de relevamiento de propuestas distritales de conformación de escuelas de seis años. Cada Distrito elevó a la Dirección Provincial las propuestas de conformación de escuelas, contando con la asistencia de los equipos técnicos de la Dirección Provincial de Educación Secundaria. Este trabajo de consulta generó un número de 1000 escuelas con posibilidad de conformarse durante el año 2009 como Escuelas Secundarias de la Provincia, obligatoria y de seis años y se constituyó en la primera etapa del proceso de transformación, que luego alcanzaría a todas las escuelas.

⁹ La información fue obtenida a través de la Dirección de Investigación y Planeamiento educativo de la provincia de Buenos Aires; remite al momento de inicio de nuestro trabajo de campo y su pertinencia es, por un lado, la de

Tabla 1: Matrícula e indicadores de eficiencia de las escuelas seleccionadas

Escuela	Matrícula final 2016	Matrícula anual 2017	Tasa de promoción efectiva	Tasa de repitencia	Tasa de sobreedad	Tasa de abandono interanual
Escuela B "Normal"	1625	1621	89,81	6,67	15,48	3,44
Escuela A "La confluencia"	1091	1233	96,94	4,9	50,12	-4,2
Escuela D	318	302	76,83	14,94	33,77	8,23
Escuela C	260	293	83,46	6,62	39,25	9,93

2.4. El trabajo de campo

Analizar la escuela como espacio donde confluyen diversos niveles de gobierno del sistema educativo, que la sitúan frente a un permanente “desafío organizacional”, requiere definirla y estudiarla desde un punto de vista que permita entenderla como parte de una trama más amplia, y a la vez como un ámbito donde esa trama se emplaza al mismo tiempo que se transforma.

Tal como plantea Marradi (2007: 53), “La tarea del investigador/metodólogo consiste en escoger el camino teniendo en cuenta la naturaleza de los senderos presentes en el terreno, el tiempo y los recursos disponibles (en particular, el grado de adiestramiento/predisposición de sus colaboradores para manejar diversas técnicas).”

En este sentido, el contexto en el que se realizó nuestro trabajo de campo definió en gran medida la dinámica y la reorganización del trabajo planificado inicialmente y la elección del camino de esta investigación fue complejizándose -o adentrándose- en los problemas planteados, en tres etapas, dado que resultó necesario reiniciar el trabajo de diálogo con las escuelas.

dar cuenta de los criterios de selección de las escuelas y, por el otro, del escenario que se encontró en el primer acercamiento a ellas.

Primera etapa (abril -septiembre 2017): Explorar los programas “desde arriba”

En este período se realizó un relevamiento de los programas vigentes en el Nivel Secundario en la *coordinación central de los programas* a través de informantes clave: se conversó con referentes de la Dirección Provincial de Educación Secundaria, asesores, equipos técnicos encargados de los planes, programas y proyectos de dicha Dirección (tanto de su diseño pedagógico como de su organización administrativa), equipo contable responsable de programas que implicaban rendiciones de gastos o gestión de dinero (como el Plan de Mejoras Institucional. También, siguiendo una compleja ruta de reconstrucción, conversamos con referentes de programas de la Dirección de Políticas Socioeducativas, de la cual dependían muchos de los programas vigentes; con coordinadores de los programas de conectividad y robótica de la Dirección de Tecnología Educativa, y con los coordinadores de programas provinciales nucleados en la Unidad de Coordinación de Programas. El objetivo de este primer acercamiento era, en primer término, identificar los programas vigentes y contrastar con la información brindada por el portal nacional y provincial acerca del menú relevado previamente. En segundo término, pretendíamos observar la existencia de criterios de distribución de los programas y la posibilidad de prever cuáles eran los que podrían estar vigentes en las escuelas de un distrito, para seguir su implementación local.

La información que recogimos en esta primera etapa no fue, sin embargo, suficiente ni esclarecedora a la hora de definir correlaciones entre los programas que se nominaban como vigentes, su efectiva vigencia, el universo de escuelas a las que se destinaban dichos programas y la posibilidad de hacer un seguimiento de su implementación en un conjunto determinado de escuelas, localidades o regiones. Es decir, las entrevistas con los referentes del nivel central y el relevamiento de la información brindada por los medios oficiales (sitios web, documentos, normativa) daban cuenta de un escenario difuso, impreciso, poco estable y de bordes muy difíciles de abordar, dada la cantidad de propuestas, superposiciones, modos de conducción, niveles de gestión (si provenían de una u otra Dirección, o incluso si eran programas nacionales o provinciales), e indeterminación de universos destinatarios, que coexistían en la “lista sábana” de programas.

En síntesis: pudimos recoger un amplio listado de programas que parecían estar orientados al nivel secundario de la provincia de Buenos Aires, pero no resultaba posible por esa vía saber cuáles de ellos estaban vigentes, en cuáles escuelas se estaban implementando, ni con qué criterios se seleccionaba el universo de instituciones destinatarias.

Sí fue posible advertir en este primer acercamiento, que la gestión asumida en 2016 con el cambio de los gobiernos nacionales y jurisdiccionales, reformuló algunos programas, conservó otros, y creó un conjunto de programas nuevos y que, en este período, sostuvo una suerte de “menú nominal”, heterogéneo, desarticulado y cambiante.

Segunda etapa (octubre-noviembre de 2018): Primera ida a las escuelas y el “espejo roto”

Si bien la literatura teórica nos había advertido la distancia entre el diseño de las políticas y su implementación, y sosteníamos desde el comienzo que la escuela es un espacio de transformación de las políticas, era esperable que, por lo menos, el número y la denominación de los programas presentes en el discurso de los funcionarios a cargo de su diseño y coordinación, presentaran alguna clase de correlato con los identificados en las escuelas.

Por otra parte, esta segunda etapa del trabajo, suponía un momento de mayor estabilización de los programas en las escuelas, y esperábamos encontrar algunas definiciones en torno a los criterios de distribución, organización y gestión. Es por ello que esta etapa del campo se centró en:

- El conocimiento de las escuelas.
- El relevamiento de los programas implementados en las escuelas.
- La identificación de acciones y tareas de gestión que se ponen en juego para la implementación de los programas educativos.
- La indagación de los aspectos o dimensiones de la gestión que mencionan los directores como necesarios para implementar programas educativos en las escuelas.
- El registro de dificultades a la hora de implementar los programas educativos.
- La exploración de modos de acceso y vinculación de los programas educativos con las escuelas.

- La observación de los circuitos y dispositivos de comunicación con los que cuentan los directores para la implementación de los programas en las escuelas.

Para ello, se llevaron a cabo dos visitas por escuela. Durante las visitas, se realizaron observaciones de las rutinas escolares, entrevistas a directivos, y a personal de supervisión (la inspectora a cargo de las escuelas seleccionadas). Dado que nuestro trabajo no es de carácter etnográfico, la observación directa no fue el modo principal de recolección de información, sino las entrevistas.

De este archivo obtuvimos información suficiente para afirmar que, por un lado, la cantidad de programas relevados en nuestro primer momento con las autoridades y referentes del nivel central, no presentaban una correlación con los que efectivamente se estaban implementando en las escuelas (que eran escasos o, en algunos casos, inexistentes).

En muchas ocasiones, tampoco se hablaba de los mismos programas, sino que aparecían otros -pocos- que no habían sido nombrados por los funcionarios y referentes; esto tal vez era atribuible al tiempo que había pasado entre nuestra primera etapa de relevamiento y el acercamiento a las escuelas, y a que en el transcurso de esos meses se hubiera producido una oferta nueva.

Resultó evidente, además, que varios de los programas aún no habían logrado transparentar sus circuitos de distribución, sus mecanismos de gestión y los procesos esperados para su implementación. El discurso de las directoras de las escuelas en torno a los programas era el de la incertidumbre y el de la desorientación. Los programas no sólo eran escasos, sino que muchos de ellos habían sido diseñados e implementados por la gestión anterior y se discontinuaban o continuaban con características diferentes que aún no estaba definida. Aparecían también, como decíamos, algunos programas nuevos, a modo de “menú”, cuyos circuitos de atribución aún estaban siendo analizados por las directoras, ya sea en el caso de tener que solicitarlos como en la espera de instrucciones por parte de las autoridades para acceder a los recursos que ofrecían.

Pero el acercamiento a las escuelas no nos estaba devolviendo una visión especular de los programas: no se refractaba linealmente “de arriba abajo” de manera unidireccional la presencia de los programas enunciados por los referentes del nivel central, sino que, por el contrario, las escuelas funcionaban como un “espejo roto”, una red que se corta, una promesa no cumplida.

Tercera etapa (diciembre de 2018): Reformulación del trabajo de campo

Con la información recogida en la etapa de visita a las escuelas, realizamos un primer análisis, organizamos matrices para comparar los aspectos que nos resultaban más significativos para nuestra investigación y arribamos a una serie de conclusiones provisionarias que nos llevaron a revisar nuestros supuestos iniciales.

En esta etapa nos encontramos también con cambios en los equipos de inspección del distrito, por lo cual debimos volver a iniciar el diálogo con las nuevas autoridades y el procedimiento de solicitud para ingresar a las escuelas, que nos insumió un tiempo considerable.

En el contexto de este proceso realizamos también una entrevista al nuevo equipo de inspección de las escuelas seleccionadas, que pasaron a ser supervisadas por tres inspectores. Esta entrevista nos permitió confirmar algunas hipótesis de vuelta al campo, como la necesidad de “leer” las políticas desde la escuela, dada la vaguedad con la cual los inspectores se referían a los programas, los criterios de selección de las escuelas e incluso los matices inciertos que definían las propias tareas: expresiones como “hay un montón de programas”, “nos preguntaron quién se quería hacer cargo de tal programa y así se definió”, “la agenda no nos permite planificar mucho”, daban cuenta de que la incertidumbre que habíamos percibido en las escuelas no era ajena a la experiencia de los inspectores.

Todo esto nos condujo a reorientar -y matizar- nuestra idea original acerca del modo en que se implementan las políticas educativas expresadas en programas que, en cierta medida, suponían algún nivel de correlación en “espejo” entre lo que proponía -o, incluso, prescribía- el nivel central y lo ocurría en las escuelas.

Relativizado este supuesto, el trabajo siguiente consistió en diseñar nuevos instrumentos y estrategias para volver al campo, observando qué hacen los directores con los programas. Así es como terminamos reduciendo el peso de las referencias de las políticas “desde arriba” y reposicionándonos “desde abajo”, es decir, desde la escuela.

Reformulamos los instrumentos de acuerdo con esta nueva orientación, bajo el supuesto de que los programas ya habrían adquirido un mayor nivel de estabilidad, no necesariamente en las operatorias de diseño, pero sí en las estrategias de implementación por parte de las escuelas, más

familiarizadas ahora con las dinámicas de acceso y gestión de los programas que se les estaban presentando.

Centrarnos en las acciones y los criterios de toma de decisión de los directores era el camino para aproximarnos a los problemas de la implementación, en la medida en que nos permitiría reconocer elementos significativos para los actores y, en ese sentido, una reconstrucción del camino de las políticas, de su imagen y de sus posibles puntos de encuentro y desencuentro.

Cuarta etapa: Vuelta al campo (2019)

En esta nueva etapa del trabajo de campo, el instrumento elaborado para entrevistar a las directoras aportó diferentes datos, centrados fundamentalmente en el relevamiento de programas vigentes en las escuelas y las tareas que las conducciones escolares realizan en el marco de su implementación.

Esta información resultó muy valiosa para comprender la dinámica que las directoras fueron definiendo como respuesta a las dificultades que les ofrecían los diversos momentos del encuentro con los programas (desde su acceso, pasando por su organización en la escuela, hasta la evaluación) y los criterios que ponían en juego a la hora de tomar decisiones. También aportó gran cantidad de información con respecto al trabajo con otros: cuándo se elegía trabajar con alguien de la escuela, cuándo se recurría a los inspectores, cuándo, cómo y para qué se construían circuitos informales de trabajo con colegas, que terminaban definiendo qué hacer en las escuelas con los programas.

Finalizado el campo, procesamos y analizamos la información aportada por las entrevistas, en matrices de datos, esquemas y otros organizadores que nos permitieran observar el conjunto y las especificidades de los aspectos que queríamos relevar. No fue objeto de este trabajo el análisis comparativo de lo ocurrido en los dos momentos en el que fueron realizadas las entrevistas, ya que lo que ocurrió no fue la planificación de dos instancias comparables sino una reorganización de la perspectiva de nuestro trabajo de campo, en diálogo con la información recabada.

El proceso de escritura de esta tesis, se constituyó en una instancia fundamental en la transformación de la información relevada y analizada, en pos de su formalización. Como plantean Bereiter y Scardamalia, (1987 y 1992), en la medida en que el proceso de composición textual se

presenta como un proceso dialéctico entre los problemas de contenido y los problemas retóricos del texto, tiene como efecto la transformación del conocimiento.

2.5. Las entrevistas

Siguiendo con una tradición de los estudios sociales, el instrumento privilegiado en esta investigación fue la entrevista. Se elaboraron **entrevistas “en profundidad” de tipo personal y semiestructuradas** (Marradi y otros, 2007). La elección de este tipo de entrevista está asociada con lo que plantean Marradi y otros: “...en la entrevista en profundidad no se expresa simplemente una sucesión de acontecimientos vividos sino la verbalización de una apropiación individual de la vida colectiva. Es por esto que no se trata de un registro fedatario de hechos o datos; es en cambio el arte de un vínculo: un juego de estrategias comunicativas a partir del cual se registra un “decir sobre el hacer” (Marradi y otros, 2007: 219).

Diseñamos y realizamos entrevistas a los directores y los inspectores a cargo de las escuelas seleccionadas.

En todos los casos las entrevistas fueron acordadas con los/as entrevistados/as, tanto el día y lugar como las condiciones de grabación para luego ser transcritas para el análisis.

Para realizar las entrevistas a los directores de las escuelas solicitamos -en dos ocasiones, como decíamos- permiso a las autoridades respetando las vías formales jerárquicas: enviamos una nota a los inspectores del distrito que fue elevada a las autoridades regionales para su aprobación.

Las entrevistas fueron diseñadas de modo semiestructurado para orientar el diálogo, entendiéndolas como “un intercambio comunicativo” (Bravin y Pievi, 2008), que permite acceder a la trama de significados que atribuyen fundamentalmente los directores desde su experiencia en la gestión de la implementación de los programas en las escuelas

Planteamos pautas diferentes para directivos e inspectores.

Como planteábamos previamente, el trabajo de campo se realizó en cuatro etapas. En cada vuelta al campo se realizó una entrevista a los directores (es decir, dos a cada director al finalizar el campo):

Tabla 2: Cantidad de entrevistas realizadas

Actor	Cantidad de entrevistas
Directora escuela “Normal” (A)	2 entrevistas
Directora escuela “La confluencia” (B)	2 entrevistas
Directora escuela “Nueva” (C)	2 entrevistas
Directora escuela “Del barrio” (D)	2 entrevistas
Inspector 1	1 entrevista
Inspector 2	1 entrevista
Inspector 3	1 entrevista
Inspector 4	1 entrevista

En cuanto a los **temas de las entrevistas**, se buscó, como objetivo común a las dos etapas, indagar en aquellos aspectos que podían permitir la construcción de una imagen de política educativa, bajo el interrogante de qué imagen de política forjan los programas en los directores a partir de ver como se reconfiguran en las escuelas. Entendemos que estos aspectos, si bien no son previamente identificables, se encuentran entramados, por un lado, con las valoraciones que hacen las directoras del modo en que se vinculan los programas con las escuelas y, por el otro, de con las soluciones individuales y colectivas que se ponen en juego para poder llevar adelante las tareas asignadas al director en el marco de cada política.

En la primera entrevista, el instrumento -como, decíamos, semiestructurado-, buscaba indagar, en primer término, la presencia de programas en las escuelas, desde cuándo se estaban implementando dichos programas, cómo “llegaron” a las escuelas y qué clase de acompañamiento tuvieron para su implementación (asistencias técnicas presenciales o virtuales, documentos, acompañamiento en la escuela, etc.). En segundo término, se preguntó cuáles son las acciones que los directores realizan habitualmente en función de la implementación de dichos programas (por ejemplo, si realizan reuniones con docentes, se comunican con referentes del nivel central, si forman parte de alguna capacitación, etc.), sondeando cuáles de estas acciones insumían más tiempo y dificultad al director. Un tercer grupo de preguntas estaban destinadas a relevar formas

de resolución de problemas y criterios de toma de decisión por parte de los directores, orientando la entrevista hacia la dilucidación de interacciones con otros actores a la hora de tomar dichas decisiones: con quién/es consultan los directores sus preocupaciones en torno a la implementación de los programas, con quién/es decide lo que debe hacer en la escuela, a quién/es reconoce como su/s referencia/s en términos de “autoridad” en la definición de dichas decisiones, cuándo recurren a los intercambios con otros, para qué y de qué modo/s lo hacen; si alguna iniciativa de los programas o de las autoridades promovió la interacción entre colegas, qué ocurrió (si hubo agrupamientos entre directores, cómo se concretaron, si se sostuvieron en el tiempo, etc.). También se les solicitaron documentos, mails, intercambios de whatsapp o teléfono formales e informales e información que nos pudieran brindar en virtud de los temas tratados.

La segunda etapa del trabajo de campo, como planteábamos previamente, estuvo signada por la identificación de acciones y decisiones por parte de los directores, que nos permitiera mirar las políticas “desde la escuela”. Se diseñó para ello otra entrevista semiestructurada que permitiera retomar y profundizar los aspectos relevados en el primer encuentro, focalizando las líneas de indagación destinadas a encontrar regularidades en la manera de abordar y resolver los problemas que se les presentaba a los directores en la gestión de la implementación de los programas en las escuelas y que habían sido identificados por ellos mismos como importantes o preocupantes en las primeras entrevistas, como por ejemplo las dificultades en el acceso, la selección y la comunicación de las políticas, la alternancia entre tareas de índole administrativa y las pedagógicas, la organización de los equipos docentes, entre otras. Por un lado, se volvió a retomar la pregunta por los programas presentes en las escuelas con el objetivo de advertir continuidades y discontinuidades con respecto al primer momento del trabajo de campo. También se indagó en los modos de acceso, los criterios de selección que hacen posible -o bien dificultan- la “llegada” de los programas a las escuelas y, al mismo tiempo, las valoraciones que hacen las directoras en torno a este acceso, las relaciones con otros y las tramas comunicacionales que se ponen en juego y los aspectos de gestión que priorizan e identifican como tales a la hora de implementar los programas. Este último grupo de preguntas estaba vinculado con el hecho de que muchos de los programas que se identificaron en el primer momento del trabajo de campo, ya no estaban vigentes en las escuelas y, en cambio, aparecieron otros que no estaban previstos. Se profundizó la cuestión de la comunicación y el trabajo con otros, buscando recoger experiencias en torno a la construcción de

grupos, equipos, tomas de decisión conjuntas o estrategias de trabajo entre pares (tramas, asociaciones, vinculaciones, redes). Finalmente, otro conjunto de preguntas, estuvieron orientadas a indagar en las preocupaciones de las directoras en un momento en el que muchos programas ya estaban en marcha -e incluso finalizando- y su evaluación acerca del proceso de implementación.

Con respecto a la **entrevista a los inspectores**, ésta se orientó a identificar las particularidades que advertían en las escuelas seleccionadas para nuestra investigación, los programas presentes en el distrito, las indicaciones de las políticas educativas y de las conducciones -o las coordinaciones- de los programas que habían recibido. Se interrogaron las dificultades para acompañar la implementación de los programas en las escuelas seleccionadas y los desafíos específicos de cada programa. Como en las entrevistas a los directores, se buscaron identificar modos de asociación, redes, iniciativas propias o de las políticas para trabajar con otros, los circuitos de comunicación elegidos por ellos para comunicar las indicaciones a las escuelas, los modos de organización del trabajo en el distrito, los roles asumidos en el marco de cada programa. Se relevaron dudas y consultas de los directores en función de la implementación de sus indicaciones o las de los referentes de los programas, los medios que se utilizan frecuentemente para realizar estas consultas, las regularidades en los problemas presentados. Finalmente, se indagaron las acciones puntuales que se realizaron para implementar programas en los últimos años, se solicitó la enunciación de intervenciones que llevaron a cabo en el marco de dicha implementación; se solicitó identificar las actividades que insumen más tiempo y dificultad, y cómo resuelven dichos problemas (si cuentan con insumos y/o acompañamiento o deciden sus propias intervenciones).

Capítulo 3

Marco teórico

El presente trabajo se inscribe en la literatura que pone su foco en las escuelas para analizar la implementación de las políticas educativas (Huberman, 1973; Fullan y Stiegelbauer, 1997; Ezpeleta, 2004^a, 2004b; entre otros).

Parte de este corpus interroga cuál es el lugar que tienen las escuelas en el cambio educativo (Lieberman, 1998; McLaughlin, 1998; Fullan, 1998; Bolívar, 1996); otro conjunto de trabajos, -surgido sobre todo en la década del '90 o a partir de ella- se enmarca en el debate sobre la autonomía de las escuelas (Barroso, 1997; 2004, 2005; Bolívar, 1996, 2004); otros, abordan las escuelas para elaborar teorías o análisis sobre el fracaso o bajo impacto de las reformas (Archer, 1986; Hunter, 1999; Goodson, 1998; Tyack y Tobin, 1994; Tyack y Cuban, 2000; Sarason, 1990; Weiler, 1998, entre otros).

Toda esta literatura llevó a revisar nociones acerca de la escuela, como el lugar donde “aplica”, “ejecuta” o “adoptan” innovaciones, para avanzar en concepciones más complejas, que consideran que las innovaciones ponen en juego aspectos que es preciso estudiar, como los contextuales, identitarios o los culturales (Ezpeleta, 1989, 2004b).

Entendemos, en este marco, que la escuela está, más que en el centro del cambio, en el “centro de algo” (Ezpeleta, 2004b) que intentamos reconstruir y describir. Para llevar a cabo esta reconstrucción es posible realizar muchos recorridos, pero, en este trabajo nos vamos a centrar, fundamentalmente, en dos aspectos desde los cuales la escuela se sitúa -o la situamos- en el centro de la escena.

En primer término, analizamos el modo en que los directores y los procesos de gestión que impulsan, “interpretan”, “leen” y “actúan” las políticas; es decir, lo que “entienden” que deben “hacer” con los programas que reciben.

De acuerdo con Ball (1993) entendemos que “el desafío es relacionar analíticamente las acciones no planificadas (“*ad hocery*”) de los niveles de gestión macro y micro sin perder de vista

las bases sistemáticas y los efectos de las acciones *ad hoc*: buscar iteraciones incrustadas en el caos. Para ello, Ball propone pensar a la política como un texto y como un discurso, y, en este sentido, como “representaciones codificadas de modo complejo” donde la pluralidad de lectores produce una pluralidad de interpretaciones: “Bajo la influencia de la teoría literaria, podemos ver las políticas como representaciones codificadas de modo complejo (vía disputas, compromisos, interpretaciones y reinterpretaciones de la autoridad pública) y decodificadas (vía interpretaciones y significados de los actores, según sus historias, experiencias, habilidades, recursos y contexto) de modo igualmente complejo”. (Ball, 1993: 21).

Asimismo, el autor plantea que esos textos -las políticas- “no son necesariamente claros o cerrados o concretos”, sino que son “productos canibalizados” por múltiples influencias y agendas. Es por ello que las soluciones a esos problemas planteados por los textos políticos son localizadas, no planificadas, desordenadas y en muchos casos, inesperadas.

Asumimos en nuestro trabajo que estos planteos de Ball atraviesan, tanto a la manera de configurar -codificar- las políticas, como a los textos propiamente dichos: resoluciones y disposiciones de creación de programas y sus anexos orientativos, documentos de acompañamiento a la implementación, circulares técnicas, lineamientos políticos y pedagógicos, y también indicaciones de los coordinadores de los programas o las autoridades a cargo de transmitir dicha información (correos electrónicos, mensajes por whatsapp, documentos elaborados *ad hoc*, etc.).

La posibilidad de hallar y analizar esa trama de confluencias y puntos de encuentro de políticas educativas que fluyen a través de los diversos planes y programas, permite indagar, en la línea que plantea Ball, cuáles son esas “interpretaciones”, esas reacciones y esas soluciones *ad hoc* que ponen en juego los directores a la hora de “leer” las políticas.

En segundo término, analizamos el modo en que las escuelas “conectan”, construyen “redes” o “confluyen” con otras instituciones, actores, niveles de decisión, para tomar decisiones en función de dicha implementación.

Para reconstruir dichas redes y articulaciones (y sus tensiones) es preciso indagar el modo en que la información circula en ellas, en que los actores se conectan, en que se construyen los “puntos de encuentro”, en que se movilizan los recursos, entre otras variables.

La teoría del “actor-red” desarrollada por Bruno Latour (2008), sus principios generales y algunos de sus antecedentes (Domenech, Tirado, 1998, 2001, 2004), nos permite pensar en el sentido de la reconstrucción de las relaciones antedichas y nos aporta herramientas para relevar las conexiones y los puntos de encuentro “desde” las escuelas “hacia” las políticas, evitando la construcción de la arquitectura analítica en base a esencialismos, jerarquías preestablecidas y explicaciones homogeneizantes.

Siguiendo a Latour, pretendemos partir de la heterogeneidad y no de la prevalencia de alguna entidad por encima de otra. En este sentido, la heterogeneidad de las partes será considerada siempre previa a la unidad del todo. El planteamiento es pues, que individuos, hechos, estructuras o relaciones son productos, efectos a posteriori de lo que es sólo una maraña de materiales heterogéneos, yuxtapuestos, unidos y configurados por las relaciones que son capaces de establecer o sufrir. (Domènech y Tirado, 1998: 25). Plantea Latour: “Lo social no es algún tipo de cemento que puede fijar cualquier cosa, incluyendo lo que no pueden unir otros cementos, simplemente es la resultante de lo que unen otros tipos de conectores” (Latour, 2008: 10). En este sentido lo social, lejos de mantenernos unidos, es “lo sostenido”, lo que debe ser mantenido.

De acuerdo con estas concepciones, entendemos que la política no es algo “dado” a las escuelas, sino la resultante de los tipos de conexión, comunicación, redes, “ensamblajes” que se despliegan en ellas -fundamentalmente a través de la figura del director- para gestionar los recursos que les llegan a través de los programas, los dispositivos o los lineamientos.

Llevada a nuestro campo de trabajo, esta perspectiva nos permite analizar a las escuelas como lugar de “ensamblaje” (en términos de Latour), conexión y producción de la política, que se expresa través de los programas.

Asimismo, un abordaje desde la perspectiva del actor- red (Latour, 2008), nos permite, por un lado, avanzar en una descripción del conjunto de los actores y de las asociaciones que se construyen entre ellos en el marco de la implementación de los planes y programas educativos.

Si bien no es pretensión de este trabajo una descripción estructural de la red, ni de su completo funcionamiento, sí lo es la observación del modo en que la escuela tiene su punto *nodal* en diversos niveles de gestión.

Vale destacar que esta perspectiva no supone una escisión conceptual y metodológica entre “lo macro” y “lo micro”, sino que pretende superar las polarizaciones. Ball (1989), en este sentido,

plantea que las escuelas, como organizaciones, no pueden ser consideradas independientes del entorno, pero que no es posible analizarlas sencillamente en términos de su adaptación a ese entorno. En este sentido, la discusión no es ampliar la unidad de análisis, sino superar las miradas inmanentistas que no permiten observar el terreno de lucha de la multicausalidad.

En síntesis, examinamos las políticas -expresadas en programas- desde la escuela, a través de un trabajo de reconstrucción en dos direcciones: de la lectura y la interpretación que las escuelas hacen de los programas, y de la imagen que las escuelas devuelven de las políticas, en virtud de las acciones que llevan a cabo en el marco de dicha interpretación.

Resulta central a nuestro trabajo la consideración de que las políticas no preexisten a este proceso de reconstrucción, sino que cobran “existencia” a través de él: son producto del modo en que las escuelas les asignan sentido mediante la construcción de una trama de actores, recursos, tecnologías, discursos, acciones, decisiones, que construyen o ponen en juego para su implementación.

3.1. El lugar de la escuela en la implementación de políticas educativas

En principio, consideramos como Tyler (1982), que el esfuerzo por percibir la estructura, totalidad e integridad de las escuelas, está cargado de una enorme dificultad, tanto que, para describirlas los sociólogos han acudido a las metáforas.

Por su parte, el análisis de sus complejidades requiere pensar en varias dimensiones. Una de ellas es su dimensión sistémica, es decir, las relaciones que ésta establece con otras instituciones del sistema educativo (Ball, 1994). El análisis de esta dimensión sitúa a la escuela más precisamente en el contexto político: la misma está condicionada -en tanto organización micropolítica- por fuerzas externas. El Estado y la autoridad local que pueden limitar la gama de posibilidades de que disponen los directivos y docentes, modifica u orienta el carácter de la autonomía de que disponen las escuelas, según sea la política vigente.

Entre los aportes de los estudios organizacionales de las escuelas, se encuentra la idea de que los procedimientos de articulación que se dan en otro tipo de organizaciones entre medios y

finés, entre acciones e intenciones, entre departamentos y otras estructuras organizativas, etc., no aparecen de forma tan nítida en las escuelas.

También es preciso considerar que las instituciones escolares son campos de lucha, lo cual no significa que las escuelas presenten una situación de conflicto permanente. De acuerdo con Ball (1994) la dinámica escolar siempre está atravesada por un elemento político innegable expresado en los diversos procesos que se dan en la escuela, ya sea por aceptación o rechazo a las propuestas de las autoridades, a las innovaciones, reorganizaciones, etc. La mirada desde “la micropolítica” de la escuela enfatiza una perspectiva para el análisis de las políticas educativas, que pone foco en la escuela y en la interacción que se da entre los diferentes actores a la hora de su concreción.

La perspectiva desde la “micropolítica escolar” ha sido abordada por diversos trabajos como los de Gimeno Sacristán (2006), que buscan estudiar cómo los procesos de reforma educativa, en el marco de determinados contextos históricos, políticos, sociales y culturales, promueven u obstaculizan el cambio, en el seno de las instituciones educativas, y los desafíos con las que éstas se encuentran a la hora de su implementación. Aunque no se trate de la mirada que asumimos en este trabajo, se debe tener en cuenta el aporte de la perspectiva histórica para analizar las diversas formas que puede adoptar la relación política entre el Estado y las escuelas, superando la escisión entre política educativa y práctica escolar.

En la medida en que nos interesa analizar el diálogo entre los actores y sus modos de otorgar sentido a las políticas que interpelan (Feldfeber, 2009) y a los discursos oficiales que enmarcan los programas que llegan a la escuela, un análisis micropolítico nos permite poner el acento en la dimensión política de la escuela, caracterizada en su interior por la presencia de intereses diferentes, por el intercambio, la influencia y el poder. Reconocer a los actores presentes en las escuelas como agentes políticos supone aceptar la complejidad y la incertidumbre en la vida escolar, y el empleo por parte de sus actores de diversas estrategias de lucha para poder alcanzar sus fines particulares o grupales.

Si bien en este trabajo no nos enfocaremos en la discusión sobre la “gramática” y la forma escolar, ni en el problema del “cambio educativo”, se puede observar que las escuelas han sido y son vistas por las políticas educativas y también estudiadas por los trabajos de investigación como ámbitos en los que se concreta –o se debería concretar- los cambios o reorientaciones que proponen las políticas y, particularmente, los programas. Es por ello que la presente investigación “empieza

por la escuela” y “se queda en la escuela”, buscando analizar el conjunto de dispositivos que intervienen en ella y que no le son propios: la pone en el centro de la escena para descentrarla y se interroga acerca de estos supuestos que subyacen en la construcción de las políticas y teorías del cambio educativo.

3.2. Escuelas que leen y actúan políticas

Para analizar la “lectura” que hacen las escuelas -fundamentalmente, los directores- de las políticas y las acciones que llevan a cabo en relación con ellas, es preciso considerar que las interpretaciones que la atraviesan no son unívocas, son poco estables y previsibles, y siempre implican una reformulación de la norma oficial. Como plantea Rockwell, “...la norma educativa oficial no se incorpora a la escuela de acuerdo con su formulación explícita original; es recibida y reinterpretada en primera instancia por los equipos técnicos y los supervisores, y posteriormente por las instituciones que lo inscriben en diversas tradiciones pedagógicas en juego dentro de la escuela. Las prescripciones oficiales no tienen otra manera de existir, de materializarse, que como parte integral de la compleja realidad cotidiana de la escuela. (Rockwell, 1997: 13-15).

Agregamos que, en este proceso que describe Rockwell, el lenguaje juega un papel fundamental en tanto que, como plantea, entre otros lingüistas, Halliday (1979) “...la relación del lenguaje y el sistema social no sólo es una relación de expresión, sino (..) que el lenguaje simboliza activamente al sistema social, creándolo y siendo creado por él.” (Halliday, 1979: 237).

Así, los discursos funcionan como “redes discursivas”: “Una red discursiva está formada por todos los discursos presentes en el momento de la comprensión-recepción y/o producción de un hecho de habla” (Raiter, 2003:77). Desde esta perspectiva, si bien es muy difícil determinar qué discursos están presentes a la hora de la recepción/producción de determinado enunciado, ya sea oral o escrito, es preciso tener en cuenta las interconexiones que existen en la construcción de sentidos y en su interpretación. No sólo porque el lenguaje es social y está “vivo”, sino porque define a los sujetos y su posición en la estructura de la que forman parte.

Es por ello que el estudio de la dimensión discursiva, es uno de los componentes fundamentales de este trabajo, ya que permite reconstruir el modo en que los actores se asocian y disocian, se mueven, se tensionan, se diferencian, se diversifican y, fundamentalmente, dialogan

entre ellos y con las estructuras de las que van formando parte en el devenir de la construcción de los objetos que se pretenden estudiar.

Las políticas, concebidas como discursos (Ball, 1993), son “completadas” y en gran medida “traducidas” por sus “lectores” en una pluralidad de interpretaciones, que vamos a considerar en su vínculo con determinadas *acciones* que se llevan a cabo.

Desde la filosofía del lenguaje Ricoeur (2001) plantea que, “...en medio de esas cosas dichas, hay hombres que actúan y padecen; es más, los discursos son ellos mismos acciones; por eso el vínculo mimético -en el sentido más activo del término- sobre el acto de decir (y de leer) y el actuar real nunca se rompe del todo.” (Ricoeur, 2001: 12).

La lingüística en su corriente pragmática (Austin, 1962; Searle, 1980; Grice, 1975; Fillmore, 1997, Sperber & Wilson, 1981, Anscombe et Ducrot., 1983, entre otros) ha estudiado largamente las vinculaciones entre discurso y acción. Desde la semiótica, también planteaba Peirce que antes de ser interpretados, los símbolos son interpretantes de conductas. Sin pretensiones de ahondar en estas disquisiciones por considerarlas aledañas a este trabajo, asumimos la estrecha relación entre discurso y acción, para analizar, precisamente, las vinculaciones entre lo que las escuelas “leen” e interpretan en relación con las políticas que se les presentan a través de los programas, y lo que “actúan”.

También resultan valiosos los aportes de Charaudeau (2006), que desde un punto de vista socio-comunicacional, plantea que “...el acto de lenguaje, considerado en un marco comunicacional determinado, se instaura en un espacio abierto y reversible (siempre se puede cambiar de estrategia y volver atrás).”

Sin dudas, poner en juego un análisis de la implementación de los programas considerando su “textualidad” o su semiótica y pretendiendo, a su vez, dar cuenta del diálogo entre la micropolítica escolar desde sus imbricaciones con el Estado, resulta un desafío, en la medida en que entran en juego un sinnúmero de variables, dimensiones, sujetos y aspectos que exceden este trabajo. Sin embargo, entendemos que es preciso avanzar en explicaciones capaces de dar cuenta de las tramas en las cuales se construye la toma de decisiones de los actores, y las relaciones sociales que finalmente definen los ensambles que cimientan la vida escolar o la atraviesan. Y esto, está mediado por el lenguaje.

En este sentido también resulta útil pensar en la analogía con la lectura: Chartier (1995) plantea a la lectura como construcción de sentido, como apropiación, que afecta, en sentido amplio, a los objetos culturales -no sólo los libros-. Esta construcción no se produce en el aislamiento, sino que subyace en las prácticas de lectura socialmente instauradas. Si hablamos de la lectura, ya se ha asumido también que ésta implica siempre un encuentro “productivo”, no sólo del lector con lo que lee (Jauss: 1987, Eco: 1981; Gadamer: 1996; Ricoeur: 2000), sino también de un texto con otros textos (Bloom: 1977; Kristeva: 1981; Genette: 1989).

En este sentido, consideramos que los aportes de este trabajo a la comprensión de la implementación de políticas educativas, están vinculados con la posibilidad de avanzar en esas zonas de indecisión -y tal vez de incertidumbre-, no previstas, y muchas veces “no pensadas” (en términos de Ball, 1993) en su diseño original, pero siempre leídas, interpretadas y transformadas por la escuela, productora de sentidos y acciones.

3.3. El director como gestor de programas

Como venimos planteando, en este trabajo se mira fundamentalmente la figura del director y las opciones de gestión que pone en juego en la escuela para la implementación de los programas educativos.

Para poder avanzar en dicho análisis realizaremos en este apartado algunas aclaraciones con respecto a cómo estamos pensando el término “gestión” y sus implicancias en las representaciones que sostenemos en torno al rol del director de escuela.

Stephen Ball (1993) plantea que, en la educación, el término "gestión" (*management*) ocupa “un lugar especial y reverencial”, y que hay un acuerdo masivo entre los prácticos de la educación de que la gestión constituye "la mejor forma" de dirigir las instituciones educativas. Si bien, sobre otras posibilidades de organización, señala Ball, la gestión “hace enmudecer” cualquier discusión, se trata de una forma de organizar-gobernar las instituciones escolares, caracterizada por el énfasis en los aspectos burocrático-administrativos y una concepción-acción tecnocrática, que no permite reconocer los aspectos educativos, políticos e ideológicos que se ponen en juego en la

micropolítica institucional. Otra limitación que atribuye Ball a esta perspectiva, es que se fundamenta en las relaciones lineales, en el control de la organización y la acción, se presenta como mecanismo objetivo, técnicamente neutro, sólo dedicado a la consecución de una eficiencia mayor: el mejor método posible. Retomando a Foucault, Ball atraviesa su análisis de la gestión por la mirada del panóptico y la presencia de un control omnipresente, considerando que el mundo social está encerrado en un caos irracional y necesita que le aporten su orden redentor, y eso es lo que hace, precisamente, la racionalidad discursiva - “imperialista”, según Ball- que construye superioridad desde orden binario.

Esto que plantea Ball (1993) es, sin dudas, uno de los aspectos a considerar a la hora de plantear el rol del director de la implementación de las políticas en las escuelas: no pensamos a la gestión como una tarea tecnocrática y burocrática, ocupada del control y generadora de eficiencia, sino como un conjunto de acciones, decisiones y procedimientos -mediados por una serie de elementos contextuales, políticos y culturales- que iremos describiendo en este trabajo. Esta concepción, está en consonancia también con la voluntad de alejarnos de la idea (cada vez menos transitada) de que las escuelas son campos neutros y a-históricos, para pensarlas como ámbitos atravesados, como sosteníamos en apartados anteriores, por complejidades culturales, políticas, coyunturales, arenas de relaciones el poder.

En este sentido, la concepción de gestión que esbozamos se encuentra más cercana a la idea de Foucault de conducción: para el filósofo, "conducir" es al mismo tiempo "guiar" a otros (de acuerdo a mecanismos de coerción que son, en diversos grados, estrictos) y una forma de comportamiento dentro de un campo más o menos abierto de posibilidades (Foucault,1995:181). Deberíamos, en este sentido, hablar de “conducción” o de “gobierno” y no de “gestión”.

Sin embargo, preferimos seguir utilizando el término “gestión” con todas estas salvedades y desafiliándolo de la tradición tecnocrática, en la medida en que identifica un tipo de “función organizadora” de la dinámica escolar. Además, entendemos que revisar -tal vez ampliar, complejizar- el concepto de gestión escolar nos permite avanzar en una zona que no debe ser clausurada, que es la de la toma de decisiones por parte del director.

Los años '90 nos dejaron un gran caudal de literatura y preocupaciones en torno a la gestión educativa, en la medida en que se propuso un modelo según el cual las transformaciones y las innovaciones fueron concebidas en diálogo con un cambio en la manera de operar el sistema y,

particularmente en las escuelas, con las decisiones “oportunas y pertinentes” de sus directores. Entre las conclusiones, se advirtió (Bolivar, 1996) por ejemplo que las políticas de descentralización y autonomía basadas en la gestión institucional, no han logrado su propósito alterar la calidad de la enseñanza.

Lo que se puede observar es que parte de estas visiones anclan su sentido de gestión en representaciones teóricas y más o menos arquetípicas de lo que los directores “deben ser” o “deben actuar” por sobre el análisis de las condiciones, restricciones, mecanismos de producción de soluciones y posicionamientos que ponen en juego para hacer ello. Nuestro trabajo avanza por esta última la senda.

3.3. Los programas y el gobierno del sistema: algunos problemas

De acuerdo con Subirats et al. (2008), entendemos la implementación de las políticas públicas como “el conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública.” (Subirats et al, 2008: 179). En este sentido, resulta preciso distinguir entre la fase de “programación” (que incluye también aspectos de despliegue reglamentario) y la fase de “implementación” (o puesta en práctica concreta) de una política pública. De acuerdo con el autor, la fase de la implementación se constituye en un conjunto de decisiones y de acciones llevadas a cabo por actores públicos, paraestatales y privados que pertenecen al Acuerdo de actuación Político-Administrativo (APA); enmarcadas por un Programa de actuación Político-Administrativo (a través de un conjunto de normas legislativas y reglamentarias más o menos flexibles y favorables a los intereses de diversos actores) que regula las reglas institucionales específicas a la política en cuestión, y realizadas con la intención de crear, influenciar o controlar dimensiones o aspectos de lo social.

Por otra parte, las políticas públicas se cristalizan en programas y proyectos a los que se les asignan recursos para su puesta en práctica. Mientras que la política pública se refiere a procesos políticos y sociales que se desarrollan en el tiempo, el concepto de programa remite a una construcción técnica (imbricada con el componente político), con mayor o menor capacidad de expresar la complejidad del problema que se desea abordar. Desde esta perspectiva, los programas se conforman de un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos (Cohen y Franco,

2005); son los responsables de establecer las prioridades de la intervención, ya que permiten organizar los problemas, e intervenir sobre ellos, definiendo el marco institucional y la asignación de los recursos.

A la hora de estudiar la implementación de programas educativos, es preciso considerarlos y pensarlos como un entramado que se integra en las escuelas, como parte de un conjunto complejo, cuya organización no es lineal, y cuyos bordes son mutables y específicos de cada contexto. En este sentido, para pensar en los programas como tecnologías de gobierno del sistema educativo, es necesario analizar los diversos ámbitos que éstos atraviesan, desde su concepción hasta su ejecución. Así, la experiencia práctica y la producción teórica en torno a los programas educativos, nos sitúa frente a la necesidad de considerar algunos problemas implicados en su diseño e implementación, que nos permitirán construir un punto de partida y un contexto para analizar su concreción en la dinámica escolar.

En primer lugar, si vamos a plantear a los programas en términos de gobierno, es preciso tener en cuenta la organización del Estado. Para ello, podemos tomar como referencia los -ya clásicos- tres niveles de análisis del Estado que plantea Oszlak (2011), que nos permitirán organizar las dimensiones presentes en dicha implementación y reconstruir sus articulaciones en el seno del sistema educativo. El rol del Estado puede analizarse, siguiendo al autor, en tres niveles y perspectivas interrelacionados: micro, meso y macro. El primer nivel refiere a las manifestaciones de la vida cotidiana y a las experiencias de los sujetos. El segundo da cuenta de las orientaciones de las políticas públicas y de quienes asumen la representación del Estado. En un tercer nivel, *macro*, se puede observar el rol del estado en términos de los pactos fundamentales sobre los que se asienta el funcionamiento del capitalismo como modo de organización social, es decir, el conjunto de reglas de juego que gobiernan las interacciones entre los actores e instituciones que integran la sociedad.

A esta descripción estructural que hace Oszlak, habría que sumarle la idea de que, desde que un programa es formulado hasta que llega a las escuelas, su circulación por distintos sectores y actores de los niveles macro y meso del sistema, inevitablemente la transforma.

Como decíamos, la llegada a la escuela, como nivel micro, no es un eslabón más en esta cadena de transformaciones, porque allí cambia la naturaleza de ese objeto, en virtud de su “proyección práctica”: “Si hasta ese momento el objeto innovación tuvo una existencia teórica en

el discurso de especialistas y técnicos, en la escuela, los maestros son quienes asumen –o se supone que deben asumir– su proyección práctica.” (Ezpeleta, 2004b: 406).

Muchos estudios que analizan el gobierno a través de programas han reparado en el modo en se configura esta “cadena” en el gobierno político. Por ejemplo, uno de los trabajos más citados en la ciencia política norteamericana en los años setenta, además de ser cronológicamente uno de los primeros, es el de Martha Derthick (1972), *New Towns In-Town*, plantea una preocupación por la adaptación recíproca y enriquecedora de las perspectivas federal y local. “En el proceso de ajuste a los intereses locales, se comprometen los propósitos puramente federales... con el resultado neto de que los programas nacionales no son ni ‘federales’ ni ‘locales’ sino una mezcla de ellos” (Derthick, 1972:97). Si bien el trabajo de Derthick no se sitúa específicamente en el sistema educativo y aborda otra línea de indagación, podemos pensar que uno de los problemas con los que se enfrentan las políticas educativas por programas es, precisamente, la articulación entre los intereses nacionales y locales, entre lo “macro”, lo “meso” y lo “micro”.

En Argentina, la necesidad de redefinir el vínculo entre las instancias centrales y locales de la gestión educativa, para permitir, entre otras cosas, un planeamiento desde las escuelas ya ha sido advertida y estudiada (López y Gluz 2002). En este sentido, para llevar adelante un análisis de la implementación de programas en las escuelas, es necesario considerar el problema de la articulación entre niveles e intereses políticos que se entraman en los dispositivos que se diseñan y se ponen en marcha en el gobierno del sistema educativo, produciendo, como vimos, transformaciones.

Las teorías de la implementación aportan algunas interesantes reflexiones que problematizan la articulación entre los diversos componentes de las políticas públicas expresadas en programas, explicando las tensiones y los procesos de ensamblaje que las atraviesan. Para Bardach, la implementación es “el proceso de ensamblar numerosos y diversos elementos del programa que se encuentran en manos de diferentes partes que son independientes entre sí, razón por la cual la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando los elementos del programa que están bajo su control” (Bardach, 1977:37).

En el presente trabajo acordamos con este planteo de Bardach según el cual el análisis de la implementación de los programas debe observar los procesos de ensamblaje y articulación que

se ponen en juego -fundamentalmente en las escuelas- y que se vehiculizan a través de la persuasión y la negociación, y se constituye como un eje de nuestra investigación.

En cuanto a los desafíos con los que se enfrenta actualmente el *gobierno del sistema educativo*, los estudios acerca de la regulación estatal nos aproximan a una mirada más integral acerca de las políticas públicas en general y, particularmente, de los programas educativos, y nos permiten analizar en conjunto los problemas que se presentan en el marco de su implementación.

Los diversos procesos de reestructuración de los Estados que se llevaron a cabo en Latinoamérica a partir de los años 80 afectaron a la administración pública en general y consecuentemente a la educación. Se discutieron y aplicaron medidas políticas y administrativas que tenían por objeto alterar los modos de regulación de los poderes públicos sobre el sistema educativo. En algunos casos, dichas medidas se llevaron a cabo a través de recursos y dispositivos de mercado, o directamente sustituyendo esos poderes públicos por entidades privadas, poniendo en juego “criterios de modernización” frente a la “ineficiencia” del Estado, concebido como “new public management”. En este contexto se comenzaron a desarrollar estudios en torno al concepto de “regulación” (Barroso, 2004; Bolívar, 2004) que adquiere sentido a partir del proceso de reforma del Estado y los nuevos vínculos que se establecen entre Estado y sociedad.

El concepto de regulación, tal como señala Barroso (2005), está asociado en general, al objetivo de asignar, simbólicamente, otro estatuto a la intervención del Estado en la conducción de las políticas públicas. Tal como señala el autor, si entendemos la “regulación del sistema educativo” como un “sistema de regulaciones”, se torna necesario valorizar, en el funcionamiento de ese sistema, el papel fundamental de las instancias (individuos, estructuras formales e informales) de mediación o de pasaje de los diversos flujos reguladores, en tanto que allí se realiza la síntesis o se dirimen los conflictos entre las varias regulaciones existentes.

Este concepto de “regulación como sistema de regulaciones” de Barroso y otros, nos aporta una noción fundamental para nuestro trabajo en la medida en que nos alerta acerca de la necesidad de estudiar estas instancias “de mediación”, en tanto que “...funcionan como “nodos de red” de diferentes reguladores y su intervención es decisiva para la configuración de la estructura y dinámica del sistema de regulaciones y sus resultados.” (Barroso, 2005: 734).

Otro problema que consideramos en nuestra tesis, es el de la institucionalización de la acción mediante programas y proyectos. Plantean Atorresi, Feldman y Mekler (2013): “La

institucionalización de un programa implica la integración de sus componentes y la formalización de sus estrategias a través de mecanismos estables que atiendan a la problemática que les dio origen y que garanticen su sostenibilidad institucional, financiera y normativa.” (Atorresi, Feldman y Mekler, 2013: 19). Interrogarnos sobre los modos y estrategias de institucionalización de los programas, es una tarea central de este trabajo.

Finalmente, es preciso visualizar los criterios con los cuales se asignan -o distribuyen- los programas a las escuelas. En los años '90 una gran parte de los países de América Latina, implementó programas compensatorios, focalizados en las escuelas que reciben a sectores sociales desfavorecidos en términos económicos, geográficos y/o culturales. Estas políticas compensatorias comenzaron a mostrar sus limitaciones e “ineficiencia” para resolver los problemas que se habían planteado, por ejemplo, la desarticulación entre los programas terminó por producir superposiciones en las poblaciones objetivo (López y Gluz, 2002); otro aspecto que señalaron los estudios es la necesidad de considerar las especificidades culturales regionales, el contexto de ruralidad y los escenarios de pobreza y exclusión a la hora de generar impacto real en las comunidades (Calloids y Jacinto, 2006). Si bien no emplazamos esta investigación en el problema de la focalización, el impacto o la eficiencia de los programas, resulta relevante considerar los criterios que se han sostenido en el período estudiado y los supuestos políticos en los que se sostienen dichos criterios.

Se puede observar en este recorrido, la existencia de una serie de problemas asociados a las dimensiones gubernamentales que atraviesa la implementación de programas educativos hasta llegar a las escuelas: las dificultades a la hora de poner en diálogo niveles centrales y locales de gobierno a gran escala (sobre todo en el marco de políticas estatales federales); las consecuentes complejidades y limitaciones de los programas para “ensamblar” los diversos componentes implicados en dichas políticas; la existencia de múltiples instancias de mediación o “flujos reguladores” presentes en la configuración de las estructuras de gestión; la definición de criterios de distribución de los recursos en una población heterogénea y numerosa, entre otros.

Advertir estas cuestiones es fundamental para avanzar en un análisis de las complejidades que presenta la implementación de los programas educativos, considerando el conjunto de elementos que se entranan en la vinculación de los componentes que hacen factible su concreción en las escuelas.

Capítulo 4

Estudios en torno a las políticas educativas y programas del Nivel Secundario en Argentina

Dado que el presente trabajo aborda la implementación de programas educativos en las escuelas secundarias, debemos tener en cuenta diversas clases de estudios que confluyen en nuestro análisis.

Algunos de los planes y programas educativos que se implementaron entre el año 2003 y 2015 en las escuelas secundarias argentinas han sido estudiados, tales como los Planes de Mejora Institucional (Pinkasz, 2013, 2019); el programa Conectar Igualdad (tanto por los organismos internacionales (OEI) y el Programa Integral para Igualdad Educativa (PIIE) (Gluz, Chiara, 2007; Oreja Cerruti, 2014). Estos estudios de algunos planes, programas y proyectos educativos fueron llevados a cabo por la administración nacional en términos evaluativos (Ver, ME, 2011¹⁰), como por diversos proyectos de investigación de las universidades.

El trabajo de Pinkasz (2019) expone un estudio de caso realizado en torno a la implementación de los Planes de Mejoras Institucionales, entre 2012 y 2013 en 11 escuelas de dos distritos de la provincia de Buenos Aires. Allí observa que, si bien la coordinación de agendas y los compromisos de los actores institucionales provinciales ocurrieron al inicio de la implementación (ante la llegada de los recursos nacionales y mediante un esfuerzo inicial de coordinación desde el nivel nacional), una vez en marcha, los recursos parecieron reorientarse y adaptarse a la simultaneidad de agendas y las distintas prioridades de los actores institucionales, que resultan divergentes entre sí y, para el autor, “inconsistentes con prioridades, agendas, condiciones y dinámicas de los actores estatales en la provincia”.

Desde otra perspectiva, el trabajo de Cerruti (2014) analiza programas desarrollados por el Ministerio de Educación Nacional de Argentina entre 2003 y 2013, y, con mayor detalle, el

10 Ministerio de Educación de la Nación, “Nuevas voces, nuevos escenarios: estudios evaluativos sobre el Programa Conectar Igualdad”, año 2011.

Programa Integral para la Igualdad Educativa atendiendo, especialmente, a su carácter focalizado y sus consecuencias.

En cuanto al modelo de intervención por programas en educación, ha sido estudiado en Argentina y los primeros trabajos se realizaron en el marco de los análisis de los años '90, por diversos autores (Birgin, Dussel y Tiramonti, 1998; Braslavsky, Gluz y Calvo, 1999; Braslavsky, 1999; Tiramonti, 2001; Feldfeber, 2011, entre otros). En gran medida estos trabajos se interrogan por la autonomía de las escuelas y de los actores, que cobran protagonismo en la coordinación de los proyectos, aunque siendo evaluados y “orientados” por las agencias que los financian.

En la década del '90, en el campo de la educación, la delegación de poderes y responsabilidades a las provincias fue acompañada por una distribución de funciones en la que el Estado nacional planificaba y definía la agenda reformista, y las jurisdicciones administraban y gestionaban el sistema, a la vez que aplicaban en su territorio los cambios que exigía la reforma, con el auxilio de los recursos económicos girados por la nación, en el marco del conjunto de programas y proyectos a través de los cuales se procesaba (Tiramonti, 2005). Tal como observa la literatura que estudia este período, los directores de los establecimientos tomaron un lugar protagónico en los nuevos modelos. Los programas de capacitación hacia ellos, los documentos sobre nuevos modelos de gestión de las escuelas, se transformaron en tareas habituales dentro de los sistemas. La idea de que los directores asumieran el liderazgo de los procesos de transformación, la búsqueda de “escuelas inteligentes”, que fueran capaces de “leer” sus contextos, autoevaluarse y plantear estrategias autónomas, parecía el camino que permitiría a los sistemas abordar la problemática de la calidad y equidad ajustada a los contextos. “Sin embargo, estos ensayos no transformaron la estructura educativa, pues se trató más bien de experiencias desarticuladas de mejoramiento y fortalecimiento institucional que no lograron cambiar el eje organizativo del sistema.” (Iaies y Legarralde, 2007:9). La idea de que las estructuras del sistema estaban asociadas al viejo modelo y a los viejos objetivos, que ponía en duda la capacidad de transformación del estado y la convicción de que la llegada directa a las escuelas (por encima de las estructuras regulares del sistema) dotaría de mayor dinámica al cambio, fueron el marco en el que la política educativa se transformó en una suma de programas. Así, en la medida en que las reformas no involucraron a la arquitectura central del sistema, ni crearon las condiciones para el

cambio de roles de sus principales actores (los docentes, directivos y supervisores), el único modo de llegar con políticas hasta las aulas era con programas de acción directa sobre las escuelas.

Señalan Iaies y Legarralde (2007) que los programas contaban con un *status* normativo especial, equipos *ad hoc*, recursos, reglas de operación propias (denominadas “burocracias paralelas”), de modo que pudieran operar “por encima” de las rigideces del sistema. No obstante, tanto estos autores como gran parte de la literatura que analiza la intervención por programas, observan su ineficacia a la hora de “penetrar” la estructura y producir modificaciones sobre el conjunto de relaciones que regulan el sistema, así como en los roles de los actores que se hacen presentes en la vida cotidiana del mismo.

La necesidad de superar las visiones eficientistas para ahondar en las complejidades de los contextos en los cuales se produce la implementación de los programas, nos lleva a relevar otro conjunto de producciones como las de Justa Ezpeleta (2004^a, 200b) que estudió diversos programas “focalizados” que se implementaron en México en los años ’90 (por ejemplo, El PARE y sus programas sucesores, así como Gestión Escolar, financiados con préstamos internacionales (Ezpeleta, 2004b).

En los últimos años se vienen llevando a cabo estudios de la implementación de programas desde la perspectiva de la “regulación”, es decir, asociado al objetivo de atribuir simbólicamente, otro estatuto a la intervención del Estado en la conducción de las políticas públicas. (Barroso: 2005). Las nuevas formas de gobierno y gestión de los sistemas educativos, diseñados e implementados en las últimas décadas, pueden ser considerados como una nueva regulación de las políticas y de la acción educativa (Oliveira, 2005). Desde esta perspectiva se entiende al sistema educativo como un “sistema de regulaciones” y se valoriza, en el funcionamiento de ese sistema, el papel fundamental de las instancias (individuos, estructuras formales e informales) de mediación o de pasaje de los diversos flujos reguladores, en tanto que allí se realiza la síntesis o se superan los conflictos entre las varias regulaciones existentes.

Los aportes de Barroso y otros nos alertan acerca de la necesidad de estudiar estas instancias “de mediación”, una de las preocupaciones centrales del presente trabajo.

4.1. Los programas como tecnologías de gobierno

Como antecedentes del análisis del lugar de los programas en el gobierno del sistema educativo previamente a los años 2000, podemos remitirnos a las discusiones que se plantearon alrededor del gerenciamiento de las instituciones en las décadas de los '80 y los '90. El análisis del lugar de los programas como nuevas tecnologías de gobierno de las escuelas en este período fue abordado, entre otros, por Bolívar (2004); Birgin y Terigi (1998); Feldfeber (2009^a). Los programas fueron conceptualizados en este contexto, como una forma de gestión que se generalizó en los ochenta (Europa) noventa (América Latina, España) y analizados en el marco de los nuevos modos de regulación de las instituciones, en el contexto de reforma del Estado y la construcción de nuevos vínculos entre el Estado y la sociedad.

Birgin, Dussel y Tiramonti, (1998) plantean que los programas de reforma se traducen en ámbitos y prácticas específicos, analizando en ellos las nuevas tecnologías de gestión educativa a través de programas y proyectos que se pusieron en juego en los '90. En el marco del análisis sobre los efectos de la reforma en las instituciones, argumentan que los programas constituyen un mecanismo de construcción centralizado en las lógicas institucionales, que modifica la presencia estatal en la vida cotidiana de la escuela, instalando nuevos saberes, técnicas y agendas de problemas en la cotidianeidad escolar.

Por su parte, Birgin y Terigi (1998) analizan el lugar de la formación y la capacitación docente en Argentina, en el marco de una perspectiva que, apuesta a la formulación de proyectos institucionales como espacios potenciales de reapropiación del sentido escolar, de construcción de autonomía y, al mismo tiempo, como tecnología de control. Las autoras examinan los diversos sentidos que se tensionan alrededor de los proyectos escolares (como nuevas tecnologías de intervención en las escuelas o como espacio de construcción de autonomía pedagógica) y advierten que, incluso pensando a los proyectos escolares como espacios de espacios colectivos desde los cuales trabajar en la recuperación y reconstrucción solidaria del sentido del trabajo escolar y la construcción identitaria, es preciso avanzar en consolidación de condiciones institucionales y políticas, que hagan verosímil y posible esta apelación al trabajo colegiado de los docentes.

Según Bolívar (2004) en su análisis de la situación española, la autonomía y la descentralización de las instituciones generó una paradoja: “La paradoja fundamental del Estado

moderno estaría en que, para mantener el control, adopta estrategias centralizadas que le hacen perder la legitimidad y, para incrementar o compensar la legitimidad, tiene que adoptar medidas descentralizadoras que le hacen perder el control efectivo...” (Bolivar, 2004: 111).

Barroso (2004) retoma las primeras observaciones de Bolivar y otros en torno a la “ambivalencia” de la autonomía de las escuelas para tomar decisiones para analizar el caso portugués, tomando en cuenta el curriculum, la oferta escolar del reclutamiento y formación de profesores, de la gestión escolar y recursos financieros, y del partenariado socioeducativo. En el marco de este análisis observa que la “desinstitucionalización” de la vida social (por la pérdida de referencia a normas universales) lleva a la multiplicación de los espacios de producción política (en cuanto lugares de legitimación, elección, invención de normas, construcción de proyectos y toma de decisión). Por ejemplo, las escuelas dejan de ser (o de parecer ser) lugares de aplicación de un proyecto educativo único construido a partir de un nivel centralizado, para ser (o parecer ser) lugares de construcción de proyectos educativos más o menos autónomos.” Señala entonces que esta proliferación de espacios de decisión puede conducir a la atomización y fragmentación del servicio educativo.

Feldfeber (2009^a) señala que para llevar adelante las políticas destinadas a regular el sistema educativo argentino en los '90, en el contexto de una crisis del modelo de regulación burocrático tradicional, el Ministerio de Educación de la Nación (el Ministerio “sin escuelas”), “enarboló un nuevo discurso basado en la autonomía institucional y en la responsabilización por los resultados educativos que se articuló con los viejos mecanismos de funcionamiento centralizados y burocráticos del sistema” (Feldfeber, 2009^a: 29). Esto, según la autora, devino en la paradoja de la que hablaba Bolivar: la instalación de mecanismos de regulación central, que terminó por desregular la responsabilidad por el sostenimiento directo del sistema y por sus resultados, para garantizar el sostenimiento del sistema. Este proceso de centralización de las decisiones sustentado en la capacidad técnica y financiera del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, terminó derivando en la formulación de proyectos y demandas a las escuelas. Feldfeber coincide con Birgin y Terigi (1998) en que, lejos de generar la autonomía y la participación comunitaria, se generó una en la desarticulación del sistema educativo.

Los estudios posteriores a los años 2000 acuerdan en que las políticas educativas introdujeron un giro sustancial, un “nuevo signo”, tendiente a garantizar el acceso universal a la

educación, que orientó el diseño, la lógica y el universo destinatario de los programas, planes y proyectos (Gruschetsky, Landau y Serra, 2007; Feldfeber y Gluz, 2011).

Feldfeber y Gluz (2011) advierten que, a partir del año 2003, las políticas educativas argentinas se proponen, desde un discurso fundado en el derecho ciudadano, construir modelos más integrales de intervención, basado en un rol más activo del Estado, en la garantía del derecho a la educación, en la promoción de la unidad del sistema educativo nacional y en el diseño de políticas inclusivas y más igualitarias fundadas en principios universales. Surgieron en este contexto programas universales como la Asignación Universal por Hijo (AUH), Conectar Igualdad y el Plan de Mejoras Institucional. Las políticas hacia la educación secundaria se dirigieron centralmente a revertir la tradición selectiva que caracterizó al nivel, cuyos textos oficiales enfatizan la necesidad de motivar, incluir y retener a los jóvenes y adolescentes, otorgando especial importancia a la recuperación de quienes abandonaron la escuela.

A partir de este principio jurídico y político de la inclusión, se realizó una revisión estructural, curricular y organizacional del Nivel. “No obstante, los desarrollos del período no han transformado ciertos aspectos básicos de la política educativa de los ’90, como la redefinición de la educación pública, los mecanismos de control que acompañan las intervenciones hacia los sectores en condición de pobreza, la efectivización de los principios estipulados en algunas leyes, o las dificultades para construir un verdadero federalismo sin por ello renunciar a la unidad nacional.” (Feldfeber y Gluz, 2011: 354). Esta observación de Feldfeber y Gluz, nos advierte sobre algunas posibles líneas de continuidad en el modo de concebir las políticas y, especialmente, en el lugar de los programas en la gestión del sistema educativo.

4.2. Programas, escuelas y gestión

Retomando las aproximaciones al análisis de los programas y proyectos como tecnologías de gobierno que se desplegaron alrededor de la década del ’90, se puede rastrear la idea de que las instituciones educativas constituyen un espacio “autónomo” de construcción y a la vez convergencia de las políticas públicas, y que, en esa construcción, la dirección escolar tiene un rol de coordinación. En esta línea, observan Birgin, Dussel y Tiramonti (1998: 3): “La institución no

es pensada como una totalidad orgánicamente articulada y direccionada por los tradicionales directores de escuela que ajustan su gestión a los lineamientos políticos y la normativa vigente, sino como una sumatoria de proyectos específicos en los que convergen intereses particulares, institucionales y comunitarios. La noción de autonomía y de perfiles y proyectos específicos es revalorizada. En este marco la dirección escolar está orientada a la coordinación de estos proyectos que están (al menos en teoría) heterónomamente financiados, orientados y evaluados por diversas agencias, que exceden el marco de las autoridades constituidas en el sistema educativo.”

En este marco, las autoras observan que estas nuevas tecnologías de gestión terminan por sobre determinar el proceso de construcción de la autonomía escolar, “transformando a la escuela en una procesadora de proyectos que producen regularmente resultados medibles.”

Los estudios de las políticas educativas de los años '90 plantean que la escuela, esta “procesadora”, se enfrenta con la administración de programas sometándose a un dinamismo pautado por mediciones y plazos.

También observan que la reforma instala “un sentido común que delimita lo visible, pensable y realizable”. Los programas establecen la agenda de cuestiones que deben ser tratadas por las instituciones, legitimando sólo determinados problemas y soluciones y se desautorizan construcciones alternativas.

Justa Ezpeleta (2004^a, 2004b) observa que, en las escuelas, las actividades definidas por los programas y proyectos promovidos por los gobiernos “no se integran a la normativa, a las prácticas o a los sistemas de control vigentes para el trabajo regular”. Para la ella, esto no se explica en un impulso a la autonomía sino a un vacío entre el discurso de las metas y un molde institucional que difícilmente puede alojarlas si no se modifica.” Las políticas terminan por funcionar en forma paralela a “las viejas y poderosas tramas, a menudo fundantes de lo que se quiere cambiar”. Observa, además, este ordenamiento paralelo, suele estar condicionado por el no-conflicto con lo establecido, mientras que, en la medida en que se producen tensiones, “la situación de paralelismo pasa a situación desubordinación” (Ezpeleta, 2004a: 171).

Estas experiencias y observaciones realizadas en el marco de la literatura que analizó la década del '90 y las posteriores, comenzaron a llamar la atención sobre la necesidad de replantear la “matriz” de la escuela, en la medida en que, como señala Ezpeleta “...hay una organización de la vida escolar que persiste, abonada por usos y costumbres, pero también con reglamentos que

hasta el momento no han llamado la atención a las políticas del cambio ni al gobierno de la escuela.” (Ezpeleta, 2004a: 174).

En cuanto a período 2013-2015, los trabajos que analizan el lugar de la escuela y la gestión escolar en la implementación de programas educativos, pueden ofrecer algunos aportes sobre cuáles son las representaciones que tienen los directores en torno a los aspectos o recursos que efectivamente se gestionan. Uno de estos trabajos es el informe de investigación realizado en el marco del área de Investigación y Evaluación de Programas del Ministerio de educación de la Nación, por Montesinos y Schoo (2014), en el que observan que la “...llegada de los fondos a nombre del directivo de la escuela, que también concentraba los provenientes de otros programas, constituía también un punto nodal de esta política. Se observaba el refuerzo, por medio de este tipo de modalidad, de un rol directivo asociado a la figura del gestor: de recursos materiales y económicos, profesionales y de articulaciones con otras instituciones.” (Montesinos y Shoo, 2014: 134).

Según Ezpeleta (2004b) la identificación de una serie de atributos (como la complejidad, carácter procesual y contextual, indeterminación) desmanteló nociones como “aplicar”, “ejecutar” y aun “adoptar” innovaciones para advertir las diversas y cambiantes condiciones de producción y significación involucradas en el desarrollo de las nuevas propuestas.

Asimismo, la autora señala que llegada de los programas a las escuelas atraviesa un largo y sinuoso periplo que termina por transformar las políticas y convertirlas en otro objeto (Ezpeleta, 2004b).

4.3. Los programas no triunfan ni fracasan

Presentaremos algunas conjeturas sobre las indagaciones halladas en torno a la implementación de programas educativos en Argentina:

-Si bien los trabajos que abordan la "tecnología" programa analizan fundamentalmente su implementación en los noventa, resultan válidos para pensar la actualidad, en la medida en que esa tecnología sigue vigente. En ese sentido, no consideramos estos aportes en términos de una periodización, sino como una posible línea de continuidad entre modalidades de políticas que

tuvieron sus inicios en los '90 pero que, como señalamos anteriormente, no fueron reemplazadas, aunque sí mutadas.

- Algunos de los trabajos que indagan la implementación de los programas educativos en Argentina tienden a analizarlos en relación con su “eficacia transformacional”, es decir, con su capacidad para producir cambios en el sistema educativo. En este sentido, o bien los evalúan como insuficientes para cumplir con el propio fin propuesto (tal es el debate en tono a la autonomía, donde se termina advirtiendo una cualidad paradójica a la hora de generar dispositivos -proyectos- capaces de promover y encauzar la toma de decisiones en las escuelas), o bien señalan una suerte de intervención superficial, “cosmética” o de “escasa intensidad” para la producción de cambios profundos (por ejemplo en la “gramática dura” de la escuela, en la pedagogía, en la matriz organizacional, etc.).

-Los estudios que asumen una perspectiva centrada en la identidad de las políticas o programas desde una perspectiva macropolítica, se encuentran impregnados por el enfoque normativo, que evalúa su capacidad para cumplir objetivos políticos. Esta perspectiva, si bien constituye seguramente un aporte al diseño de las políticas, no nos permite observar lo que ocurre con ellas en las escuelas.

-Resultan un aporte fundamental a nuestro trabajo, los estudios enfocados en el análisis de la realidad compleja de la escuela, concebida como un interjuego dinámico entre la norma oficial y la cotidianeidad, en el que se desarrollan prácticas que muchas veces suponen la apropiación de esas normas, y otras, su abandono.

A partir de todo lo observado, podemos decir que, si bien se puede pensar en los estudios anteriormente mencionados como antecedentes y aportes, la perspectiva que proponemos en este trabajo para el estudio de la implementación de programas educativos, no ha sido, sin embargo - por lo menos en Argentina- tan abordada.

Consideramos que es preciso avanzar en explicaciones capaces de dar cuenta de las tramas en las cuales se construye la toma de decisiones de los actores, y las relaciones sociales que finalmente definen los ensambles que cimientan la vida escolar o la atraviesan. Esto requiere superar las visiones normativistas y tecnicistas, por un lado, las periodizaciones basadas en lógicas macropolíticas, por el otro, y, finalmente, el binarismo en el que se sostiene la idea de que las políticas educativas triunfan o fracasan, transforman o no transforman, impactan o no impactan.

Por el contrario, si asumimos -como muestran los estudios sobre el tema- que todas las políticas educativas siempre son transformadas -aunque no siempre transformadoras- en y por las escuelas, las preguntas deberán reorientarse hacia los mecanismos, las lógicas, las relaciones, las imbricaciones que ponen se ponen en juego en esa (efectiva) transformación: con qué información, recursos y hábitos cuentan los actores que participan de este proceso para llevarla a cabo, qué decisiones toman alrededor de los problemas que se les presenta, y cuál es la imagen que nos devuelven de esas políticas una vez redimensionadas.

Ese es, pues, el camino por el que avanza esta investigación.

Capítulo 5

Los programas implementados en las escuelas

Como decíamos previamente, el relevamiento de los programas presentes en las escuelas estudiadas, se realizó a través de las entrevistas a las directoras y a los equipos de inspección del distrito.

De acuerdo con lo hallado en la primera etapa del trabajo de campo, se identificó la presencia de un conjunto bastante reducido de programas.

Es importante señalar, que algunos de estos programas fueron rápidamente reconocidos por las directoras como tales, por ejemplo, el Plan de Mejoras Institucional, aunque no estuviera vigente o implementándose al momento de la visita a las escuelas.

En otras oportunidades, la identificación de los programas era más difusa (por ejemplo, en lo que refiere a programas de conectividad) y, más allá de la presencia de elementos (máquinas, robots, sistemas operativos) las directoras no asociaban estos recursos con un programa o un proyecto de política educativa determinado.

Se registraron también aquellos programas que las directoras plantearon como proyección, es decir, en perspectiva de ser implementados en las escuelas a futuro.

En este primer relevamiento encontramos escasez de programas (uno solo o ninguno) y una evidente heterogeneidad: en cada escuela estaba funcionando un programa diferente al de las otras; solamente el Plan de Mejoras Institucional¹¹ fue nombrado por todas las directoras, pero no se

¹¹ El Plan de Mejoras Institucional se empezó a implementar en el país en el año 2008 y fue uno de los programas emblemáticos del gobierno del FVP. Por medio de este programa se asignaba a las escuelas secundarias del país fondos destinados a planificar acciones de desarrollo institucional que “fortalezcan los procesos de enseñanza, aporten condiciones para sostener las trayectorias escolares, permitan la construcción de diversos recorridos para la enseñanza y el aprendizaje, brinden condiciones para otros modos de organización del trabajo docente” (Resolución CFE 84/09, p. 27), así como la inclusión de dispositivos de acompañamiento a los alumnos.

estaba implementando en ese momento en todas escuelas (sólo en dos de ellas, las otras dos plantearon que se había discontinuado).

También existía un conjunto de programas que las directoras decían haber “solicitado” (como “En sintonía” en la “Escuela Nueva”, o “Nexos” en la “Escuelita del barrio”). Según la descripción de las directoras, existía un conjunto de programas que se “ofrecían” a las escuelas y que ellas o algún actor (el inspector, los coordinadores de los programas) “seleccionaban” y/o solicitaban a través de mecanismos que analizaremos más adelante.

En la segunda etapa del trabajo de campo, fue relevado otro grupo de programas, en casi todos los casos, no coincidente con el grupo identificado previamente. El segundo campo nos devolvía un escenario de discontinuidad casi absoluta: los programas nombrados previamente habían desaparecido (o estaban “aletargados”) casi en su totalidad y, en cambio, habían surgido programas nuevos, no previstos -nombrados o anticipados- por ninguno de los actores. Tampoco los programas “solicitados” por una escuela (como “En sintonía” o “Nexos”) se habían logrado implementar, y algunos de estos programas, en cambio, fueron atribuidos a otras escuelas que no realizaron el procedimiento indicado para recibirlos.

Detallamos en la Tabla 3 la comparación de los programas hallados en la primera y segunda etapa del campo. Se han incluido todos los programas nombrados por las directoras (estuvieran vigentes o no en el momento del campo), tal como fueron nombrados.

Luego, en el próximo apartado, presentamos información ampliatoria sobre los programas, elaborada a partir de la recolección de información aportada por informantes clave de los programas y las directoras de las escuelas.

Tabla 3: Comparación de programas vigentes en las escuelas

Escuela	Programas vigentes (Primera etapa: 2018)	Programas vigentes (Segunda etapa: 2019)
Escuela “La Normal”	Robótica Plan de Mejoras Institucional (“frenado”) Mis alumnos -- -- --	--- Plan de Mejoras Institucional ¹² -- Aula de Aceleración Rueda de directores (Matemática)
Escuela “La confluencia”	Plan de Mejoras Institucional (“teníamos”) -- --	Plan de Mejoras Institucional Orientá tu futuro Ronda de directores ¹³
Escuela “La nueva”	Plan de Mejoras Institucional En sintonía (postularon) -- --	Plan de Mejoras Institucional -- Orientá tu futuro Círculo de directivos
Escuela “Del barrio”	Plan de Mejoras Institucional Nexos (postularon) -- -- --	-- -- En sintonía Asistiré Orientá tu futuro

¹² Se había comenzado a implementar en la escuela dos semanas antes.

¹³ Suponemos que la directora alude al programa “Círculo de directivos”

5. 1. Información sobre los programas

Con fines informativos, de organización y analíticos, presentaremos a continuación un detalle información sobre los programas nombrados por las directoras, con inclusión de la aportada por los discursos oficiales, los documentos de trabajo de los programas y proyectos e información aportada por diversos actores vinculados con el diseño de las políticas educativas (entrevistas a actores involucrados en la coordinación de los programas en el Nivel Central, a integrantes de los equipos técnicos, consultores de programas, entre otros).

El propósito de esta reconstrucción es, por un lado, proveer información ampliatoria sobre los programas (la dependencia de la cual proceden, su fecha de inicio, las acciones previstas, entre otros datos que hemos recogido), y, por el otro, comparar las “percepciones” de las directoras con los lineamientos de las políticas, por lo cual hemos incluido un ítem en el que rastreamos en los documentos y las entrevistas a referentes cuál es la tarea asignada al director o las intervenciones que se esperan de él en relación con la implementación de los programas.

Cabe aclarar que, en este detalle de los programas, elegimos incluir la información vigente al momento del campo (un corte sincrónico y no su evolución diacrónica o histórica de los programas¹⁴), para poder identificar los rasgos que el programa estaba adquiriendo en ese momento, sus requerimientos y características, y contextualizar con mayor claridad las preocupaciones y ocupaciones de las directoras.

¹⁴ Cosa que tendría sentido sólo en el caso del PMI, que venía implementándose desde el año 2010 en el nivel secundario del país, el resto de los programas tienen historias recientes, fueron creados hacia fines del gobierno del PRO (fundamentalmente entre el año 2018 y el 2019).

Tabla 4: Tabla descriptiva de programas encontrados en las escuelas

Programa	“Plan de Mejoras Institucional”
Dependencia	Ministerio de Educación de la Nación
Período	Desde 2010 hasta la actualidad (fue discontinuado entre el 2016 y 2017)
Propósitos/ Descripción	“...generar acciones destinadas a acompañar y mejorar las trayectorias educativas de adolescentes y jóvenes. Desde el inicio, se promovió el diseño y el desarrollo de experiencias pedagógicas e institucionales tendientes a mejorar los procesos de enseñanza y de aprendizaje, a disminuir la repitencia y el abandono y a favorecer la permanencia con aprendizaje de los estudiantes en la escuela.” ¹⁵
Universo destinatario	Desde el 2010 hasta el 2015 el PMI estuvo destinado a todas las escuelas. Desde el 2016 hasta el 2019 se destinó sólo a algunas escuelas. El PMI debe potenciar a la escuela en su conjunto siendo los estudiantes los principales beneficiarios de esta política educativa. Por ello, se constituyen en una importante herramienta de gestión de los procesos de enseñanza y de aprendizaje que permite fortalecer las propuestas ya existentes, como así también, poner en marcha iniciativas que resulten novedosas.
Acciones previstas	“... las acciones y actividades que se realizan en los espacios del PMI, deben tener necesariamente una finalidad pedagógica y el claro objetivo de que, mediante las estrategias a implementar, puedan generarse mejoras institucionales que permitan abordar los problemas pedagógicos identificados por las escuelas.”
Criterio de selección de las escuelas	“...todas las escuelas que durante 2018 estarán dando inicio a la experiencia de Escuelas Promotoras. Se amplió la oferta del plan incorporando a las escuelas que durante el período 2016-2018 solicitaron PMI y nunca lo habían recibido, como así también las escuelas que al mes de octubre de 2017 tenían realizadas las cargas en SITRARED de los fondos recibidos desde 2014.”
Actores involucrados	Equipo docente Equipo directivo

¹⁵ Si bien el PMI es un programa que tiene una larga historia en el Nivel Secundario (desde el año 2010), incluimos aquí la información brindada por los documentos y lineamientos que nos acercaron las directoras y los referentes en el momento del campo.

Rol del director esperado

Alumnos (destinatarios)

Elaboración de proyectos institucionales en torno a:

Tutorías, clases de apoyo, complementación pedagógica en el aula, tutorías virtuales, articulación, entre otros. Los docentes deberán acordar con el equipo directivo, los contenidos a evaluar y todas aquellas cuestiones organizativas propias del proyecto.

Es importante que el equipo docente en pleno, tanto los docentes de las materias curriculares como los que tienen horas institucionales de PMI, junto a los directivos de la escuela, evalúen periódicamente el proceso de trabajo que se va desarrollando, el desempeño de los estudiantes y la dinámica del grupo, entre otras variables para producir modificaciones en caso de que sea necesario.

Administrar recursos y hacer las rendiciones del dinero.

Fuentes

Documento **“Orientaciones sobre las estrategias para la continuidad del Plan de Mejora Institucional en las Escuelas Secundarias” Comunicado 71/18**

**Programa/
Dependencia**

“Orientá tu futuro”

Consejo Provincial de Educación y Trabajo, DGCyE, Provincia de Buenos Aires

Período

2018-2019

**Propósitos/
Descripción**

Se trata de una propuesta destinada a orientar a los estudiantes de los últimos años de la educación secundaria para la elección de sus estudios superiores.

La propuesta consta del acompañamiento a través de talleres que dicta un equipo de facilitadores que recorre la provincia con un dispositivo de aulas móviles equipadas con 30 notebooks/PCs, proyector, pantalla, impresora, parlantes, mesas y sillas para 50 personas, baño y cocina.

También los alumnos pueden tener acceso a una app y a una página web con información y un test de orientación vocacional. Esta página web está “abierta”, es decir, no se restringe a los alumnos de las escuelas, sino a cualquier actor que quiera acceder logueándose.

**Universo
destinatario**

La propuesta, en principio, se orientó a los últimos dos años de las escuelas medias comunes y artísticas, 5° y 6°; escuelas técnicas y agrarias, 6° y 7°, y para 3° año de CENS y FINES. Para Centros de Formación

Actores involucrados

Profesional (CFP) y Centros de Educación Agraria (CEA) está disponible para todos los cursos y trayectos. Luego, con la app y la página web, se abrió a la comunidad.

Acciones previstas

Uso de la app
Talleres en las escuelas o en la comunidad
Realizar el test de orientación vocacional de la web.

Rol del director esperado

No especifica. Por las características del programa, se supone que los alumnos interactúan directamente con la app y la página web sin mediación de los docentes u otros actores.
No se encontraron documentos ni acciones de orientación a directivos o a docentes.

Fuente

Documento “Orientá tu futuro: Articulación entre las escuelas primarias y secundarias” (COPRET)
Página web <https://tufuturo.abc.gob.ar/prehome/>

**Programa/
Dependencia**

“En sintonía”

Dirección Provincial de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires

Período

Desde octubre de 2018 al 2019

**Propósitos/
Descripción**

En Sintonía es un proyecto que cuenta con dos componentes.

El primero consiste en un ciclo de Talleres de Reflexión sobre capacidades emocionales planificados en 16 sesiones a desarrollarse en el transcurso de la jornada escolar en las materias: Prácticas del Lenguaje, Educación Física, Educación Artística y Ciencias Sociales. Estos talleres serán liderados por un docente de la institución.

Los Talleres de Reflexión estarán basados en un nuevo modelo para el trabajo de capacidades sociales y emocionales que busca brindar herramientas a los jóvenes en las siguientes situaciones:

- La identificación y expresión de sus emociones
- La toma de decisiones razonadas
- La construcción de relaciones sociales desde una postura empática

El segundo componente consiste en un ciclo de Fortalecimiento de la Enseñanza de la Matemática, que se desarrollará en la carga horaria de la materia a cargo del docente del curso y tiene como objetivo aproximar la matemática a la vida cotidiana de los estudiantes y dar cuenta de cómo esta disciplina influye en nuestras decisiones de manera casi imperceptible.

Universo destinatario	Profesores de las escuelas secundarias.
Criterios de selección de las escuelas	Todas las Escuelas de Educación Secundaria que no sean <i>Escuelas Promotoras del Nuevo Formato</i> ni miembros de la <i>RED de Escuelas de Aprendizaje</i> , de las Regiones 4, 5 y 19
Actores involucrados	Profesor que lidera los talleres de reflexión. Profesores de matemática de primer año.
Acciones previstas	Para el Profesor que lidere los Talleres de Reflexión incluye: formación grupal, material didáctico y acompañamiento de expertos durante la implementación de las herramientas disponibles para la mejora de las capacidades emocionales. Para los Profesores de Matemática de Primer año incluye: formación grupal y material didáctico para la incorporación de ejercicios dirigidos al fortalecimiento del pensamiento matemático y el interés por esta disciplina. Las instituciones que participen realizarán junto con los estudiantes una valoración semanal sobre la implementación y las experiencias de la intervención, también contarán con un espacio de sesiones periódicas de supervisión/consulta con un miembro del equipo de la Dirección Provincial de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social.
Rol del director esperado	El documento no especifica cuál es la tarea prevista para el director; estimamos que se espera que forme parte de la coordinación institucional.
Fuente	Comunicación 3/18 DGCE- Programa Fortalecimiento de trayectorias “En sintonía”

Programa/ Dependencia “Asistiré”
Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación- La implementación en la Provincia de Buenos Aires está a cargo de la Dirección Provincial de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social.

Período 2018- 2019

Propósitos/ Descripción
El programa para mejorar la asistencia y prevenir la interrupción de la escolaridad.
El Programa Nacional Asistiré tiene como finalidad garantizar el derecho a la educación de adolescentes y jóvenes, a través de la prevención e intervención temprana frente al riesgo de interrupción de la escolaridad.

Universo destinatario	<p>Esta propuesta requiere del involucramiento, planificación y articulación de todos los niveles de gestión educativa: nacional, jurisdiccional e institucional</p> <p>Está dirigido a la población estudiantil de escuelas secundarias que, por diversas razones y problemáticas, atraviesa situaciones que se traducen en inasistencias reiteradas y trayectorias irregulares.</p>
Criterio de selección de las escuelas	<p>En 2018- 2019 comenzó a implementarse en 43 municipios de la PBA</p> <p>En 2019 se amplía la convocatoria a las Escuelas Promotoras</p>
Actores involucrados	<p>Alumnos</p> <p>Promotores</p> <p>Directores y equipos de gestión de los distritos</p> <p>Otros organismos</p>
Acciones previstas	<p>Asistiré implica tres líneas de acción complementarias: toma de asistencia digital, promotores Asistiré y mesas de inclusión educativa.</p> <p>Toma de asistencia digital: se trata de una aplicación digital que permite registrar en tiempo real la asistencia de los alumnos a clase y detectar, a través de alertas, posibles casos de interrupción de las trayectorias escolares, con el propósito de trabajar de manera preventiva. Este sistema brinda la posibilidad de observar cada trayectoria, reconociendo ausencias no justificadas y justificadas (por enfermedad, situaciones climáticas, licencias especiales, deportivas, entre otras), como también si éstas son consecutivas.</p> <p>Promotores Asistiré: se conforman duplas de profesionales licenciados en educación, trabajo social, psicología u otras disciplinas afines, preferentemente con título docente. Estas duplas realizan asistencias técnicas a las escuelas, acompañan a los equipos escolares y facilitan el vínculo con otros organismos, programas institucionales y la comunidad, profundizando el trabajo en aquellos establecimientos que no cuentan con equipos de orientación escolar, gabinetes o dispositivos similares. Asimismo, como parte de su trabajo, realizan un seguimiento personalizado de las situaciones de los y las estudiantes con ausentismo e intervienen para fortalecer su trayectoria escolar y asistencia a clases.</p> <p>Mesas de Inclusión distrital: son espacios de trabajo interdisciplinario que encabeza el o la responsable del área de supervisión educativa regional, distrital o local, y del que participan promotores, directores y equipos de educación de cada municipio, representantes del Sistema de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en el territorio, organismos gubernamentales y no gubernamentales, entre otros.</p>

Rol del director esperado

Las tareas del director, de acuerdo con Reglamento de implementación del programa, comprenden la responsabilidad de conducir los procesos de implementación del diseño curricular y del Proyecto Institucional según las siguientes dimensiones de actuación: 1. La pedagógica en tanto actos educativos en el marco del artículo 30 y concordantes del presente. 2. La administrativa en tanto antecedente y expresión documental de la tarea institucional. 3. El socio comunitaria en tanto condición necesaria de la relación de la institución con el contexto.

Fuentes

Fuentes:

<https://www.argentina.gob.ar/educacion/asistire>

<http://abc.gob.ar/asistire-convocatoria>

Reglamento para la implementación del programa Asistiré (Min. De Educación de la Nación)

Comunicación 4/19 PBA “ASISTIRÉ Evaluación de Impacto y de Procesos Informe de línea de base”- 1er Trimestre 2018 agosto 2018

COMUNICACIÓN CONJUNTA PBA N°4/19 “Programa Asistiré”

Programa

“Aulas de Aceleración”

Dependencia

Dirección Provincial de Educación Secundaria

Período

2018 hasta el término¹⁶

**Propósitos/
Descripción**

Inicialmente esta propuesta surge como una alternativa a los bachilleratos de adultos que no hubieran pasado a convertirse en CENS¹⁷.

Se trata de la creación de un aula destinada a trabajar con un universo específico de alumnos del CBS, en se propone

¹⁶ Las Aulas de Aceleración son “a ciclo cerrado”, eso significa existen sólo durante un período en que los docentes y alumnos deben re-ubicarse en las aulas comunes. De acuerdo con la Disp. 34/18, la apertura del “Aula de Aceleración” es anual, a ciclo cerrado y las Instituciones educativas no pueden contar con más de 2 (dos) “Aulas de Aceleración”.

¹⁷ El CENS es la escuela Secundaria para Adultos. En el año 2017 la Dirección de Educación de Adultos dicta una resolución por la cual todos los alumnos mayores de 18 años debían pasar obligatoriamente a estudiar bajo las diferentes ofertas educativas dependientes de la Dirección de Educación de Adultos, en sus distintos formatos y ámbitos de desarrollo por lo cual la oferta de “Bachilleratos de Adultos”, dependiente hasta el momento de la Dirección Provincial de Educación Secundaria, pasa a formar parte de la Dirección de Adultos. En el 2018, la Dirección de Educación Secundaria, para hacer frente a las situaciones de las instituciones que se habían quedado sin los Bachilleratos de Adultos, creó las Aulas de Aceleración, en las que reubicó a los docentes que estaban a cargo de estos bachilleratos.

	<p>Acompañar a los alumnos en su trayectoria en el Aula de Aceleración, que preferentemente debe hacerse en un año, pero puede requerir de dos, los estudiantes deberán contar con los saberes necesarios para cursar el Ciclo Superior del Nivel Secundario.</p> <p>Se incluye en cada aula un Profesor Acompañante de Trayectorias (PAT).</p>
Universo destinatario	<p>Adolescentes y jóvenes de entre 15 y 17 años que no comenzaron el Ciclo Básico del Nivel en la edad establecida por el sistema educativo, o que, habiéndolo comenzado, no lo aprobaron.</p>
Criterio de selección de las escuelas	<p>Escuelas cuyo Bachilleratos de Adultos no haya pasado a convertirse en CENS en 2018.</p>
Actores involucrados	<p>Inspector Jefe Distrital Inspectores de Área Equipo de conducción de las escuelas Docentes del Aula de Aceleración Profesor Acompañante de</p>
Acciones previstas	<p>Cada aula cuenta con un Profesor Acompañante de Trayectorias (PAT) por Institución, al que se le asignarán 8 módulos institucionales a ciclo cerrado. Implica también un proceso de adecuación curricular pedagógica ciclada por áreas del conocimiento, y a través de Proyectos de Enseñanza que contemplen los saberes a enseñar y aprender en el marco del Diseño Curricular del Ciclo Básico y la trayectoria recorrida por los estudiantes.</p>
Rol del director esperado	<p>De acuerdo con la Disp. 34/18, “el Equipo Directivo tendrá en cuenta la trayectoria acreditada por los estudiantes en relación a las materias del Ciclo Básico, y elaborará un Proyecto institucional de “Aulas de Aceleración”, junto a los docentes, el Profesor Acompañante de Trayectorias y el EOE si lo hubiera, que responda a las necesidades educativas de las diferentes situaciones en que se encuentren los estudiantes.”</p>
Fuente	<p>Disposición 34/18- “Aula de Aceleración en la Escuela de Educación Secundaria” DGCyE Documento de trabajo 1 “Aulas de Aceleración”. DPESec</p>

Programa	“Robótica” / “Aprender conectados”
Dependencia	Ministerio de Educación de la Nación
Período	2017-2019
Propósitos/ Descripción	<p>Aprender Conectados es una política integral de innovación educativa, que busca garantizar la alfabetización digital para el aprendizaje de competencias y saberes necesarios para la integración en la cultura digital y la sociedad del futuro.</p> <p>Este plan tiene como objetivo cumplir con los lineamientos de la Ley de Educación Nacional, que establece la necesidad de desarrollar las competencias necesarias para que los estudiantes dominen los nuevos lenguajes producidos por las tecnologías de la información y la comunicación.</p>
Universo destinatario	Aprender Conectados implementa educación digital, programación y robótica para todos los niveles obligatorios -inicial, primario y secundario- y para los Institutos de Formación Docente, alcanzando a más de 10 millones de personas.
Actores involucrados	
Acciones previstas	<p>Clubes de programación</p> <p>Maratón Nacional de Programación y Robótica</p> <p>Cursos y trayectos formativos</p>
Rol del director esperado	No especifica
Fuente	Página web del Ministerio de Educación de la Nación https://www.argentina.gob.ar/educacion/aprender-conectados

Programa	“Nexos” (Subprograma “Universidad-Escuela Secundaria”).
Dependencia	Ministerio de Educación de la Nación
Período	2017-2019
Propósitos/ Descripción	<p>Se trata de un programa de articulación entre la universidad y la escuela secundaria.</p> <p>El programa NEXOS fue implementado desde los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES), área perteneciente a la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación.</p>

**Universo
destinatario
Actores
involucrados**

En cuanto a la articulación con el nivel secundario, el programa pretende ser una herramienta que ayude a organizar espacios de acción común entre la Universidad y las instituciones de nivel secundario, orientados a la definición conjunta de contenidos de aprendizaje, estrategias de enseñanza, formatos de evaluación y la formación docente continua. El objetivo principal es fortalecer el proceso de inserción de los estudiantes en el nivel superior, promover la continuidad de estudios, formar para el ejercicio de la ciudadanía y brindar las competencias requeridas por el mundo del trabajo.

La convocatoria 2017 Tutorías Académicas en la Escuela Secundaria se constituyó en una experiencia piloto destinada a instituciones universitarias de gestión pública y privada, orientadas al desarrollo de tutorías disciplinares en la escuela secundaria con el propósito de atender el eje de trabajo abordaje de competencias básicas y específicas para el acceso a la educación superior.

Sus destinatarios son los estudiantes del último trayecto de este nivel educativo y aquellos estudiantes que, habiendo ingresado en la Universidad, aún adeudan asignaturas del nivel educativo anterior.

En la provincia de Buenos Aires se aprobaron 3 proyectos (Doc. Marco, p. 85) A mediados del año 2018 tuvo lugar el lanzamiento oficial de la Convocatoria General NEXOS 2018: Proyectos de Articulación Universidad-Escuela Secundaria.

De acuerdo con el documento mencionado, la convocatoria 2017 y las experiencias piloto Tutorías Académicas en la Escuela Secundaria, implementadas durante el 2017, el programa NEXOS ha llegado a más de 4000 escuelas secundarias del país.

**Acciones
previstas**

En la primera edición, se convocó a las universidades nacionales, provinciales y a los institutos universitarios públicos de todo el país a la presentación de proyectos destinados al fortalecimiento y mejora de la articulación entre las instituciones universitarias y las escuelas secundarias del país a través de la implementación de proyectos específicos en un tiempo estipulado de hasta 12 (doce) meses para el desarrollo de las propuestas. En esta primera edición del subprograma, el plazo para la presentación de proyectos finalizó el 22 de septiembre de 2017.

La segunda edición, se ha fijado como meta fortalecer la línea Tutorías en la escuela secundaria desde el desarrollo de acciones que ofrecieran acompañamiento académico a estudiantes de los últimos años del nivel secundario e ingresantes a la universidad con el objetivo de promover la terminalidad educativa y mejorar las condiciones en la etapa inicial de los estudios superiores.

Rol del director esperado	No especifica
Fuente	Página web del Ministerio de Educación de la Nación Documento “Nexos. La educación como sistema” https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/libro_nexos_-_la_educacion_como_sistema.pdf

Programa “Mis alumnos”

Dependencia Dirección Provincial de Tecnología de la Educación, DGCyE

Período	2017-2019
Propósitos/ Descripción	Mi Escuela/ Mis Alumnos son las herramientas de la nueva Plataforma ABC que sirven para cargar la inscripción y la trayectoria del estudiante y hacer seguimiento; también, certificar la Asignación Universal por Hijo y el registro correspondiente para que se otorgue el boleto estudiantil. Se trata, pues, de un sistema de registro administrativo de la situación de los alumnos en las escuelas.
Universo destinatario	El sistema acepta la carga de: Nivel Inicial, Nivel Primario, Nivel Secundario, Nivel Superior y las Modalidades Artística, Agraria y Técnica.
Acciones previstas	Se debe inscribir a los alumnos y hacer un seguimiento de su situación; esto implica: <ul style="list-style-type: none"> • Condición del alumno (ingresante, promovido, repitente, otro). • Datos del alumno (domicilio, fecha de nacimiento, otro) • Datos de los dos padres o tutores. En esta opción completando con al menos un adulto (madre, padre o tutor) el sistema permite avanzar con la inscripción. • Medio de transporte. Al finalizar ciclo lectivo se debe colocar el ciclo lectivo que se va a finalizar, la condición de finalización (promueve, egresa, etc.), la propuesta institucional y el año.
Rol del director esperado	El Equipo de conducción del establecimiento debe registrarse en el Programa de Designaciones y Desempeños (PDD), a través del siguiente link: http://servicios.abc.gov.ar/servaddo/calificacion.anual.docente/ . Allí se debe realizar la carga de los alumnos.
Fuente	Página web http://www.abc.gov.ar/mi-escuela-mis-alumnos-consultas-frecuentes Instructivo “Mis alumnos” https://drive.google.com/file/d/1RS2ogXUBMYmHzj4IjvIE3M5hROEVOT6-/view

Como se puede advertir, a partir de este detalle de información, los programas vigentes en las escuelas son 7 programas, sumando los dos períodos.

De acuerdo con sus **objetivos**, estos programas se presentan y distribuyen del siguiente modo entre las escuelas estudiadas:

Objetivo de los programas	Cantidad de programas	Programas	Cantidad de escuelas
Programas pedagógicos	1	Plan de Mejoras Institucional	3 escuelas
Programas administrativos	2	Asistiré	2 escuelas
Programas de Inclusión de TICs	1	Mis alumnos Robótica	1 escuela
Programas socioculturales	1	En sintonía	1 escuela

Tabla 5: Programas por objetivo¹⁸

¹⁸ En esta tabla no pretende ser una clasificación universal de los programas, sino que se han incluido solamente los programas que fueron implementados en las escuelas de la muestra.

De acuerdo con los **recursos recibidos**, los programas se pueden organizar del siguiente modo:

Recursos recibidos	Programas
Salario docente (adicional)	Plan de Mejoras Institucional (tutorías)
	Aula de Aceleración (PAT)
Herramientas administrativas	Asistiré
	Mis alumnos
Aplicación para el celular	Orientá tu futuro
Talleres de reflexión	En sintonía
Herramientas de robótica (1 pequeño robot)	Robótica

Tabla 6: Recursos y programas

Lo que se puede observar en estos esquemas, es una lógica muy variable y sin criterios visibles, tanto en la distribución de los recursos, como en los tiempos, los modos de organización, los objetivos, los universos destinatarios, los temas y los problemas abordados.

Es importante señalar también la desvinculación entre las nociones que las directoras nos aportaron en las entrevistas y las que nos brindó esta reconstrucción realizada a través de la lectura de documentos y la conversación con actores responsables del diseño de los programas o su coordinación desde el nivel central, acerca de los programas, e, incluso, en torno a su propio rol o las tareas involucradas en la implementación. Algunos de los programas fueron rápidamente reconocidos por las directoras como tales, por ejemplo, el Plan de Mejoras Institucional, aunque no estuviera vigente o implementándose al momento de la entrevista en las escuelas. En otros momentos, la identificación de los programas parece ser más difusa (por ejemplo, en lo que refiere

a lineamientos pedagógicas, que las directoras tendían a considerar programas). En el caso de los programas de conectividad, la presencia de elementos (máquinas, robots, sistemas operativos) no eran asociados por las directoras con un programa o un proyecto de política educativa determinado, sino que consideraban se trata de “mobiliario” o simplemente “máquina”, destinada a realizar algún trabajo administrativo específico (cargar alumnos, mandar mails, registrar o enviar información solicitada por las autoridades, etc.).

También resulta, en gran medida, esperable, -en tanto parte de la misma “comunidad de interpretación”- que la información sobre los programas que nos proporcionaron los inspectores, sea más cercana a la que nos brindaron las directoras que a la que figuraba en los documentos marco o en las orientaciones de los programas.

En síntesis: se evidencia un desacople o una ausencia de criterios de articulación entre las propuestas y recursos aportados por cada programa (ya sea por parte del diseño, los documentos, las indicaciones de las autoridades o la creación de vinculaciones esperadas en el marco de su implementación), junto con la dificultad para sostener los procesos de continuidad de los programas, pero también de los recursos y/o lineamientos que los acompañan.

Asimismo, se puede observar la existencia de un correlato entre este escenario previamente planteado y la percepción que las directoras y los inspectores expresan acerca de los programas, que avizora lógicas intrincadas y dinámicas difusas u opacas, acerca del sentido y los objetivos que éstos plantean y las respuestas que se esperan por parte de las escuelas.

Capítulo 6

Hacer y decidir

En este capítulo, se presenta el análisis de las prácticas, los criterios de actuación y los modos de articulación, que llevan a cabo las directoras a la hora de acceder y poner en marcha los programas en las escuelas.

A la luz de las dimensiones y los interrogantes que se vienen planteando en torno del lugar del director -o la gestión de las escuelas- en la implementación de programas, se busca examinar y comprender cuáles son los problemas que se presentan, los condicionamientos, las relaciones que se construyen y las decisiones que se toman a la hora de implementar los programas educativos en las escuelas, considerando las perspectivas particulares y los lugares comunes desde los que cada director asume esas decisiones.

En este sentido, el propósito del capítulo es descriptivo, en tanto que pretende componer una mirada sobre los modos de “reacción” e intervención del director, observando cómo se posiciona frente a las definiciones de su rol que presuponen (o que construyen) las políticas a través de los programas, y cómo interactúa con la función performativa para tomar decisiones.

Como planteamos previamente, no concebimos la implementación de programas educativos en las escuelas, como una mera “ejecución” o “aplicación” lineal de innovaciones: “Desde que una innovación es formulada hasta que llega a las escuelas, su circulación por distintos sectores y actores del sistema, inevitablemente la transforma. Pero su llegada a la escuela no es un paso más en esa cadena, porque allí cambia la naturaleza de ese objeto.” (Ezpeleta, 2004b: 406).

Desde esta perspectiva, la dimensión “proyectual” que implica el diseño de una política educativa, adquiere, en la escuela, su concreción práctica. Es por eso que resulta relevante identificar el conjunto de acciones que llevan a cabo las directoras para poner en marcha y sostener esta *praxis* en la que las escuelas transforman, “interpretan” (Ball, 1989) y, en este sentido, *producen*, sentidos y también políticas.

Asimismo, es preciso advertir que esta *praxis* sitúa al director en el lugar de organizador de algo cuyo orden no preexiste, sino que se construye en el “hacer”. No estamos frente a un director que ejecuta acciones previamente coordinadas, sino que construye una “trama” para lograr organizar todas las demandas que se le presentan y urdir así una suerte de orden. Así, la concreción práctica en las escuelas del conjunto de programas vehiculiza acciones y asociaciones por parte de los directores que terminan dando como resultado un condicionamiento y, al mismo tiempo, una “imagen” de las políticas.

Esto implica no solo afirmar, como lo hacen los estudios que venimos referenciando, que las escuelas más que ser linealmente transformadas por las políticas, las transforman, sino que, además, permite empezar a describir cómo lo hacen y qué efectos producen en esa transformación.

Pero, ¿cuáles son las acciones que llevan a cabo para poner en práctica los programas -o lo que entienden que deben hacer con ellos- ?, ¿con qué propósito?, ¿cómo lo hacen?, ¿con qué “elementos” construyen esas soluciones?, ¿con quién/es consultan las decisiones que toman?... son algunos de los interrogantes que orientaron el trabajo de campo de esta investigación, con resultados que expondremos a continuación.

7.1. Viejas y nuevas tareas

El trabajo de campo permitió relevar un conjunto de tareas que los programas “suman” a las directoras para vehiculizar su implementación, con respecto a las habituales o las que se llevan a cabo en el marco del propio diseño histórico de la institución (Tyack y Tobin, 1995).

En las entrevistas se plantearon preguntas destinadas a que las directoras identifiquen y enumeren cuáles son las tareas que los programas implicaban para la gestión directiva.

En primer término, observamos que las tareas asociadas a los programas, presentan, desde el discurso de las directoras, la lógica de la “densidad”. Lo que Ezpeleta (2004b) denomina “densidad”, es uno de los rasgos de la implementación de las innovaciones y las reformas en la vida escolar: “Con la idea de densidad quiero acentuar que esa simultaneidad implica la búsqueda de cambios profundos en diferentes órdenes y niveles de la vida escolar” (Ezpeleta, 2004b: 416).

Esto hace que se aglutinen diversas iniciativas habitualmente no coordinadas entre sí, originadas en fuentes diversas y transmitidas por vías muy diferentes. Esta “densidad” –cambiar muchas cosas, sustantivas, al mismo tiempo y aceleradamente– trae aparejada una serie de problemas a la gestión de la cotidianeidad escolar, que fueron objeto de nuestro trabajo de campo.

Las directoras, al referirse a los programas, acuden a una descripción de la “densidad”, es decir, una enumeración de lo múltiple, diverso y simultáneo:

“Bueno, es la bajada, la administración, coordinarlo, trabajarlo con todos los actores de la escuela o al menos los que están implicados directamente...esa sería una de las funciones.” (directora de “La confluencia”)

La directora de la “Escuela Nueva” coincide en esta idea de la multiplicidad: *“En general es la gestión, la ejecución, el control, el acompañamiento y el monitoreo (a ver qué produce, que no produce...)”*.

Como se puede observar, esta multiplicidad abarca desde “la bajada” -es de suponer que refiere a la comunicación-, la administración de fondos, la coordinación de tareas, la organización de los actores involucrados, el acompañamiento a docentes, el monitoreo.

Sin embargo, si analizamos esta lista de funciones y nos preguntamos si, efectivamente estas tareas -que abarcan casi todas las dimensiones y acciones de la gestión escolar- son propias de los programas y “nuevas” en relación con las tareas habituales de los directores, podemos advertir que no lo son.

Hay acciones que describen las directoras en el marco de la implementación de algún programa que, de hecho, son -o se supone que son- las habituales:

E. ¿Qué vas haciendo en el cotidiano para sostener el aula de aceleración?

D. Bueno, hay mucha citación a padres, que no vienen, por el tema de las inasistencias. Hay muchas charlas con ciertos profesores, que sabemos que hay más problemas, hay algunas observaciones de clases, hay charlas con los chicos...

Estas actividades que describe la directora de “La confluencia” -citar padres por los alumnos que no asisten a la escuela, observar clases, conversar con los profesores y con los alumnos- y que atribuye al Aula de Aceleración, no parecen de hecho diferenciarse de las que un

director lleva a cabo en las escuelas en su rutina habitual de gestión. Es probable que el Aula de Aceleración acentúe o tensione determinadas actividades que son habituales, pero tal distinción no está presente.

La directora de “La confluencia” plantea que la tarea que le insume más tiempo y dificultad es la “bajada” a los profesores: “*Y, la tarea más importante es la bajada a los profesores y que los profesores entiendan y sobre todo cuando se trata de la parte administrativa trabajar mucho con la parte administrativa los secretarios los vicedirectores...porque primero arrancan por ahí...*”. Concluye: “*son cosas nuevas y la gente se tiene que acostumbrar, incluso uno lo tiene que asimilar*”.

Ahora bien, ¿qué es lo hay que asimilar?, ¿cuál es el proceso que ponen en juego las directoras en esa “asimilación” ?, ¿con qué operaciones y elementos la realizan?...

Intentaremos avanzar en estas cuestiones.

7.2. La ficción ordenadora

En su libro *La vida en el laboratorio*, Latour y Woolgar (1995), abordan el estudio de la práctica científica con perspectiva antropológica. Allí analizan el proceso de inclusión de un observador “ingenuo” en un laboratorio científico, alguien que no está familiarizado con la ciencia, que no conoce lo que observa, ni los nombres de los objetos que tiene adelante. Inicialmente, este observador “ajeno” al laboratorio, intenta acercarse al trabajo científico con la información que le brindan sus impresiones. En unos pocos meses, este observador, acumula un cuerpo de figuras similares, documentos y notas, descubre algunas reglas para la formulación de enunciados “científicos”, y comienza a leer e incluso a escribir artículos. Aunque de a ratos se siente parte del laboratorio, es “dolorosamente” consciente de la debilidad de sus explicaciones, pero se esfuerza en “...la construcción de orden del desorden a toda costa y sin recurrir a un orden preexistente.”.

Estas explicaciones del observador constituyen para Latour y Woolgar una *ficción*, en tanto que operan como un proceso de *producción de hechos* (Latour y Woolgar, 1995: 285).

En nuestro trabajo, aunque abordamos un fenómeno ajeno a la práctica científica y, en sentido estricto, no resulta pertinente una plena analogía, hemos observado, por parte de las

directoras, un procedimiento similar al del observador que describen los autores. El acceso y la implementación de los programas en las escuelas requiere por parte de las directoras un esfuerzo interpretativo para construir un orden que no preexiste a esta praxis: pareciera que la condición de posibilidad de la implementación de los programas es la operación de *crear orden en el desorden*.

Según relatan las directoras, para acceder a los recursos que implican los programas (acciones escolares, proyectos, modificaciones en las prácticas docentes, mejoras en los alumnos, etc.) es necesario intentar comprender cuáles son las vías, los medios, las lógicas, los interlocutores, a través de los cuales se accede a ellos. En algunos casos este acceso es voluntario, en otros existe una predefinición de las escuelas en las que impactarán los programas. Pero en ambas situaciones las directoras expresan desconocer los criterios, los propósitos, los circuitos, las modalidades con los cuales se movilizan los recursos en el sistema educativo y se distribuyen los programas.

De acuerdo con su descripción, pudimos observar que las directoras se ven en la necesidad de realizar un periplo cuya lógica es variable y cuyos recorridos dependen de cada programa.

La reconstrucción de este recorrido a través de los cuales los programas llegan a las escuelas y se implementan, nos llevó a identificar -o reconstruir- el siguiente recorrido.

Primero, las directoras deben reconocer los programas disponibles, ya sea, a través de la información que brindan los inspectores por mail, whatsapp o en reuniones; de la visualización del portal educativo de la DGCE, de e-mails que llegan directamente de la coordinación de los programas a las escuelas, de la comunicación con algún referente, o de varias fuentes a la vez -de manera no necesariamente coordinada-.

Luego, deben analizar los modos de acceso a dichos programas (a través de la elaboración de un proyecto, completando un formulario en una página web, solicitando vía mail la participación, derivado de una asignación desde “arriba” o de una sugerencia “fuerte” de una inspectora, entre otras opciones).

El siguiente paso consiste en realizar las acciones pertinentes a dicho acceso (elaborar el Proyecto, seguir el procedimiento administrativo indicado, realizar las revisiones solicitadas, participar de las reuniones a las que son convocadas, seleccionar los actores que participarán del proyecto, etc.) en el tiempo y la forma requeridos.

Finalmente, las directoras deben llevar a cabo las tareas que posibilitarán la implementación de los programas en las escuelas.

Este proceso que acabamos de describir, fue el producto del análisis de los testimonios y la reconstrucción de los pasos realizada en el marco de nuestro trabajo de campo. Ninguna de las directoras entrevistadas ni los inspectores pudieron dar cuenta con claridad de este proceso.

Si analizamos los testimonios, los criterios y procedimientos que se ponen en juego para que un programa pueda llegar a las escuelas resultan poco “transparentes” y confusos a las directoras:

“.. me metí en la plataforma que armaron, que es la plataforma del ABC, y estaba como opción el proyecto de “Asistiré”, “En sintonía” no, ese lo habían mandado por mail, y volvió rechazado como que no lo habían adherido o convocado de la escuela y este año, no recuerdo si fue abril o mayo, de un martes a un jueves nos llegó que la escuela sí había sido adherida al programa...” (Directora escuela “Nueva”).

Las descripciones que las directoras hacen de este proceso de “llegada” de los programas a las escuelas, son muy similares a la de la directora de la escuela “Nueva” y están atravesadas por expresiones como “no sé”, “creo”, “quizás”, entre otros modalizadores de duda que expresan la incapacidad de asignar una explicación certera de cómo una determinada escuela accede a determinado un programa.

Como el observador de laboratorio de Latour, las directoras atribuyen alguna explicación a la asignación de recursos a la escuela, con los elementos que tienen, por ejemplo, su propia percepción de la institución: *“cuando surgió esto de la situación de riesgo, se planteó por qué y lo aceptaron... siempre y cuando esté fundamentado... porque por ahí las escuelas de los alrededores tienen la décima parte de la matrícula que tenemos nosotros... (Directora del “Normal”).*

“...a veces esta cantidad de propuestas son así, muchas sugerencias que a veces nos llegan muy sobre la fecha, con poco tiempo de informarnos, con poca comunicación y no se aprovechan, suelen caer en saco roto”. (Directora de la “Escuelita del barrio”)

En este contexto, es el esfuerzo de interpretar (ese universo de posibilidades por las cuales se accede a un programa) y producir (las explicaciones y las acciones necesarias para ello) lo que termina garantizando, según las directoras, el acceso a los programas o la ejecución de alguna acción: *“nos dijeron presenten proyecto hasta el 28 de noviembre y creo que lo recibí el 14 de noviembre y bueh...me da la sensación de que es alguien ya tienen algo armado, andando algo y bueh...lo mandan...” (Directora escuela “Nueva”).*

“Primero te aclaro que era la inspectora anterior, Inspectora 1, no Inspectora 2. Yo creo que hizo una selección, fue a determinadas escuelas, porque lo que a mí me parece, porque no fue con todos (refiriéndose al PMI).” (Directora de “La confluencia”)

Pero, además, se agrega, literalmente, otro esfuerzo interpretativo al de comprender la lógica con la que funcionan y se asignan -o no- los programas a las escuelas: la lectura de los textos propiamente dichos (instructivos, normativas e insumos para su implementación). Las directoras señalan incluso la necesidad de contar con un acompañamiento para realizar esta “lectura” que, según lo que plantean, resulta escaso o ausente: *“...el problema es que cuando te llega un texto o un proyecto, un instructivo en formato digital, vos no tenés dónde evacuar dudas o demás.” (Directora de “La confluencia”)*

Este “esfuerzo interpretativo” se presenta no sólo como un esfuerzo solitario (en términos de ausencia de acompañamiento por parte de quienes diseñan los programas), sino, fundamentalmente, como una materia ajena a su labor, que requiere de una “experticia” que las directoras sienten no poseer: *“A veces sería bueno que la persona donde surge este proyecto venga y lo traduzca o diga cómo se puede implementar.” “En realidad lo que necesitamos es un acompañamiento, un interlocutor humano.” (Directora de “La escuelita del barrio”)*

El acceso a los programas las sitúa en un lugar de decisión, una suerte de rol proactivo de búsqueda, gestión, elaboración, organización, etc. Pero, al mismo tiempo, las directoras no son participadas ni de los criterios con los que se ha definido dicha distribución, ni del “protocolo” por el cual se accede a los programas.

Todo esto nos llevó a advertir que las tareas que las directoras deben realizar para acceder e implementar los programas en las escuelas, están mediadas o tamizadas por una *ficción ordenadora* (productora de sentido y orientación), a través de la cual deciden qué es lo que deben hacer, cómo y con quiénes.

Corroboramos, además, que estas decisiones no preexisten a la acción, sino que son consecuencia de ella. Dicho, en otros términos: las directoras parecen no saber qué hacer -con los programas- hasta que lo hacen.

Estas acciones, que hemos relevado en nuestro trabajo de campo, y que se desarrollan desde el acceso a los programas hasta la concreción de su implementación, constituyen un repertorio que las directoras ensayan y estabilizan -de manera más o menos consciente- para *crear un orden*

(llamémosle, el “orden de la implementación”) que permita resolver los problemas que se les van presentando.

Cabe aclarar que no todos los programas se comportan del mismo modo y que esta nómina de acciones que detallaremos no constituye un protocolo de actuación común, pero sí da cuenta de las regularidades que hemos podido observar, registrar y organizar en los siguientes grupos:

1. Traducir y planificar: Presentaremos, primero, las acciones que los directores describen como tareas “de acceso” a la implementación, como leer documentos de orientación y producir textos que les permiten planificar sus acciones.

2. Seleccionar y administrar: Luego, exhibiremos aquí las acciones relevadas en torno a la gestión de los recursos aportados por los programas en las escuelas,

3. desde la perspectiva del rol del director como administrador de dichos recursos.

4. Informar y negociar: En tercer lugar, analizaremos las vinculaciones los actores de la escuela que ponen en juego las directoras para gestionar la implementación de los programas en las escuelas.

5. Consultar y validar: Finalmente, presentaremos las estrategias de trabajo con actores externos a la escuela, en función de la toma de decisiones con respecto a lo que se debe hacer con los programas y de la validación de dichas decisiones.

6.2.1. Traducir y planificar

En nuestro trabajo de campo, advertimos que un rasgo que atraviesa el discurso de las directoras en las entrevistas, es la idea de “ajenitud” de las políticas con respecto a la lógica de la escuela.

Se constituyó en un tópico la demarcación de la distancia entre lo que las políticas esperan de la escuela y lo que la escuela efectivamente hace o puede hacer, ya sea porque éstas prevén recursos que no existen en la institución, o bien porque suponen una lógica ajena a la dinámica y la cotidianeidad de los actores:

“A veces pasa eso, vos decís, programa de laboratorio no lo llevo adelante porque no tengo laboratorio; pero la persona que lo pensó lo pensó para hacerlo con un laboratorio móvil y por

ahí que uno en el cotidiano estás tan embotado y no te das cuenta de que podés hacer un montón de cosas...” (Directora de “La escuelita del barrio”).

Como decíamos previamente, esta “extranjería” entre la experiencia escolar y lo que proponen las políticas, es una característica típica de las reformas “de arriba hacia abajo” (Bolívar, 1996) y ha tendido a tratarse de forma defensiva, en lugar de rastrar explicaciones que puedan dar aportación a la organización escolar (Ezpeleta, 2004b).

Es por eso que en este trabajo nos planteamos preguntas en esta última dirección que señala Ezpeleta: ¿qué hacen las directoras frente a esa “ajenitud”? Pudimos advertir que las directoras, para “acercar” las políticas a la escuela (específicamente, los programas), ponen en juego una suerte de proceso dialógico de *traducción y planificación*.

Hablamos de traducción en términos semióticos, como producción de significación¹⁹.

El proceso de producción de sentido es propio de toda actividad semiótica, pero, en el marco del trabajo que estamos desarrollando cobra una particular relevancia, ya que supone la gestión de la información que hará posible que los programas “entren” a la escuela

Luego, a partir de esa información y como parte de ese proceso de traducción, las directoras deben *“planear” acciones y plasmarlas en textos* (proyectos, organizadores, actas).

Vinculamos estos dos procedimientos o conjunto de acciones porque entendemos que están mutuamente definidos, y constituyen un grupo de problemas que las mismas directoras asocian, y reconocen como complejos y dificultosos.

Si bien podemos pensar que el proceso de traducción de las políticas a la escuela atraviesa toda la implementación, hemos identificado un “nodo” de dificultades en la “puerta” de la escuela. Las directoras insistieron en lo dificultoso que les resulta la reconstrucción del proceso de ingreso o acceso de los programas a las escuelas: a través de diversos canales llega información que las directoras deben seleccionar, leer, analizar y decidir qué hacer con ella para *“traducirla” a la lógica de la escuela*.

¹⁹ Tomamos la acepción de la traductibilidad en el sentido semiótico: “La traductibilidad se constituye como una de las propiedades fundamentales de los sistemas semióticos y como fundamento mismo de la tarea semántica. La traducción, a partir del juicio existencial atributivo “hay sentido”, consiste en una producción de significación.” (Albano, Levit y Rosenberg, 2005: 222)

Por un lado, el acceso a la información llega a través de vías de comunicación que están diversificadas: *“Toda la información llega siempre por mail, si el inspector ve que alguien no responde rápidamente, utilizan el medio más informal, que es el WhatsApp, y a veces por una cuestión de tiempos también, pide previamente antes de que mande el mail, va a llegar un mail de tal cosa, por ejemplo”* (directora escuela “Normal”).

Como plantea Arabello (2019) las prácticas letradas en la actualidad están en constante mezcla con la oralidad, lo cual, termina por difuminar la frontera entre las prácticas de lectura y escritura. Desde esta perspectiva, podemos pensar que esta “fluctuación de canales” que describe la directora es propia del mundo -la época, las tecnologías- que vivimos. Sin embargo, la vivencia de las directoras no es la de contar con una multiplicidad de vías o “recursos” comunicativos, sino que los modos de circulación de información que se presentan, producen una suerte de incertidumbre: *“Nos pasamos revisando los mails a ver de dónde llegan...a veces tenemos que ir para atrás, poner en el buscador...porque a veces uno lee y no se entera bien qué era...”* (directora de “La confluencia”)

Por otro lado, la información que se recibe es percibida por las directoras como “desordenada” y carente de jerarquías: *“La mayoría de las propuestas llegan por mail y después nuestra inspectora por WhatsApp por ahí nos refuerza, lean el mail, fíjense en el programa...pero generalmente llegan por mail. El tema de los mails es que generalmente hay una sobresaturación de información. Es una observación que yo le hice a la inspectora, porque generalmente te llega la misma información desde sede de inspectores, te la reenvía el secretario referente, te la vuelve a reenviar la inspectora...entonces vos tenés el mismo mail de tres fuentes diferentes y entonces llega un momento que vos decís “esto lo leí, no lo leí”...hay una contaminación de información...en una de las clases que hemos tenido habíamos charlado de lo que eran los canales de comunicación, la comunicación tiene que ser diferenciada, lo que es relevante, lo que es urgente...y ese tipo de información no la tenemos. A veces pasa que al tener tantos mails a vos se te pasa porque crees que la leíste y no la leíste...y se te pasa información por alto...”* (directora de “La escuelita del barrio”).

También ocurre que muchas veces la información o los canales de ingreso “se cortan”, como plantea esta misma directora: *“Nos anotamos en su momento [en el programa “En sintonía”]*

pero nunca no llegó información; es más, creo que del distrito una sola escuela le llegó una respuesta para sumar actividades y demás”.

La primera operación de la traducción, consiste pues, en seleccionar la información pertinente a un programa y tratar de comprender cómo eso que se plantea para un conjunto heteróclito de escuelas, se puede asimilar a una en particular y sostener en ella: la propia.

Pese a que muchos programas aportan documentos, indicaciones, instructivos de implementación e incluso normativa, las directoras dicen no encontrar en esos textos los elementos suficientes para realizar esa “traducción” (como plantea la directora de “La confluencia”):

E: ¿Se les aporta algún instructivo, algún material de acompañamiento o de apoyo para la implementación de estos programas?

D: Sí en general sí; por ahí no son todos los completos, porque cuando uno empieza a entrar en la cuestión va encontrando un montón de variantes y va diciendo “y esto cómo se resuelve y aquello cómo es, y esto no sale...” pero en el andar uno lo va buscando...

En otros casos, a las directoras les cuesta reconocer un acompañamiento en esta modalidad de orientación: “...una cosa es leer un documento frío y duro y otra cosa es tener una bajada persona a persona” (Directora de “La escuelita del barrio”).

Decíamos que la otra operación que las directoras ponen en juego para incluir los programas en las escuelas, consiste en producir información nueva: elaborar proyectos u otros organizadores del trabajo en la escuela.

Nuestro trabajo de campo nos mostró que la producción de instrumentos para la planificación institucional, la elaboración de materiales para transmitir a los docentes determinado lineamiento u otros insumos destinados a ese fin, no parece constituirse en la principal preocupación de las directoras (tal vez porque no se trata de tareas que realizan habitualmente).

No obstante, coinciden en la dificultad que presenta, en los programas que así lo exigen, la elaboración de proyectos para acceder a ellos o para sostenerlos, es decir, que no son leídos por los docentes de la escuela, sino por las autoridades (fundamentalmente coordinadores de programas) que los aprobarán o no, decidiendo el destino de los recursos:

“Estamos a la espera de la aprobación de los proyectos que hemos presentado... la parte económica, la tarjeta, como dice la secretaria (risas). Hemos mandado todos los datos, estamos

esperando...eso ya sabemos que va a ser otros desafíos, porque ya sabemos que no son clases de apoyo²⁰, es otra cosa todavía no sabemos cuál...” (directora de “La confluencia”).

Lo que se puede observar es que, aunque existan lineamientos, indicaciones u orientaciones, por parte de los programas, no parece haber una visión única en torno a la elaboración de los proyectos, ni al rol del director en esta tarea. La explicación del “éxito” o el “fracaso” del acceso a los proyectos por parte de las escuelas, parece estar vinculada con las percepciones individuales de los directores acerca de su rol, sus intereses o “habilidades” personales, la lectura que hacen acerca de las necesidades que se van presentando en el marco de las políticas, la posición de su escuela en relación con las otras escuelas de la zona, y los recursos (humanos, organizacionales, verbales) que tienen para afrontarlas: si lograron llegar a cabo los procedimientos implicados en acceso a los programas en los inminentes tiempos y los disímiles modos en los que éstos se presentan, si supieron o no elaborar el proyecto de manera adecuada, si escribieron o no “las palabras” que se esperaba que escribieran, si consiguieron o no encontrar al interlocutor pertinente para que orientar sus acciones, si leyeron o no de manera apropiada los documentos, si contaron o no con el tiempo suficiente para dedicarse a las tareas solicitadas...

“Nos pasó en esta última etapa del Plan Mejoras que muchas escuelas no llegaron a tiempo porque por ahí no se había entendido, o no se había leído toda la información que mandan, que es muy rica, pero si no la podés aprovechar no te sirve de nada. Hay un montón de material de lecturas sugeridas que a veces por los tiempos no lo podés hacer”. (Directora de “La escuelita del barrio”).

Lo curioso es que el único programa que requiere la formulación de proyectos, entre los hallados en las escuelas, es el PMI. Esto nos brinda información acerca del peso que adquieren las acciones que “salen de la escuela” o, en otros términos, que se plantean “de abajo hacia arriba”: la dificultad de traducir las políticas a la escuela está imbricada con la dificultad de traducir la escuela a las políticas.

²⁰ Estimamos que este comentario refiere a un cambio de orientación del PMI con la gestión que asume en 2016, con la anterior las clases de apoyo eran un estándar, que luego parece haber cambiado.

6.2.2. Seleccionar y administrar

Como se sabe, la escuela constituye una organización de carácter multidimensional: “La escuela es también, y al mismo tiempo, una organización administrativa que, con formas específicas, es parte y depende estrechamente de la organización de ese orden que opera el nivel y le proporciona las bases materiales para ser tal. Como parte de ésta, y especialmente importante para sus agentes, la escuela es, asimismo, una organización laboral.” (Ezpeleta, 2004b: 411).

En esta organización administrativa y laboral, el director debe “resguardar” cierta dinámica que permite su funcionamiento -y, de algún modo, su estabilidad-.

Los programas, orientados por objetivos, implican en algunos casos un conjunto de tareas específicas para el director: por ejemplo, “Mis alumnos” focaliza fundamentalmente los aspectos administrativos vinculados con la asistencia de los estudiantes, mientras que los programas destinados a acompañar las trayectorias educativas -como las tutorías que se habilitan a partir del PMI-, requieren de un trabajo con los docentes; en otros casos, proponen modificaciones en la dinámica institucional (como, por ejemplo, en las “Aulas de Aceleración”).

A su vez, el conjunto de los programas funcionando al mismo tiempo, generan una dinámica particular que tensiona, fundamentalmente, la dimensión organizacional de la escuela.

En esta investigación nos preguntamos cuáles son las tareas que deben realizar las directoras para gestionar un grupo programas -más o menos simultáneos- en el marco de esta organización administrativa y laboral que es la escuela, observando que estas tareas no son uniformes ni permanentes, pero que se pueden englobar en dos acciones globales que son *seleccionar* y *administrar*.

Si analizamos la información que hemos relevado en las entrevistas podemos categorizar cuatro conjuntos de elementos que las directoras seleccionan y administran:

En primer término, seleccionan y administran *información* vinculada con los programas, tanto para acceder a ellos como para implementarlos en las escuelas.

En segundo lugar, las directoras coinciden en que una de sus tareas centrales que tienen a cargo es la de seleccionar y asignar roles y funciones a los *recursos humanos* que son requeridos

por algunos de los programas para su implementación (por ejemplo, el PMI requiere tutores, el Aula de Aceleración implica un reordenamiento de los docentes).

Un tercer conjunto de tareas es la organización del *tiempo y el espacio* (las horas de los docentes y los alumnos, los horarios de las clases y la gestión de las actividades “extraescolares”).

Un cuarto grupo de responsabilidades están asociadas con las *tareas administrativas* (por ejemplo, hacer las cargas de la asistencia de los alumnos en el programa Asistiré, presentar rendiciones en el marco del PMI y garantizar el salario de los docentes).

Todas estas tareas, como planteábamos en el apartado “Viejas y nuevas tareas” no son ajenas al quehacer cotidiano de los directores. Sin embargo, los programas suelen plantear un “plus” de responsabilidades, en la medida en que provocan procedimientos (organizacionales, administrativos, pedagógicos) diferentes a los habituales, pero generalmente realizados por los mismos actores.

En esta “generación” de programas estudiados, resulta muy frecuente²¹ que se solicite trabajo “extra”, al mismo personal: asesoramiento del director a los docentes acerca de algún cambio de su perspectiva pedagógica, reuniones, planificación de estrategias para acompañar a alumnos, elaboración conjunta de propuestas, entre otras actividades que hemos relevado.

Sin embargo, estas exigencias no son acompañadas de los recursos necesarios para su concreción, como la asignación los de tiempos o espacios:

“El problema sigue siendo que los docentes no tienen horas institucionales para dedicarse a compartir estas experiencias, o los tenés que convocar fuera de su horario o recargar con horas extras”. (Directora de “La escolita del barrio”)

“Como la escuela no tiene mucho espacio, costó encontrar los horarios en relación con el uso el espacio, que es un problema de esta institución que no tiene espacio propio...” (Directora escuela “Nueva”).

De acuerdo con lo que venimos observando, las directoras se ven en el lugar de seleccionar y administrar la escasez, incluso la ausencia: información de la que no disponen (el modo de acceso a un programa, acompañamiento en la interpretación de lineamientos, previsiones sobre los tiempos

²¹ Excepto el caso del PMI que suma tutores (y no se puede considerar estrictamente “nuevo programa”), y del PAT de las Aulas de Aceleración, los otros programas relevados no aportan nuevos recursos humanos.

estipulados para las acciones, etc.), recursos humanos que no tienen (profesores, secretarios, asesores en los temas que presentan los proyectos), con una disponibilidad horaria que no está prevista en su jornada (horas para los profesores, propuestas extracurriculares para alumnos), utilizar espacios de los que no disponen (aulas, bibliotecas, oficinas), usar recursos que no funcionan (internet, computadoras, etc.).

Puestos a funcionar simultáneamente, los programas demandan una reconfiguración que acentúa aún más el escario de la escasez: no sólo se deben usar a la vez los mismos recursos para las tareas habituales de cada actor (dar clases, gestionar la escuela, hacer tareas administrativas, etc.) y para las requeridas en los programas, sino que, además, éstos mismos recursos (los docentes, las computadoras, las horas, los espacios) se usan para implementar más de un programa a la vez.

La directora de “La confluencia” plantea con respecto a la implementación del programa Aula de Aceleración: “...no tenemos mucho personal, porque hay poco dinero, porque es una remesa del año pasado, tengo 5 profesores. Tuve que conversar con ellos, presentarles el proyecto que se presentó. Se armó un espacio, dentro de todas las limitaciones de espacio que tenemos este año porque nuestra escuela se vio más reducida de lugar porque tuvimos que sacar aulas que teníamos cerca del castillo por indicación de la Dirección de Infraestructura, esto nos llevó a usar el laboratorio, la biblioteca, la sala de computación...con el poco espacio que tenemos igual nos conseguimos una cosita chiquita en el fondo del gimnasio donde los profesores tutores acompañan.”

Esta descripción que hace la directora presenta una situación prototípica de lo que ocurre con los programas en las escuelas, de acuerdo con lo hallado en las entrevistas: con una serie limitada de recursos se realiza una cantidad creciente de tareas.

Como organización administrativa, las directoras de las escuelas expresan que tampoco están en condiciones de dar respuesta a las demandas que interpretan deben satisfacer por parte de los programas.

Pudimos constatar que el discurso de la “administración de la escasez” atraviesa todas dimensiones de la gestión: la información, el personal, el tiempo, el espacio, el dinero, los recursos para realizar las tareas administrativas solicitadas.

En la entrevista a los inspectores esta cuestión adquiere otros matices, desplazándose a una mirada macro política: la idea de haber perdido recursos con respecto a los que se aportaban los años anteriores:

E. Actualmente, se está transfiriendo algún recurso económico/humano (es decir, tutores, capacitadores, acompañantes, facilitadores) a las escuelas que ustedes tienen a cargo? Llamamos recursos tanto al dinero como al recurso humano

Inspectora 1: Las escuelas que tienen el PMI, tienen los recursos económicos que, bueno, eso se está trabajando y si, están llegando recursos, quizás menos que otros años, mucho menos que años anteriores.

Inspector 2: Sí, mucho menos que años anteriores, particularmente en el caso de una de las escuelas que no está incluida, porque Escuelas Promotoras solamente tenemos 3 en el distrito, ninguna de las que está en esta situación está afectada, pero si recibe recursos en ese sentido, tanto de personal, como recursos económicos.

E. ¿Con otros años a que se refieren? ¿Desde cuándo están estos cambios aproximadamente?

Inspector 2: Y, en el caso de la escuela B me informaron que hace tres o cuatro años que no reciben recursos.

Inspectora 1: Para lo que es PMI, después por ejemplo hay recursos para las Escuelas Promotoras, pero territorialmente tenemos tres, y de red de escuelas también hay recursos porque hay capacitaciones, pero son pocas las instituciones que hay en el distrito. No es que tienen para todas las escuelas secundarias.

Inspectora 3: En realidad el PMI, no recuerdo cuando surgió, todas las escuelas tenían, era una política universal.

Esta mirada macropolítica podría constituir un marco para interpretar la experiencia de “escasez” que narran las directoras. Pero también es necesario considerar que el terreno en el que se desarrollan estas experiencias no procede de las decisiones de las directoras únicamente, y ni siquiera del contexto, sino que, en términos organizacionales, está también predefinido por una estructura altamente codificada: el horario está establecido por la organización laboral (el director no tiene capacidad de definir la cantidad de horas de los docentes), la asignación de tareas también,

porque el profesor por hora cátedra tiene asignada la materia, sus quehaceres, sus contenidos (el director puede solamente ordenar el calendario semanal), la administración del dinero no le resulta una opción, ni puede elegir el modo. O sea, que las tareas administrativas y organizacionales que debe realizar el secretario o el directivo en general son tareas pautadas por otros actores. Pero, además, en relación con los programas, se toman decisiones (por ejemplo, la decisión de asignar o no un programa a una escuela) que tampoco se consultan o se asignan al director, sino que son percibidas por éste como arbitrarias o simplemente desconocidas o incomprensibles.

A pesar de la heterogeneidad de las escuelas, de los perfiles de las directoras de las escuelas seleccionadas y de los programas que impactan en ellas, todas coinciden en esta experiencia de “ajenitud” y “desconocimiento”, por un lado, y, por el otro, en no haber sido consultadas por las autoridades o referentes de ninguno de los programas, para el diseño, la selección, el monitoreo o alguna otra instancia vinculada con ellos.

En el marco de este análisis, vale la pena interrogar cuán posible es la gestión de lógicas, recursos, actores, tiempos, espacios, que no se sienten como suficientes ni como propios: ¿cómo organizar lo extrínseco desde adentro?, ¿cuál es el sentido que otorgan las escuelas a programas que, según su percepción, no les aportan recursos?...¿O habrá que pensar en una suerte de artificio paradójico a través del cual se asigna a la escuela recursos limitados y desconectados de lo que reconoce como sus necesidades, problemáticas y su margen de acción y decisión, esperando que ellas interpreten cómo incluirlos para producir un cambio con rumbo incierto?

6.2.3. Informar y negociar

En nuestro trabajo de campo observamos que una de las funciones del director con respecto a los programas que llegan a las escuelas, es transmitirlos a otros (los docentes, los secretarios, los alumnos).

Para eso, él mismo debe comprender “de qué se trata”, asignar un sentido, saber qué es lo que debe hacer en la escuela con esas políticas: *“Lo primero que tengo que hacer es informarme; porque si tengo que orientar a los profesores para implementar estas propuestas, lo tengo que leer previamente.”* (Directora de “La escolita del barrio”).

La directora de “La confluencia” considera que “...la tarea más importante es la bajada a los profesores y que los profesores entiendan”.

Esta misma directora nos contó que la implementación del Aula de Aceleración en la escuela, implicó un arduo trabajo de asesoramiento por parte del equipo directivo: “lo que yo hice personalmente con el equipo directivo, entrevistamos a todos los profesores que vinieron a las aulas y los hemos asesorado y les hemos explicado todo este tema del ABP porque ellos no estaban muy empapados del tema...”

Informar a otros no es, sin embargo, una tarea exenta de tensiones, ni un mero acto de transmisión. Es preciso tener en cuenta que todo proceso de significación se construye en el marco de la vida social, es decir, en la interacción y la “negociación” con otros sujetos (Mauss, 1971, Halliday, 1978; Eco, 2000; Berger y Luckman, 2003; entre otros).

En el campo que nos ocupa, la escuela, esta “negociación de sentidos”, adquiere un conjunto de especificidades. La organización escolar está atravesada por diversidad de metas, contenidos ideológicos y conflictos e intereses (Ball: 1994). Así, en la dinámica activa de las escuelas ocurren procesos cotidianos de negociación entre los sujetos involucrados (Rockwell: 1986).

El testimonio de la directora del Normal es un claro ejemplo de la articulación de los programas con los procesos cotidianos de negociación, al referirse a la elaboración del proyecto del PMI: “La idea es armarlo en conjunto con el equipo para ver las situaciones. No empezamos aún porque, como ya te digo, el cotidiano a veces desborda y por ejemplo hubo un día que estuvimos toda la mañana entrevistando a los padres acerca de noviazgos violentos (...) cada vez se piden más cosas, y al momento, por ejemplo, ayer, hubo un paro que nosotros no nos enteramos, y te mandan a pedir el reglamento del paro, no lo había hecho nadie”²²

Frente a los conflictos institucionales y las “urgencias”, los programas pasan a segundo plano, se postergan, no son la prioridad. La primer gran negociación en torno a los programas está en el lugar y el sentido que le atribuye la conducción de la escuela: encontrar -generar- su lugar entre lo cotidiano, lo urgente, lo necesario, lo indelegable.

²² Se debe aclarar que la gestión que asumió en 2015 se caracterizó por tener una política de enfrentamiento con el gremio docente e implementó paulatinamente un control cada vez mayor sobre los responsables de las escuelas durante las huelgas.

No es, sin embargo, frecuente que las directoras reconozcan la importancia de construir este lugar. Por el contrario, ellas mismas perciben a los programas como una tarea “secundaria” y muchas veces como una suerte de “obligación”. Nos comentaba la directora de “La confluencia” que puso en funcionamiento un Aula de Aceleración en la escuela para no ponerse en contra a la inspectora: *“¿Te digo la verdad? No se trataba de ponerse en contra a la inspectora, lo miré de esa manera. Aparte a mí me llegó el comentario que es un proyecto no sé si de la región, que lo quieren instaurar y dije ‘vamos a donde hay que estar, no nos oponemos al sistema de cosas’...”*

No basta entonces con informar a los docentes lo que se debe hacer en cada programa. El lugar de los programas tiende a ser sesgado, atravesado por el sentido que le atribuyen las directoras, y subsumido a la lógica de las urgencias y prioridades cotidianas.

Por otra parte, en la trama institucional de implementación, algunos programas ponen particularmente en juego la negociación con los docentes, como los que suponen cambios pedagógicos (entre los que encontramos, las Aulas de Aceleración y el PMI). Esta tarea está atravesada por expectativas que tiene el director en torno a lo que debería ocurrir con los programas, pero también del desempeño que debería tener los actores involucrados en su implementación (que, por supuesto, no son neutrales ni responden siempre a ellas).

La directora de “La confluencia” planteaba que los profesores que “tuvo que poner” a cargo del Aula de Aceleración” no terminaron resultando idóneos, debido a su “juventud”: *“...los profesores son todos muy jóvenes y cuesta un poco, porque justamente esta gente joven por ahí no tiene las suficientes herramientas para hacer frente a este grupo tan particular.”*

También nos decía con respecto a los alumnos: *“hay problemas de disciplina, de convivencia, justamente por las características de estos chicos, que son grandes, son chicos, que son ajenos a la escuela.”*

Para esta directora, ni los alumnos, ni los docentes, son lo que “deberían ser” para que el programa funcione.

También la directora de “La escuelita del barrio” nos planteaba que los profesores no están a la altura de los cambios de perspectiva pedagógica que requieren los programas: *“Y todavía como que hay un poco de resistencia no por falta de voluntad sino por desconocimiento de las nuevas metodologías, de posibles estrategias, entonces eso es lo que hay que trabajar.”*

La directora de “La confluencia” refiere, coincidentemente, a esta resistencia: *“Lo que yo puedo ver es que el docente te dice todo que sí en un primer momento, pero después no hay mucha aplicación...pero esto de robótica sí está funcionando... ¿qué pasa en general?... hay una resistencia, falta de tiempo, falta de ganas, falta de interés...”*

Es interesante observar que el uso que hacen la directora del término “resistencia” (muy estudiado en la literatura del cambio educativo), no se concibe como una actividad de oposición al poder, desde la que se puede intervenir y movilizar, sino que se acerca más la definición de algo que debería ocurrir y no ocurre, una formulación “por defecto”.

Desde otra perspectiva, se puede pensar que la implementación de programas en las escuelas reedita otra cuestión también analizada en las indagaciones sobre el cambio educativo: la idea de que los instrumentos políticos y administrativos utilizados para realizar las innovaciones, suelen pasar por alto, malentender o dejar de lado los *deseos* de cambio de los profesores (Hargreaves, 1996).

El director, desde esta perspectiva, no es un sujeto que se limita a “controlar” (Ball: 1994) o a dirigir los cambios o la implementación de los programas en las escuelas, sino que se sitúa como un actor atravesado por el proceso de ensamblaje requerido por dicha implementación. Como planteaba Bardach (197), este proceso se lleva a cabo a través de la persuasión y la negociación que se pone en juego para que cada actor coopere.

Agreguemos a lo que plantea Bardach, que la “negociación de la cooperación” que se produce en el encuentro del director con los otros en la implementación de programas, está rodeada de múltiples sentidos éticos, morales, pedagógicos, políticos, y al mismo tiempo de limitaciones organizacionales, materiales y simbólicas...como siempre, o, tal vez, más que nunca.

6.2.4. Consultar y validar

Pudimos advertir para decidir qué es lo que hay que hacer con un programa en la escuela, las directoras no recurren sólo a la experiencia propia, sino también *a otros actores*.

En primer término, se pudo observar que las directoras acuden a otras directoras.

Tanto para comprender los textos que acompañan u orientan la implementación de los programas como para tomar decisiones en relación con las acciones a realizar, las directoras

plantean que han construido redes con otros colegas a las que consultan sus decisiones. La directora de “La confluencia” nos comentaba: “...cuando tengo dudas yo hablo con otros directores del área, sí. Hablo con M. C. de Media X, con J. ...”

Las “redes de directoras” funcionan como “comunidades de lectura” (Chartier: 1994) o de interpretación: “...en general decimos bueno, llegó tal cosa, cómo la resolvieron...y ahí buscamos la forma de averiguar quién hizo, qué hizo y cómo hizo...” (Directora de “La escuelita del barrio”).

Estas redes no son azarosas, sino que se construyen entre actores que se definen como “de confianza”: “[consulta] con directora I (de la Media X), con M. C. (que era de la Secundaria X), que ya se jubiló...con J., de la X, que ella es nuevita nuevita, la gestión joven...que ellas ya tuvieron antes, yo es la primera vez que tengo.” (Directora de “La confluencia”)

Se trata de redes que son construidas, básicamente, en las trayectorias e historias profesiones de las directoras: “Son directores del distrito y de la zona, el área está conformada por directores de la zona, son escuelas vecinas...es más, algunos fueron profesores de las escuelas o tenés directores que fueron profesores de tu escuela...te vas conociendo.” (Directora de “La escuelita del barrio”).

Estas redes “de confianza” parecen imponerse a las redes “oficiales” e incluso a las promovidas por la inspectora: “Hay un grupo de whatsapp que armó la inspectora, pero...hay un grupo de directoras que yo consulto.” (Directora del “Normal”)

“Teníamos en ese momento un grupo informal, si no tenemos un grupo del área, donde tenemos a nuestra inspectora. Pero solemos armar grupo para tal cosa...si no aprovechamos reuniones de lo que sea para hacernos consultas...” (Directora de “La nueva”).

Esto implica que, entre las opciones que se les presenta, la conformación de comunidades de interpretación entre pares destinadas a leer “en confianza”, interpretar con “los conocidos”, parece ser la primera estrategia -o la más presente en sus discursos- de “negociación de sentidos” a la que recurren las directoras para tomar decisiones con respecto a lo que deben hacer los programas en la escuela.

Otra opción para la toma de decisiones de implementación, presente en los testimonios de las directoras, es recurrir a otros actores de la escuela.

La directora de “La confluencia”, por ejemplo, nos comentaba que la lectura de documentos, la organización de la escuela en función de la implementación de programas, o las dudas con respecto a las directivas, las consultaba con su vicedirectora: *“Leemos por nuestro lado y armamos el apunte, y después nos sentamos acá y lo discutimos. Y yo le digo “cómo lo estás aplicando allá” y mirá “yo hago así y así porque tengo a tal y tal” ...y digo bueno, “entonces si yo busco a tal acá, ¿vos pensás que podrá ir?”*

Cuando le preguntamos por qué hacía este trabajo con ella y la elegía como interlocutora, respondió: *“Primero, porque hay un conocimiento de años porque ella fue vicedirectora mía en una escuela donde yo fui vicedirectora. Después yo pasé a profesora y ella fue vicedirectora y nos acompañábamos en cierta medida.”*

La directora de “La escuelita del barrio” nos contaba en su testimonio que para la lectura y elaboración de proyectos recurría a “una señora” que ha tenido experiencia en el cargo: *“Por ejemplo, en la escuela tengo una señora que fue directora mucho tiempo y que está con cambio de funciones y entre ambas buscamos la resolución, el estatuto y me ayuda en ese sentido.”*. En la conversación informal la directora comentó que esta señora no tiene un cargo jerárquico en la institución, sino que está desempeñando “tareas pasivas”²³

Se puede pensar que este criterio de la “confianza” también opera en la elección de los actores que acompañan la toma de decisiones de las directoras en la escuela, independientemente de rol que tengan en ella. En este sentido, si una directora decide trabajar con algún integrante del equipo de conducción éste es elegido en virtud de ciertos rasgos o atributos ajenos a las tareas que tienen asignadas en el marco de las funciones implicadas en su cargo.

Finalmente, según lo relevado en las entrevistas, las directoras acuden a las inspectoras para recibir la información “que baja”: *“En general las reuniones son inspección-escuela, bajan instrucciones, consultas desde la inspección y nosotros trabajamos con eso o respondemos a eso...La inspectora me convoca y nos dice en qué estado está esto, cómo lo están trabajando, cómo*

²³ Según el Art. 75° incisos 13.3.2. y 14 en situación de cambio transitorio de funciones por enfermedad del Estatuto del Docente, las tareas pasivas son asignadas a docentes o actores del sistema por la junta médica, y se les permite cambiar funciones diferentes a las que vienen realizando.

lo están implementando, cómo lo están armando desde el punto de vista administrativo, cómo están armando todo lo que es la administración...” (Directora de “La confluencia”)

La información que “baja” aparece como supuesto comunicacional en la relación con las inspectoras. El inspector “baja” la comunicación al director; el director “baja” la información a los docentes.

Sin embargo, profundizando el análisis de los testimonios de las directoras, podemos observar que, ante las consultas que ellas realizan, los inspectores realizan otras operaciones: fundamentalmente “redistribuyen” información y promueven el agrupamiento entre directores:

[Sobre ABP llegó] “Un documentito de 10 hojas que nos hizo llegar la inspectora, nada más...Igual ella hizo dos reuniones de asesoramiento, daba ejemplo con directores que ya tenían Aulas de Aceleración” (Directora de “la Nueva”)

La intervención de esta inspectora -que consiste en “redireccionar” la consulta a otros directores con experiencia- no parece ser aislada:

“Por ejemplo, con el Plan Mejoras en una reunión de área yo le digo a Inspectora 1, “vos sabés que tengo un problema con los proyectos” y ella me dice “hablá con Fulana de Tal, R., que no vas a tener ningún problema”. Hablé con Fulana de Tal y me dijo, “mirá, esto es así, así, si querés te mando uno hecho, mirálo, qué se yo ...” (Directora de “La confluencia”).

Lo que se puede observar, es que los inspectores tienden a “reproducir” el modelo de relación -y de gestión “con otros”- de las directoras: arman grupos de whatsapp, generan “modelizaciones” entre colegas, redireccionan consultas a actores que están más informados o que tienen mayor experiencia en el tema, etc.

Sin embargo, las directoras no reconocen estas acciones como una política, es decir, como un posicionamiento de gestión de los inspectores, ni como un marco de validación de sus interpretaciones y acciones. La experiencia se valida en la experiencia.

La directora de “La confluencia” comentaba que uno de los inspectores actuales había sido director de la escuela en la que ella y su actual vicedirectora trabajaban.

“Y, las dos escuelas están relacionadas, porque muchas cosas -o pocas cosas, tal vez- que aprendí bien las aprendí con ese director, R., y esta chica trabajó con él y aprendió con él. De hecho, él se fue como inspector, la señora M. toma la dirección de esa escuela y ella ya es vicedirectora acá. Me la traje, una noche la llamo y le dije “vamos al acto público”, “¿a hacer

qué?”, me dice, “a tomar la vicedirección, vas a ser mi suplente porque yo tomo la dirección, entonces vos tomás la vicedirección”. Y bueno, ella accedió, tomó la vicedirección...y aparte por el conocimiento que ella tenía, vuelvo a lo mismo, las dos venimos de trabajar con el mismo director.”

Lo que hace que esta directora considere al inspector X “un maestro”, no es, precisamente, el cargo que ocupa actualmente, sino su “historia compartida” como director de una escuela. Es frecuente encontrar en los testimonios expresiones del tipo “viene de la escuela”, “también fue directora”, “tiene mucha experiencia” para poner en valor a determinados actores o determinadas prácticas.

Las acciones de los inspectores, las iniciativas de gobierno, las propuestas de articulación promovidas por las políticas educativas para generar cambios, no parecen ser reconocidas como ámbitos o marcos de validación. Por el contrario, éstos parecen requerir de una “autorización” de la experiencia personal, la de otros colegas, o la que se construye en el colectivo de pares con el que tiene una “historia conocida”, la confianza y una experiencia común.

Capítulo 7

Leer las políticas desde la escuela

*“Leer es ir al encuentro de algo que está a punto de ser
Y aún nadie sabe qué será”*
(Ítalo Calvino, *Si una noche de invierno un viajero*, 1979)

El presente capítulo, en el que se presentan las conclusiones de nuestra investigación, tiene como propósito recuperar y formalizar conceptualmente el análisis desplegado hasta el momento, en función de la presentación de una síntesis de los aspectos relevados en el trabajo de campo y de su imbricación con los aspectos teóricos que desarrollamos al inicio de esta tesis.

Venimos sosteniendo que la imagen de las políticas que la escuela construye, es la que las termina definiendo y caracterizando. Así, las escuelas, más que definirse desde de lo que las políticas esperan de ellas, construyen su propia imagen de las políticas al “leerlas” e interpretarlas (Ball, 1989).

Es preciso aclarar que cuando hablamos de la “lectura” que las escuelas hacen de las políticas, hablamos, precisamente, de un proceso interpretativo: no pretendemos que esta imagen “explique” o describa a las políticas, ni afirmamos que exista una relación lineal, homogénea ni consecutiva entre lo que las directoras interpretan y lo que las políticas proponen.

Es desde esta idea de “producción” de sentidos, avanzaremos en el análisis de la información relevada en el trabajo de campo acerca de la imagen que las directoras nos “devuelven” de las políticas educativas, a partir de su lectura de lo que ocurre en la implementación de los programas que impactan sobre las escuelas

Al interrogarnos cuál es la imagen de la política educativa que estas escuelas nos muestran, hemos podido advertir un conjunto de rasgos comunes, que expondremos en adelante: “lo común” en los diversos modos de concebir y gestionar lo heterogéneo.

7.1. Políticas “ilegibles”

El primer rasgo que hemos relevado en las políticas del período, a través del análisis de la información hallada en nuestro trabajo de campo, es su dificultad para ser “leídas”, comprendidas e incluso reconocidas como tales.

Si retomamos la metáfora de Ball (1989) de las políticas concebidas como textos y discursos, podemos pensar también que el “sentido” que se les asigna a las políticas es, precisamente, una suerte de negociación entre lo que éstas proponen y lo que se “interpreta”, entendiendo que no se trata de un proceso lineal ni exento de tensiones, sino que, por el contrario, está constituido por ellas.

Hemos reconstruido y analizado el intrincado proceso por el cual las directoras acceden a la información sobre los programas, y, en ese itinerario, los obstáculos que se les presentan a la hora de realizar las acciones destinadas a que los programas sean asignados a las escuelas (hacer proyectos de manera inminente, buscar orientaciones para reelaborarlos, evaluar la pertinencia de dichas orientaciones en función de su aprobación, llenar formularios, consultar con actores que no están “a la mano”, entre otras).

Hemos visto también que, tanto la información como la dinámica de las propuestas que llegan -o no- a las escuelas, son percibidas por las directoras como caóticas, y, por ende, deben recurrir a procedimientos -ficciones, decíamos- ordenadores, que permitan asignar un sentido y una orientación a las acciones que se espera de ellas.

En este relato, el acceso a la información, que habilita a su vez el ingreso a los programas -una suerte de “doble acceso”-, parece ser una de las principales dificultades con las que se encuentran las directoras. Un aspecto que destacan en este mecanismo con el que los programas operan y “llegan” -o no- a las escuelas, es la “opacidad” de criterios de selección y distribución.

Otro rasgo vinculado con la indefinición o la opacidad de los criterios, es la ausencia de sujetos a quienes atribuir las decisiones. Es muy frecuente en las entrevistas que las directoras consideren políticas son elaboradas y gestionadas por subjetividades que ellas desconocen y lo hacen desde una lógica ajena a la de la escuela.

Relevamos también, en cierta medida, como consecuencia de lo anterior, una cantidad de expresiones “de desconocimiento” que atraviesan el discurso de las directoras con respecto a los

programas: “no saber”, “no entender”, “mal-entender”, “equivocarse”. Estas expresiones, como decíamos, resultan muy frecuentes en el proceso de acceso a los programas, pero también surgen en momentos como la elaboración y reelaboración de los proyectos, la asignación de partidas a las escuelas, el trabajo con contenidos específicos, entre otros procedimientos que ya hemos analizado.

Esta idea de “no comprender” suele resultar obturadora para la acción, y entraña el supuesto de que lo que no se puede comprender/leer, no se puede hacer. Si bien los malentendidos, la incomprensión, los “desentendimientos” son propios de todo acto de comunicación (Grice, 1975; Sperber & Wilson, 1981, 1995), queda claro que, en los casos que estamos abordando, no se trata de un mero procedimiento de interpretación discursiva de lo que otro “quiso decir”, sino de algo más complejo, que está vinculado con la representación que tienen las directoras de las políticas, en un doble sentido: lo que ellas esperan de las políticas y lo que creen que las políticas esperan de ellas.

Si los malentendidos representan situaciones donde este proceso de construcción del sentido por parte del receptor deriva en un resultado que diverge -más o menos significativamente- del sentido original que tenía para el emisor, aquí no parece haber divergencia de sentidos, sino sentidos no explicitados, variables, mutables o poco transparentes. Llevado a nuestros casos: las directoras esperan información “más transparente”, “más clara”, “más organizada” y una implementación “más acompañada” de manera fundamentalmente presencial.

Si leer las políticas es, como venimos planteando, asignar sentidos, aquí no hay textos “legibles”, hay “ilegibilidad”: un lenguaje ajeno e impredecible.

7.2. Políticas “intermitentes”

Como veíamos en el Capítulo 3, la idea de que los programas “aparecen”, entran en “letargo” o “desaparecen”, es una idea recurrente en el discurso de las directoras.

Asimismo, si comparamos los programas presentes en las primeras entrevistas, con los de las segundas, se pueden advertir grandes diferencias (**Tabla 1**, página 20).

De acuerdo con la información relevada y sistematizada en la Tabla 1, un solo caso (el PMI en la escuela “Nueva”) el mismo programa se continúa en el lapso entre las dos etapas del trabajo

de campo (2018-2019); en ninguno de los otros casos un mismo programa permanece vigente en las escuelas: o bien estaba presente en la primera entrevista y luego se discontinúa, o bien surgen programas nuevos que no estaban -o no existían- previamente.

Asimismo, el Plan de Mejoras Institucional (si se quiere el más “estable”), no se presenta con continuidad, sino que se “interrumpe” o bien se retoma después de haber sido interrumpido (ver, por ejemplo, el caso de “el Normal”- donde recibieron el programa, luego se discontinuó en el período de la primera entrevista, y luego se volvió a asignar en el segundo tramo del trabajo de campo).

Desde la perspectiva que nos ocupa, la de las escuelas, podemos decir que las directoras expresan una suerte de “sensación de intermitencia” producida por estos cambios.

La primera explicación para este hecho es el cambio de gestión política. En este cambio se “perdieron” casi todos los programas impulsados y financiados por la gestión anterior y surgieron algunos nuevos programas (con otra lógica, otra manera de concebir las políticas y otro tipo de presencia en las escuelas).

Más allá del color que adquieran estos cambios, de la magnitud de las “pérdidas”, o de las valoraciones que se puedan hacer en torno al desfinanciamiento de la educación, debemos considerar que éste no es un fenómeno aislado, sino que, el hecho de que cada gestión política quiera “desandar” el camino trazado por el gobierno anterior (por eso la jerga gubernamental usa el término de “políticas fundacionales”) resulta habitual, y, por las características propias de las acciones políticas expresadas en programas, se ha estudiado que éstos terminan por convertirse en “arenas de lucha” : “... la asignación de recursos para ejecutar la política está condicionada a un período de gobierno, lo que afecta considerablemente la continuidad y sostenibilidad del programa. Igual suerte pueden correr programas emblemáticos para un gobierno o gestión: pueden convertirse en blanco elegido ante el cambio de elenco gubernamental.” (Atorresi, Feldman y Mekler, 2013: 20).

La idea de que las políticas quedan en meras enunciaciones, o se “pierden”, parece resultar algo familiar a las directoras, que no cuestionan esta dinámica en ninguna oportunidad (a pesar de la diversidad de perfiles que presentan y rasgos de las instituciones que conducen), sino que la aceptan como parte de una lógica ajena a ellas y ante la cual asumen un rol pasivo o de mero espectador.

Así, los cambios políticos “fundacionales” -es decir, que buscan diferenciarse radicalmente de las políticas precedentes, habitualmente desestimándolas-, el desfinanciamiento educativo del período y la lógica propia de los programas, terminan por producir discontinuidades no sólo en los procesos de cambio que se busca promover, sino también una suerte de “desazón” en los actores del sistema educativo.

Cuando nos preguntábamos por el vínculo entre lo que las escuelas -y particularmente, las directoras- “leen” de las políticas educativas y lo que “hacen” o “actúan” a partir de esa lectura, podemos pensar, a partir de lo expuesto, que ante la “intermitencia” de las políticas educativas expresadas en programas, lejos de producir, planear o “inducir” mecanismos de continuidad, la tendencia dominante parece ser la pasividad y la inacción. En este sentido, es posible conjeturar que la intermitencia de las políticas educativas tiende a despotenciar la acción -o, por lo menos, la visión proactiva- de la gestión escolar.

7.3. Políticas “superficiales”

A diferencia de otras tradiciones políticas destinadas a cambiar radicalmente la escuela o ciertos elementos o dinámicas en ella -políticas de carácter radical, diría Espeleta (2004b), no hemos relevado en nuestro trabajo de campo referencias a la idea de “innovación”, de “cambio”, que resulte para el director un requerimiento de modificación profunda de elementos de la escuela o de su rol.

Los lineamientos destinados al cambio pedagógico (como, por ejemplo, los Aprendizajes Basados en Proyectos (ABP) muy promovido en esta etapa por la Dirección Provincial de Educación Secundaria) son recibidos como una sugerencia y asimilados “optativamente”. La idea de “lo optativo”, adquiere también en el discurso de las directoras, rasgos vinculados con el “compromiso”, el deseo, la formación, fundamentalmente de los profesores, como los encargados de asimilar los cambios pedagógicos que se pretenden implantar.

También hemos observado que el supuesto de que los programas son optativos, la implementación es optativa, la modificación de las prácticas es optativa, está atravesado por la idea de fracaso, o de algo que finalmente “no ocurre” en la escuela: algo que no se logró hacer o sostener.

Los programas no optativos parecen ser los de corte administrativo (Mis alumnos y Asistiré), aunque no los encontramos presentes -o nombrados por las directoras- en las cuatro escuelas. De todos modos, en este caso más cercano a la prescripción, las directoras plantean que “deben hacer” estas tareas, pero suelen expresar su imposibilidad o dificultad para hacerlas, debido a la falta de recursos, tiempo, tecnologías o contexto adecuado para llevarlas adelante, con lo cual terminan planteándose como difíciles de sostener, y, finalmente, naturalizadas como opción.

En todos los casos, los cambios que, de acuerdo con las entrevistas se solicitan, están orientados a acciones que las directoras califican como “superfluas”: realizar algunas articulaciones, sumar horas de tutorías a algunos docentes, usar el laboratorio, usar un software, medir el ausentismo, utilizar una app, hacer un test, participar de rondas de conversación, emplear un instrumento de evaluación determinado (la rúbrica, por ejemplo).

La idea del cambio superficial o “cosmético”, “pequeño”, atraviesa las entrevistas. Ya no se trata del discurso grandilocuente de la innovación, sino de la intervención aislada, casi sutil, ofertiva más que conductora, de un Estado que “propone” y “sugiere” matices para las conductas escolares y que deja a merced de las escuelas la decisión de qué hacer con ellos.

7.4. Políticas “extranjeras”

Como veníamos planteando en el Capítulo 6, una de las regularidades que observamos en los testimonios de las directoras, es la idea de que los programas (sus objetivos, alcances, modos de distribución, recursos para su gestión, etc.) resultan ajenos a la lógica de las escuelas, a sus dinámicas y a sus necesidades. A esta cuestión, vinculada al diseño de los programas, se agrega otra dificultad expresada por las directoras en las entrevistas, que es la ausencia de mecanismos de consulta o análisis de las necesidades de las instituciones educativas, de modo que se pueda, no sólo favorecer una mejor contextualización de la implementación, sino un proceso participativo que logre cohesionar las expectativas de los actores con las de las políticas.

La idea de implementar en la escuela políticas “que pensaron otros” aparece entonces muy presente en el discurso de las directoras, ya sea porque éstas prevén recursos que no existen en la institución, o bien una lógica ajena a la dinámica y la cotidianeidad de los actores.

Cuando analizábamos las “reacciones” de las directoras frente a los programas y encontrábamos en ellas un comportamiento similar al de un observador “externo” del laboratorio científico (recurriendo al estudio de Latour y Woolgar como metáfora), lo que veíamos era una enorme dificultad para que los directores puedan asignar sentido a los programas y, de algún modo, colaborar con su implementación.

Es sabido desde hace más de 40 años que las políticas que pretendan implementar cambios en las escuelas no pueden dejar de considerar la participación de los actores involucrados: “Es típica la reticencia de los maestros ante los cambios introducidos en las escuelas sin que ellos hayan participado desde el principio, o si las decisiones proceden de personas distintas de sus superiores reconocidos”. (Huberman, 1973: 32).

Sin embargo, aquí parece persistir este tipo de política que opera de manera vertical, sobre un territorio “llano”, con el que no se han construido diálogos ni procesos de legitimación previos -o simultáneos- a la implementación.

Ezpeleta (2004b) analiza este problema de las políticas alejadas de la realidad escolar en el contexto de las innovaciones en el contexto de los ‘90: “Esta lejanía inicial, extrañamiento o extranjería de los docentes hacia las innovaciones ha tendido a tratarse –desde miradas confiadas en la norma– en forma defensiva apelando a las añejas y parciales explicaciones sobre las actitudes, sin mayores intentos de rastrear los significados –y explicaciones– que aportaría la consideración de la organización institucional.” (Ezpeleta, 2004b: 415-416). Si bien la autora centra su análisis en los docentes, el caso es asimilable al que estamos estudiando y la referencia a la consideración de la organización institucional, es ineludible.

A pesar de los años de experiencia en materia de innovación educativa, de las advertencias de los ripios y los fracasos en los intentos por cambiar las escuelas “desde arriba”, de las más de cuatro décadas de literatura en torno a la necesidad de acercar los procesos de cambio a las realidades escolares, todo parece indicar que las políticas del período estudiado, no han logrado construir un diálogo entre las necesidades institucionales y el tipo de propuestas que se pretendieron implementar a través de los programas.

En estos testimonios de las directoras, la desvinculación entre las políticas y los actores ya no está fundada sólo en los modos de “operar el cambio” - de “afuera hacia adentro”, en la ausencia de diálogo entre “lo nuevo” y “lo histórico”, del desconocimiento de las condiciones institucionales

y organizacionales de las escuelas, como se planteaba en los análisis en torno a la década del '90 anteriormente mencionados-, sino que se sostiene en una visión analítica de lo que las directoras entienden por “realidad local” y una expectativa en relación a lo que las políticas deberían hacer con ella.

La referencia a “lo extranjero” ya no se reduce a lo “ajeno a la realidad escolar”: amplía sus términos a lo que proviene de otra patria, pero también de otra cultura, de otra dimensión, de otra procedencia sociocultural, de otro tipo de construcción del conocimiento, de otra manera de concebir la enseñanza, de otras demarcaciones territoriales.

Si bien el tema de la autoridad no es central en este trabajo, el análisis de la información relevada en torno a la implementación de programas educativos en las escuelas, puede aportar algunos elementos para pensar cómo se construyen las redes de autoridad en las escuelas en función de la “apropiación” institucional de las políticas educativas: no es la autoridad jerárquica, académica o política, la que termina por definir la acción las directoras, sino las tramas de la historia compartida.

Veámos en el Capítulo 6, que las directoras, para decidir qué hacer con los programas en las escuelas y gestionarlos, optan por construir “redes de confianza” con determinados colegas con los que han compartido historias o trayectorias profesionales. Desde este punto los criterios y procedimientos de construcción de la autoridad – y de la definición de lo que “debe hacerse”- se asocian más a lo “cercano” y a lo conocido que a lo que viene “de afuera”. Y su contraparte: las políticas “extranjeras” son rápidamente desautorizadas.

7.5. Consideraciones finales

Ya se ha dicho mucho acerca de la capacidad de las escuelas para cambiar o no hacerlo, para transformar las políticas o no hacerlo, para ser cambiadas por las políticas o no hacerlo. Es por eso que el problema del cambio ha sido tangencial en este trabajo y nos hemos concentrado en lo que las escuelas interpretan que “deben actuar” con las políticas, el proceso mediante el cual definen esa interpretación y las acciones que ponen en marcha a partir de dicha definición.

Así, en nuestro trabajo de campo hemos reconocido una serie de condicionantes, paradojas, complejidades, que nos permiten avanzar en algunas conclusiones acerca de cómo las escuelas -más allá de que cambien o no- reciben las políticas por programa, las gestionan y las definen.

Hemos constatado que las escuelas y, fundamentalmente los directores, son *productores de orden*, aún -o, tal vez, aún más-, en contextos donde no se evidencia en su diseño una mirada de planificación del conjunto de los programas, una secuencia, propósito u orientación que dé cuenta claramente las prioridades del Estado en materia de políticas educativas.

Advertimos también que la acción (que involucra un conjunto de acciones) destinada a “producir” ese orden para implementar programas, es considerada parte del rol directivo y no es interrogada ni cuestionada por los directores. Por el contrario, las acciones llevadas a cabo por la gestión escolar, parecen sostenerse en el supuesto de que el desorden es la regla y que es preciso organizarlo para “ensamblarlo” con la lógica escolar.

Para construir ese orden, los directores ponen en juego acciones complejas -y muchas veces simultáneas- de traducción, proyección, selección, administración, información, negociación, consulta y validación que les permite avanzar en la implementación de los programas en la escuela. No hay evidencia de que tales acciones estén orientadas por las instancias de diseño de los programas, sino que se van construyendo “en el hacer” escolar de manera generalmente espontánea, y asumiendo diversos matices o características de acuerdo con el estilo de gestión y la trayectoria de cada director.

Con respecto a las relaciones entre actores, hemos comprobado que los procesos de negociación que se dan al interior de la escuela (con los docentes, con los alumnos, con otros actores del equipo de conducción) en el marco de la implementación de los programas, cuando no están mediados o acompañados por actores u orientaciones que puedan generar nuevas dinámicas en las escuelas, quedan “impregnados” de la mirada del director y su juicio de lo que las acciones y los actores “deberían ser”.

Asimismo, advertimos la existencia de tramas y modos de articulación con otros actores e instituciones que se construyen desde las escuelas seleccionadas para resolver problemas de la implementación de programas educativos. En estas relaciones, las directoras priorizan las redes “de confianza”, tanto para la consulta como para la validación de sus decisiones, lo que nos permite pensar que los distritos (como “aglutinadores territoriales”) terminan constituyendo “nodos” de

gestión, en los que se ponen en juego historias comunes, modos de articulación, estilos de trabajo, lógicas de interacción, contruidos y sostenidos más allá de las políticas educativas de turno e incluso de las dinámicas que promueven los inspectores u otras autoridades.

En cuanto a nuestra exploración de la imagen que los directores de las escuelas construyen alrededor de las políticas educativas a partir de la implementación de programas, pudimos plantear un repertorio de rasgos que caracterizan a las políticas del período, producto de su “lectura” de ellas: ilegibilidad (dificultad o incluso imposibilidad para “transparentar” una lógica asequible, para construir un “texto” comprensible para las escuelas), intermitencia (discontinuidad en las políticas), superficialidad (planteo de cambios cosméticos o modificaciones opcionales), extranjería (desvinculación con la lógica de la escuela).

Debemos asumir que muchas de estas características que hemos reconstruido en el curso de nuestro trabajo, resultan propias de los programas y que probablemente no todas sean atribuibles a las políticas del período estudiado: por ejemplo, la cuestión de la lejanía entre lo que se propone desde su diseño un determinado programa y lo que efectivamente ocurre en la escuela, no es un rasgo novedoso, ya ha sido advertido por los autores que estudiaron el cambio educativo. Por eso aclaramos que no fue propósito de este trabajo profundizar en esta distinción entre las características propias de las políticas expresadas en programas y las que se hallaron en este período, ya que nos llevarían a otro tipo de indagación, de carácter macropolítico y comparativo, que no es la que hemos elegido abordar.

Sin embargo, es posible avanzar en algunas conclusiones sobre “la imagen” que nos devuelven las escuelas de las políticas del período estudiado, considerando el contexto de implementación y la configuración inmanente que adquirieron, en virtud de dicho contexto y su historia reciente.

En principio, podemos confirmar que el gobierno que asumió a fines del año 2015 no “repuso” un nuevo escenario en relación con los programas educativos, aunque sí les imprimió un nuevo perfil y una nueva dinámica, cuyos efectos pudo ser captados por la investigación. Algunos de los programas emblemáticos del gobierno anterior (como, por ejemplo, el Plan de Mejoras Institucional) fueron sostenidos, aunque de manera aparentemente aleatoria, con nuevas

denominaciones y alcances en algunos de ellos (“Conectar Igualdad” pasó a llamarse “Plan Provincial de Robótica Educativa”²⁴) y en general con una notable disminución del financiamiento.

Así, la idea de “superficialidad” de las políticas educativas puede ser el producto de la lectura de un contexto donde ocurre “lo mismo, pero llamado distinto y empobrecido” -como planteaba una de las directoras-, y que tiende a presentar ciertos rasgos de “baja intensidad”²⁵ (Terigi, 2010), es decir, una relación “lábil” entre las políticas y las escuelas.

Otro hallazgo de nuestra investigación es que la “nueva generación” de programas hizo su aparición en las escuelas -por lo menos en las escuelas estudiadas- en una etapa tardía del gobierno de Cambiemos (año 2018, es decir, hacia su finalización). Este hecho es que probablemente produjo la imagen de “letargo” que nos devuelven las escuelas.

Finalmente, en relación con los “nuevos programas” (fundamentalmente, los encontrados entre el 2018 y 2019), podemos afirmar que se produjo un giro sustancial en el modo de concebir, distribuir y organizar los programas, la definición del universo destinatario, los objetivos, los contenidos abordados, el vínculo entre las políticas públicas y las escuelas, entre otras dimensiones que modificaron la fisonomía de las políticas educativas.

Este giro presentó un conjunto de problemas a las escuelas. Una de las características de los programas de este período que atraviesa el universo de preocupaciones relevados en los equipos de conducción, es presentar nuevos modos de regulación, en los que se pueden identificar rasgos post-burocráticos (Alonso Brá, 2008). Estas políticas, que se vehiculizan fundamentalmente a través de planes y programas, dislocan algunos principios de la administración burocrática -en sentido weberiano-, como el carácter permanente de la administración educativa (la estabilidad de las tareas, actividades y funcionarios, el horizonte a largo plazo), la configuración unívoca de un sistema educativo nacional fuertemente estructurado, la centralización de la autoridad o el encadenamiento escalar.

²⁴ Este programa mutó su nombre en varias ocasiones y cambió sustancialmente su orientación: dejó, por ejemplo, de entregar computadoras a los estudiantes y docentes y se dedicó a distribuir aleatoriamente equipos técnicos en algunas regiones educativas para trabajar temas vinculados con las “competencias digitales”.

²⁵ Si bien Terigi (2010) utiliza el concepto de “intensidad” de Kessler para referirse a la relación entre los estudiantes y la escuela, lo tomamos en este caso para aludir a la relación entre las políticas educativas y las escuelas.

Podemos pensar que el avance de políticas definidas por rasgos como los que hemos analizado en este trabajo, genera tensiones en las escuelas, vinculadas a la “lectura” que las gestiones institucionales hacen de ellas: una lectura que parece tener como marco de interpretación la pérdida de referencias estables, conocidas, continuas, centralizadas y estructuradas a la manera tradicional -o histórica- del sistema. Frente a esta “sensación de pérdida”, son las escuelas las que asumen el orden del “Estado estable”: lo crean, lo organizan y lo sostienen.

7.5. Aportes para el diseño y la implementación de programas educativos

Consideramos que este trabajo puede constituir un aporte para esclarecer los aspectos que favorecen o dificultan el logro de los objetivos propuestos por las políticas educativas implementadas a través de planes y programas, sin reducirlos a la mirada del éxito o el fracaso. Esos aspectos enlazan el rol que asignan a las escuelas y el lugar que asumen los directores para generar soluciones.

El conjunto de complejidades que se atribuye a la escuela en la misión de articular políticas, que en muchas ocasiones son pensadas -o por lo menos, presentadas- por separado (o de manera sesgada en cada programa), y que la propia administración muchas veces no considera integralmente, produce tomas de decisión por parte de la gestión escolar que se deben entamar con las múltiples dimensiones que hemos intentado describir en este trabajo, y que terminan por despotenciar la acción de los programas.

Esto invita, por una parte, a generar articulaciones en instancias previas a la implementación, necesarias para que los programas y sus recursos puedan ser incluidos y sostenidos por las escuelas, de acuerdo con sus lógicas, sus historias y configuraciones institucionales, pero sin perder el diálogo con los propósitos de las intervenciones estatales.

Por otra parte, es preciso redireccionar los modos de vinculación de las políticas con las escuelas, no sólo al considerarlas espacios de transformación, sino también generando dispositivos de interlocución permanente con su gestión.

En este sentido, planteamos que la misión de articular y orientar debe preceder a la implementación, en una tarea realizada con el director y no a través de él.

Finalmente, es preciso considerar que el director no trabaja solo, que la implementación no se atomiza en la escuela. El estudio que hemos realizado evidencia que se componen redes en torno a los programas, intermediaciones, puntos “nodales” donde los actores y las políticas confluyen, se encuentran y se comunican, y, al mismo tiempo, superan o resuelven los problemas que se les presentan. Tener en cuenta la lógica con que esas redes que tienden a construirse, puede aportar al sistema educativo nuevas posibilidades organizacionales y modos de conducción más cercanos a la experiencia de los actores que cada día habitan el Estado desde las escuelas.

Bibliografía

- Aguerrondo, I. (2002). "Ministerios de Educación: de la estructura jerárquica a la organización sistémica en red", Publicada por IPE/UNESCO, Buenos Aires 2004.
- Aguerrondo, I. y Xifra, S. (2002). *La escuela del futuro I. Cómo piensan las escuelas que innovan*. Buenos Aires: Papers Editores.
- Aguilar Villanueva, L. (1993). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Albano, S., Levit, A. y Rosenberg, L. (2005). *Diccionario de semiótica*. Quadrata: Buenos Aires.
- Alonso Brá, M. (2008). "La política y la administración educativa en nuevos tiempos". RBPAAE – v.24, n.3, p. 407-433, set./dez. 2008
- Arabello, F. (2019). *Leer, escribir, conversar en el ecosistema de pantallas*. Buenos Aires: Ampersand.
- Arendt, H. (1996). *Entre el pasado y el futuro. Ocho ejercicios sobre la reflexión política*. Barcelona: Península.
- Armellini, G. (1987). *Come e perché insegnare letteratura. Strategie e tattiche per la scuolasecondaria*, Bolonia, Zanichelli.
- Aguerrondo Inés (2009) "Supervisión de hoy, necesidades del mañana" en Silvina Gvirtz, María Eugenia de Podestá (comps.) *El rol del supervisor en la mejora escolar*, Editorial Aique, Buenos Aires.
- Anscombe J.C. et Ducrot O. (1983), *L'argumentation dans la langue*, Mardaga, Bruxelles, 1983.
- Atorresi, A.; Feldman, D. y Mekler, V. (2013). Planes y programas para mejorar el aprendizaje y reducir el fracaso en la educación básica en América Latina. 12 / pp 12-24 / relec / Año 4 N°4 / 2013 / ISSN 1853-3744 / Dossier • *Nuevos tiempos para los sistemas públicos de educación*
- Austin, J.L. (1982): *Cómo hacer cosas con palabras. Palabras y acciones*. Barcelona, Paidós. (Version original: How to do things with words. The Clarendon Press, Oxford, 1962)

- Ball, S. (1990). “La perspectiva micropolítica en el análisis de las organizaciones”. En: Actas del I Congreso Interuniversitario de Organización Escolar. Barcelona.
- Ball, S. (1993). “La gestión como tecnología moral. Un análisis ludista”. En *Foucault y la educación*. Disciplinas y saber. Morata, Madrid. (155:168)
- Ball, S. J. (1993) What Is Policy? Texts, Trajectories and Toolboxes. Article in *Discourse Studies in the Cultural Politics of Education* · April 1993
- Ball, S. (1994). *La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar*. Madrid: Paidós.
- Ball, S. (2002). “Grandes políticas, un mundo pequeño. Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas”, en Mariano Narodowsky. Milagros Nores, Myriam Andrada (comps.): *Nuevas tendencias en política educativa. Estado, mercado y escuela*. Buenos Aires: Granica.
- Bambaci, J., Spiller, P. y Tommasi, M. (2007). “The Bureaucracy”. En *The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Theory and an Application to Argentina*, editado por Pablo Spiller y Mariano Tommasi. Cambridge, RU: Cambridge University Press.
- Bardach, E. (1977): *The Implementation Game*, MIT Press, Cambridge.
- Barroso, J. (1997). *Autonomia e gestão das escolas*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Barroso, J. (2004) “La autonomía de las escuelas en el contexto de cambio de los modos de regulación de las políticas y de la acción educativa: el caso portugués.” En: *Revista de Educación*, núm. 333 (2004). pp. 117-140
- Barroso, J. (2005): “O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas” *Educação & Sociedade* (Campinas), vol. 26, núm. 92.
- Berger, P. y Luckman, T. (2003). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires, Amorrortu editores.
- Berman, P. (1978): “The Study of Macro and Micro-Implementation”, en *Public Policy*, n. 26, pp. 157- 184.
- Birgin, A., Dussel, I., Tiramonti, G. (1988), “Nuevas tecnologías de intervención en las escuelas. Programas y proyectos.”. En *Revista propuesta educativa*, Buenos Aires, Año 9, N° 18, julio, FLACSO, Editorial Novedades Educativas.

- Birgin, A.; Terigi, F. (1998), "Proyectos escolares y formación docente: una nueva oportunidad para pensar viejos problemas." En: *Pensamiento Educativo*, Vol. 23. (diciembre de 1998), pp. 165-188.
- Blase, J. (ed.): *The politics of life in schools: Power, conflict, and cooperation*. Newbury Park, CA.: Sage, 1991.
- Bloom, Harold (1977). *La angustia de las influencias*, Monte Ávila.
- Bolívar, Antonio (1994) "Autoevaluación institucional para la mejora interna" en Zabalza, M.A. Reforma educativa y organización escolar. Tórculo, Santiago de Compostela
- Bolívar, A. (1996): "El lugar del centro escolar en la política curricular actual", en Pereyra, M. A.; García Minguez, J.; Beas, M. y Gómez, A. J. (comps.) *Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de educación comparada*, Barcelona: Pomares-Corredor.
- Bolívar, A. (2004). "La autonomía de centros escolares en España: Entre declaraciones discursivas y prácticas sobrerreguladas". En *Revista de Educación*, núm. 333 (2004), pp. 91-116. Universidad de Granada.
- Bourdieu, P. Y Passeron, J. C. (1981). *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*, Barcelona, Editorial LAIA.
- Braslavsky, C.; Gluz, N. y Calvo, M. (1999), "Realidades y mitos de la autogestión: Apuntes sobre su impacto en los aprendizajes", Buenos Aires, Mimeo.
- Braslavsky, C. (1999). *Re-haciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*. Buenos Aires: Editorial Santillana.
- Bravin, C. y Pievi, N. (2008,) *Documento metodológico orientador para la investigación educativa*. MEN-INFD, OEI, UNICEF.
- Browne, A. y A. Wildavsky, (1984): "Implementation as Mutual Adaptation", en Pressman y Wildavsky, *Implementation* (3a. ed.), University of California Press, Berkeley.
- Bush, T. et al.: *Approaches to school management*. London, Harper & Row, 1986.
- Carli, S. (2017), "Management público, conservadurismo y reocupación estatal: el lugar de las universidades públicas", en Filmus (Comp.) *Educación para el mercado. Escuela, universidad y ciencia en tiempos de neoliberalismo*, Buenos Aires, Octubre Editorial.
- Cohen, E. y Franco, R. (1988): *Evaluación de proyectos sociales*. México: Siglo Veintiuno.

- Corbalán, M. A. (2003): *El Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento. El caso argentino, enseñanzas para América Latina*. Buenos Aires, Biblos.
- Charaudeau, P. (2006). Lenguaje, acción, poder. De la identidad social a la identidad discursiva del sujeto. *Estudios del discurso en Venezuela*. pp. 51-69. Venezuela: FUNDACITE.
- Chartier, A. M. (2004) *Enseñar a leer y escribir. Una aproximación histórica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Chartier, R. (1989). *El mundo como representación. Estudios sobre historia cultural*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Chartier, R. (1994). *El orden de los libros*. Barcelona: Gedisa.
- Chartier, R. (1999). *Cultura escrita, literatura e historia. Coacciones transgredidas y libertades restringidas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Chartier, R. (2000). *Las revoluciones de la cultura escrita*. Barcelona, España: Gedisa.
- Chartier, R. (2001). ¿Muerte o transfiguración del lector? *École des Hautes Études en Sciences Sociales* (Paris). Cervantes virtual.
- Di Virgilio, M. y Solano, R. (2012) *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*, CIPPEC-UNICEF, Buenos Aires.
- De Certeau, Giard, L., Mayol, P. (1999). *La invención de lo cotidiano. Habitar, cocinar*. México: Universidad Iberoamericana.
- Deleuze, G. y Guattari, F. (1997). *Mil Mesetas. Capitalismo y esquizofrenia*. Valencia: Pre-Textos.
- Dómenech, M. y Tirado, F. comps. (1998), *Sociología simétrica. Ensayos sobre ciencia, tecnología y sociedad*. Barcelona, Gedisa.
- Dómenech, Miquel y Tirado Francisco (2005), “Asociaciones heterogéneas y actantes: el giro post-social de la teoría del actor-red.”. En AIBR, *Revista de Antropología Iberoamericana*, Ed. Electrónica, nov-dic 2005.
- Dubet, F. (200) *Le déclin de l'institution*. Paris, Eclitions du Seuil.
- Duschatzky, S. (1999), *La escuela como frontera*, Buenos Aires, Paidós.
- Duschatzky, S. (2000), Comp. *Tutelados y asistidos: programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Buenos Aires: Paidós.

- Dussel, I., (2009) “Qué lugar tiene la escuela media en la producción y la reproducción de la desigualdad? Elementos para el debate”. En Revista de Política Educativa, año 1, N 1, Buenos Aires.
- Dussel, I; Tiramonti, G.; Birgin, A. Programas y proyectos en las escuelas: los alcances de la reforma escolar. Revista Contexto & Educação n. 40. Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, 1995.
- Eco, U. (1981). *Lector in fabula: la cooperación interpretativa en el texto narrativo*. Barcelona: Lumen.
- Eco, U. (2000). *Tratado de semiótica general*. Barcelona, Lumen
- Elmore, R. (1978): “Organizational Models of Social Program Implementation”, en Public Policy: pp. 185-228.
- Elmore, R. (1979). “Bacward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions”, en Political Science Quarterly, pp. 601-616.
- Ezpeleta, J., y Furlan, A. (Comps). (1992). *La gestión pedagógica de la escuela*. Chile: UNESO/ORELAC.
- Ezpeleta, J. (2003a). “Cambio pedagógico sin cambio institucional en la escuela primaria”, ponencia en *Memoria electrónica del VII Congreso Nacional de Investigación Educativa*, México: COMIE.
- Ezpeleta, J. (2004a). “Lo institucional de la escuela en las políticas de reforma educativa”. En Tenti Fanfani, E. (Org.) *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPÉ – UNESCO Sede Regional Buenos Aires.
- Ezpeleta, J. (2004b). “Innovaciones educativas. Reflexiones sobre los contextos en su implementación”. Revista Mexicana de Investigación Educativa, vol. 9, núm. 21, abril-junio, pp. 403-424, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A.C. México.
- Feldfeber, M. (2009a). “Nuevas y viejas formas de regulación del sistema educativo en Argentina” En: *Linhas Críticas*, vol. 15, núm. 28, enero-junio, 2009, pp. 25-43 Universidade de Brasília Brasilia, Brasil. ISSN: 1516-4896. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=1935/193514385002>

- Feldfeber, Myriam (comp.) (2009b) *Autonomía y gobierno de la educación. Perspectivas, antinomias y tensiones*. Buenos Aires: Aique Grupo Editor.
- Feldfeber, M., Gluz, N. (2011), “Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias del “nuevo signo””. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 32, n. 115, p. 339-356, abr.-jun.
- Feldfeber, M.; Puiggrós, A.; Robertson, S. y Duhalde, M. (2018), *Privatización de la educación en Argentina*. Buenos Aires, IE-CTERA.
- Ferreira H. (coord). (2012). *Entramados, análisis y propuestas para el debate. Aproximaciones a la Educación Secundaria en la Argentina (2000-2010)*. Grupo de Estudio Educación Secundaria. Facultad de Educación de la UCC. Editorial Comunicarte: Córdoba.
- Filmus, D. (2017), “La restauración de las políticas neoliberales en la educación argentina”, en Filmus (Comp.) *Educación para el mercado. Escuela, universidad y ciencia en tiempos de neoliberalismo*, Buenos Aires, Octubre Editorial.
- Foucault, M. (1995) El sujeto y el poder. En Terán, O. (compilador) *Michel Foucault. Discurso, Poder y Subjetividad*. Bs. As.: Ediciones El cielo por asalto.
- Frigerio, G.; Poggi, M. (1997) *El análisis de la institución educativa. Hilos para tejer proyectos*. Buenos Aires.: Ediciones Santillana.
- Frigerio, G. (2000). “¿Las reformas educativas reforman las escuelas o las escuelas reforman las reformas?”. Seminario sobre Prospectivas de la Educación en América Latina y el Caribe, Chile, 23 al 25 de agosto de 2000.
- Fullan, M. y S. Stiegelbauer (1997). *El cambio educativo*, México: Trillas.
- Fullan, M. (1998). The Meaning of Educational Change: A Quarter of a Century of Learning. En A. Hargreaves, A. Lieberman, M. Fullan y D. Hopkins (eds.): *International Handbook of Educational Change* (pp. 214-228). Dordrecht: Kluwer. Traducción de Santiago Arencibia (Universidad de Las Palmas de Gran Canaria) y revisión técnica de Antonio Bolívar.
- Gadamer, H. G. (1996). *Verdad y método I*, Sexta edición, Sígueme: Salamanca.
- Genette, G. (1989). *Palimpsestos*. Madrid: Taurus.

- Gimeno Sacristán, J. (2006), Comp.: *La reforma necesaria: entre la política educativa y la práctica escolar*. Madrid: Morata.
- Gluz, N.; Chiara, M. (2007): Evaluación del Programa Integral para Igualdad Educativa (PIIE). Momento 1: La puesta en marcha e implementación del programa y su contexto. Buenos Aires: DINIECE; MECYT, abr. 2007. (Documento de trabajo).
- González, T.: Nuevas perspectivas en el análisis de las organizaciones educativas. En: Actas del I Congreso Interuniversitario de Organización Escolar. Barcelona, pp.27-46, 1990.
- Grice, H.R (1975): "Logic and conversation", en Colé, R; Morgan, J.L. (eds.) *Syntax and Semantics*. 3- Speech Acts, Nueva York, Academic Press.
- Gruschetsky, M.; Landau, M.; Serra, J. C. (2007) "Acceso universal a la alfabetización digital Políticas, problemas y desafíos en el contexto argentino: Los programas nacionales de integración de las TIC en el sistema educativo", Serie: La educación en debate. Documentos de la DINICIE, Ministerio de Educación de la Nación.
- Gvirtz, S. et al (2008) *Equidad y Niveles Intermedios de Gobierno en los Sistemas Educativos*. Editorial Aique, Buenos Aires.
- Halliday, M.A.K. (1979), *El lenguaje como semiótica social*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Hargreaves, A. (1996). *Profesorado, cultura y postmodernidad*. Madrid: Ediciones Morata.
- Hoyle, E. (1986) *The politics of school management*. London: Hodder and Stoughton.
- Huberman, M. (1973). *Cómo se realizan los cambios en educación. Una contribución al estudio de la innovación*, París: OIE-UNESCO.
- Iaies, G. y Legarralde, M. (2007) "Legisladores y políticas educativas: Debates actuales en las políticas educativas de la región". Centro de Estudios en Políticas Públicas, Buenos Aires.
- Jauss, H. R. (1987), *Estética de la recepción*. Madrid, Arco/Libros S.A.
- Kristeva, J. (1989). *Semiótica I y II*. Madrid: Fundamentos.
- Lahire, B. (1993). *Culture écrite et inégalités scolaires*. Presses Universitaires de Lyon.
- Lapassade, G. (1977). *Grupos, organizaciones e instituciones*. Barcelona: Granica.
- Latour, B. y Woolgar, S. (1995). *La vida en el laboratorio. La construcción de los hechos científicos*. Madrid: Alianza.

- Latour, B. (2008). *Reensamblar lo social: una introducción a la teoría del actor-red*. Buenos Aires, Manantial.
- Legarralde, Martín (2007) La formación de la burocracia educativa en la argentina (1871 - 1910). Tesis de maestría- FLACSO Argentina, Buenos Aires.
- Liberman, A. (1998). “The growth of educational change as a field of study: understanding its roots and branches”, en Hargreaves, A.; Lieberman, A.; Fullan, M. y Hopkins, D. (eds.) *International handbook of educational change*, Dordrech: Kluwer Academic Publishers, pp. 13-20.
- López, N. y Gluz, N. (2002). “Estrategias sistémicas de atención a la deserción. La repitencia y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos. Un balance de los años 90”. Proyecto multilateral. Estrategias de atención a la deserción, la repitencia y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos. Buenos Aires, OEA, Ministerio de Educación. Extraído de: http://www.porlainclusion.educ.ar/documentos/estrategias_sistemicas.pdf
- McLaughlin, M.W. (1987). “Learning from experience: Lessons from policy implementation”, *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 9, núm. 2, pp. 171-178.
- Majone, G. y A. Wildavsky, (1978): “Implementation as Evolution”, en H.E. Freeman (ed.), *Policy Studies Review Annual*, vol. 2, Sage, Beverly Hills.
- Manguel, A. (2005). *Una historia de la lectura*. Buenos Aires: Emecé.
- Marradi, A., Archenti, N., Piovani, J. (2007), *Metodología de las Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Emecé.
- Montesinos, Paula y Schoo, Susana (2014), “La implementación de los Planes de Mejora Institucional. Aportes para las políticas orientadas el fortalecimiento de la Educación Secundaria Obligatoria”. Área de Investigación y Evaluación de Programas Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) Subsecretaría de Planeamiento Educativo Secretaría de Educación Ministerio de Educación de la Nación. Serie Informes de Investigación / N° 9 / agosto de 2014.
- Moreira, C.; Raus, D., Gomez Leyton, J.C. (2008) Coord.: *La nueva política en América Latina: rupturas y continuidades*. Montevideo: FLACSO, UNLA, UARCIS, TRILCE.

- Müller, D., Ringer, F. y Simon B. (1992). *El desarrollo del sistema educativo moderno*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- O'Donnell, G. (2005). *Apuntes para una Teoría del Estado*, Doc. CEDES, 1982.
- Oliveira, Dalila Andrade. “Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes”. *Educação & Sociedade* V 26 N° 92. Campinas.
- Oreja Cerruti, M. B. (2014) Los programas del Ministerio de Educación Argentino para el mejoramiento de la calidad, la equidad y la inclusión (2003-2013). La persistencia de la focalización del gasto social. En Revista Binacional Brasil Argentina V. 3 n° 02 p. 304 a 332 diciembre/2014
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976) *Estado y Políticas Públicas en América Latina*. Disponible en www.oscaroszlak.org.ar
- Oszlak, O. (2011): “El rol del Estado: micro, meso y macro”. Conferencia dictada en el VI Congreso de Administración Pública organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales, Resistencia, Chaco, 7 de julio de 2011.
- Parsons, W. (2013). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica de las políticas públicas*. FLACSO, México.
- Paviglianiti, Norma. (1988): Diagnóstico de la administración central de la educación. Buenos Aires: Ministerio de Educación y Justicia. Dirección Nacional de Información.
- Pinkasz, D. (2013). “Los Planes de Mejora Institucional de la Escuela Secundaria como herramienta de las políticas de inclusión educativa. Análisis de dos casos provinciales”. (Informe de Final de consultoría). Daniel Pinkasz (FLACSO) para la CADE - Campaña Argentina por el Derecho a la Educación”.
- Pinkasz, Daniel (2019). Ponencia: “Agendas emergentes agendas dominantes: el Programa de Mejora Institucional en la Provincia de Buenos Aires (2005 – 2013)”.
- Popkewitz, Th.S. (2000). *Sociología de las políticas de las reformas educativas*. Madrid, Morata.
- Rivas, A. y Dborkin, D. (2018), ¿Qué cambió en el financiamiento educativo en Argentina? Documento de Trabajo Nro. 162, Buenos Aires, CIPPEC.

- Rockwell, E. (1986). Desde la perspectiva del trabajo docente. Ponencia presentada en el Coloquio sobre el estado actual de la educación en México. Ciudad de México: CINVESTAV del IPN.
- Rockwell, E. (2001). La lectura como práctica cultural: Conceptos para el estudio de los libros escolares. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.27, n.1, p. 11-26, jan. /jun. 2001
- Romero, C. (2000). Hacia un nuevo modelo de organización y gestión educativa. *Revista Novedades educativas* 117; pp 59-62.
- Romero, c. (2003). El cambio educativo y la mejora escolar como procesos de democratización. Una experiencia en escuelas secundarias públicas de la Ciudad de Buenos Aires. REICE, Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación. Vol I (Nº 1). Disponible en <http://www.ice.deusto.es/rinace/reice/vol1n1/Romero.pdf>
- Sautu, R (1997) “Acerca de qué es y no es investigación científica en ciencias sociales” En Wainerman, C. y Sautu, R. (1997) *La trastienda de la investigación*. Buenos Aires. Editorial de Begrano.
- Scardamalia, M. y Bereitier, C. (1985). Development of dialectical processes in composition. En B. Stierer y J. Maybin (Eds.). *Literacy, language and learning in educational practice* (pp 295-309). Gran Bretaña: Multilingual Matters y The Open University.
- Searle, J.R. (1980): *Actos de habla*. Ensayo de filosofía del lenguaje, Madrid, Cátedra.
- Southwell, M.; Manzione, A. M. “Elevo a la superioridad: Un estado de la cuestión sobre la historia de los inspectores en Argentina”. Ciudad autónoma de Buenos Aires., v. 12, n. 1, jun. 2011. Disponible en <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S23139277201100010008&lng=es&nrm=iso>.
- Sperber, D; Wilson, D. (1981): "Irony and the Use-Mention Dictinction", en Cole, P. (ed.) *Radical Pragmatics*, Nueva York, Academic Press, pp.295-318.
- Sperber, D. y Wilson, D. (1995). *Relevance. Communication and Cognition*. Second Edition. Oxford: Blackwell.
- Suasnábar, C. (2018) Dossier. “Campo académico y políticas educativas en la historia reciente: a propósito del 30 aniversario de la revista Propuesta Educativa”. Propuesta

Educativa Número 50 – Año 27 – nov. 2018 – Vol.2 – Págs. 39 a 62. FLACSO Argentina.

- Subirats, J.; Knopfler, P.; Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Tedesco, J. C.; Nassif, R. y Rama, G. (1984): “El sistema educativo en América Latina”. UNESCO_CEPAL_PNUD, Buenos Aires, Kapelusz.
- Tedesco, J. C. (1986): “Los paradigmas de la investigación educativa”. En Contribuciones, Programa FLACSO-Santiago de Chile N°38, Julio de 1986.
- Tenti Fanfani, E. (Org.) (2004), *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*, IPE, UNESCO, Buenos Aires.
- Terigi, Flavia (2010) “Los sistemas nacionales de inspección y la supervisión escolar. Revisión de literatura y análisis de casos.” - 1ª ed. - Buenos Aires: Inst. Internacional de Planeamiento de la educación IPE-Unesco.
- Terigi (2017) “Políticas públicas en Educación tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández”. En: Análisis N°16, Accesibe en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/13019.pdf>
- Terigi, F. (2010). “Las cronologías de aprendizaje: un concepto para pensar las trayectorias escolares”. Conferencia: 23 de febrero de 2010, Cine Don Bosco -Santa Rosa- La Pampa.
- Tiramonti, G. (2001): *Modernización educativa en los noventa. ¿El fin de la ilusión emancipadora?* Buenos Aires: Temas.
- Tiramonti, G. (Comp.) (2010): *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes de la escuela media*, Buenos Aires, Manantial.
- Tyack, D. y Tobin, W. (1994), “The grammar of schooling: why has it been so hard to change?”, en American Educational Research Journal, Fall 1994, Volume 31, N°3.
- Tyack, D. y Cuban, L. (2001) *En busca de la utopía. Un siglo de reformas de las escuelas públicas*, 2da edición en español. México, Fondo de Cultura Económica.
- Viñao, A. (2002): *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas. Continuidades y cambios*, Madrid, Morata.
- Wildasky, A. (1979): *Speaking Truth to Power*. Boston: Little, Brown and Company.

SITEAL (2007) Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina. OEI-UNESCO.

Wittgenstein L. (1976), *De la certitude*, Gallimard, coll. "Tel", Paris.

Ziegler, S. (2011). "Entre la desregulación y el tutelaje: ¿hacia dónde van los cambios en los formatos escolares?". En Tiramonti (Dir.) (2001), *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*. Buenos Aires, FLACSO/Homo Sapiens.

Documentos oficiales

CFE (2009). Resolución N° 79/09, Plan Nacional de Educación Obligatoria. Buenos Aires.

CFE (2009). Resolución N° 84/09, Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria. Buenos Aires.

CFE (2009) Resolución N° 88/09, Institucionalidad y fortalecimiento de la educación secundaria obligatoria – Planes Jurisdiccionales y Planes de mejora institucional. Buenos Aires.

CFE (2009), Resolución N° 93/09, Orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la educación secundaria obligatoria. Buenos Aires, CFE

Congreso de la Nación Argentina (2006) Ley de Educación Nacional (N° 26.206)

DGCyE (2011). Resolución 587. Régimen Académico. La Plata

DGCyE (2010). Comunicación Conjunta N° 5 / 10, Objeto: Comisión Evaluadora Adicional. Dirección Provincial de Educación Secundaria – Dirección Provincial de Educación Privada. La Plata

DGCyE (2007). Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires N.º 13688/07.

DGCyE (2006) "Marco General de la Educación Secundaria". Diseño Curricular de Educación Secundaria.

DGCyE (2010). Provincia de Buenos Aires. DGCyE "Marco General del Ciclo Superior la Educación Secundaria". Diseño Curricular de Educación Secundaria, La Plata, 2010.

Documentos sobre los programas

Dirección Provincial de Educación Secundaria (2008). Documento “Orientaciones sobre las estrategias para la continuidad del Plan de Mejora Institucional en las Escuelas Secundarias”. Comunicado 71/18, DGCyE.

Dirección Provincial de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social (2018). Comunicación 3/18- Programa Fortalecimiento de trayectorias “En sintonía”. DGCyE.

Ministerio de Educación de la Nación (2018). “Manual de Implementación del Programa Asistiré”.

Dirección Provincial de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social/Dirección Provincial de Innovación y Tecnología Educativa (2019) COMUNICACIÓN CONJUNTA N°4/19 “Programa Asistiré”.

Dirección Provincial de Educación Secundaria (2018). Disposición 34/18- “Aula de Aceleración en la Escuela de Educación Secundaria”, DGCyE.

Dirección Provincial de Educación Secundaria (2019). Documento de trabajo 1 “Aulas de Aceleración”, DGCyE. Disponible en http://abc.gob.ar/secundaria/sites/default/files/documentos/aulas_de_aceleracion_parte1.pdf

Dirección Provincial de Educación Secundaria (2019). Documentos de trabajo 2 “Aulas de Aceleración”, DGCyE. Disponible en http://abc.gob.ar/secundaria/sites/default/files/documentos/documento_aulas_de_aceleracion_-_parte_2.pdf

Ministerio de Educación de la Nación (2019), “Nexos. La educación como sistema”. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/libro_nexos_-_la_educacion_como_sistema.pdf

Consejo de Universidades (2017). Acuerdo plenario N° 148 sobre el programa “Nexos”.

CFE (2017) Consejo Federal de Educación: Resolución 32/2017 Resolución CFE N° 321/17. Aprobación del programa “Nexos”.

Anexo 1

Primera entrevista a director

Nombre:

Escuela:

Fecha:

Encuadre:

El interés de la entrevista es conocer las maneras en que las políticas educativas nacionales y provinciales se plasman y son procesadas en las escuelas. Nos interesa conocer, fundamentalmente, cuáles son los problemas que se presentan y las tareas que debe llevar a cabo el director para la implementación de programas educativos en la escuela.

Preguntas:

1. ¿Desde qué fecha está a cargo de la dirección de esta escuela?
2. Título de base
3. Formación
4. Antigüedad en la docencia
5. ¿Qué programas (o proyectos) se están implementando actualmente en la escuela?
6. ¿Desde cuándo se están implementando estos programas (preguntar por programa igual que al inspector)

Programa	Detalle

7. ¿Qué funciones se le asignan al director en relación con estos programas?
8. ¿Cuáles son las tareas más importantes que usted tuvo que realizar en relación con los programas (preguntar por programa en todo lo que sigue)
9. ¿Cuáles le han llevado más tiempo?
10. ¿Ve alguna diferencia en el desarrollo de los programas desde su inicio hasta ahora?
11. ¿Cómo ha sido la recepción de los programas por parte de los docentes?
12. ¿Qué dificultades se le presentan a la hora de organizar la implementación de estos programas en la escuela?

Programa	Dificultades

13. ¿De qué manera se informó a la escuela?, ¿cómo se puso en marcha?, etc..

En el caso del programa “1”

En el caso del programa “2”

14. ¿Participó usted o fue consultada como directora sobre el diseño o la implementación del programa?

Programa “1”

Etc.

15. ¿Desde que ud. está a cargo de esta escuela, ¿dejaron de implementarse otros programas que estaban previamente? ¿cuáles? (reformular a partir de la del inspector)

16. ¿Se le brindó información sobre los programas para su implementación? (documentos, acompañamiento, normativa, etc.). ¿Podría compartir esa información?

Programa	Información brindada por el director

Anexo 2

Segunda entrevista a director

Nombre:

Escuela:

Fecha:

1. ¿Se está implementando este año en la escuela alguna nueva acción (programa, proyecto, lineamiento) con respecto a las que me mencionaste en la primera entrevista?

2. ¿Cómo llegaron esas acciones a la escuela? (mail, llamado, et) ¿A través de qué actores?

3. ¿Les dieron algún documento o recibieron algún acompañamiento para la implementación de dichas propuestas?

4. ¿Cuáles son las acciones que realiza habitualmente para la implementación de estas propuestas?

(mencionar algunos programas, dos o tres y preguntar específicamente de acuerdo a su operatoria)

¿Hacen reuniones con los docentes? ¿con los inspectores? ¿solicitan o comparten información con el nivel central?, etc

5. ¿Cuál/es de estas acciones resultaron mas complejas de llevar a cabo? ¿Por qué?

6. ¿Cuáles insumen mas tiempo? ¿cómo se distribuye ese tiempo?

7. ¿Con quién/es consulta las decisiones que debe tomar en relación con la implementación de estas acciones en la escuela?

Idem anterior: En el caso del programa xxx ¿con quienes consultó sobre Xx tema?

¿Podría dar un ejemplo?

¿Es habitual que realice estas consultas?

8. ¿Consulta, toma decisiones, trabaja o discute la implementación de los programas u otras propuestas con directores de otras escuelas? ¿Qué directores? ¿Cómo se conocen?

¿Desde cuándo? ¿cómo se comunican?

Idem, focalizar por programas

9. ¿Cómo se comunican con los inspectores o con algún otro actor a la hora de implementar estas acciones? ¿qué canales de comunicación se ofrecen? ¿quién abre los canales?
10. Cuando tienen una dificultad a la hora de implementar algún programa, ¿tienen algún tipo de acompañamiento? ¿cuál es? ¿pueden consultar a través de algún mail, teléfono, página web?...
11. ¿Cuándo recurren a este tipo de intercambio y para qué?
12. En relación con el Programa X, ¿qué acciones llevó a cabo con otros? ¿quiénes? ¿por qué recurrió a estos actores?
En relación con el conjunto de programas....
13. ¿Hubo alguna política o iniciativa de Nación o Provincia que promoviera la asociación con otros directores/El trabajo conjunto con los equipos de la escuela?
Describir.
14. ¿Hay otros modos de agrupamiento o asociación que se dé espontáneamente o que hayan iniciado ustedes mismos? ¿cuáles? ¿cómo se produjeron? ¿por qué? ¿se sostienen? ¿con que frecuencia?
15. ¿Cómo influyeron dichas políticas o iniciativas de agrupamiento o trabajo con otros en su gestión y en la dinámica de la escuela?
16. alguna/s de estas propuestas promueven la articulación con las familias u otros actores de la comunidad educativa?
¿Tienen mails, conversaciones de whatsapp, registros de reuniones (etc.) que pudieran compartir para esta investigación? *Vincularlo con alguna respuesta previa, prometer anonimato, explicar por qué lo pido*

Anexo 3

Entrevista a Inspectores

Nombre:

Nivel:

Distrito/s a cargo:

Fecha:

Encuadre:

El interés de la entrevista es conocer las maneras en que las políticas educativas nacionales y provinciales se plasman y son procesadas en las escuelas. Nos interesa conocer cuáles son los canales de “llegada” (formales e informales) de las orientaciones de política educativa a las escuelas.

Antecedentes de los inspectores

1. ¿Desde qué fecha están a cargo de la supervisión de estas escuelas?
2. ¿Qué cargo desempeñaron antes de acceder al cargo de inspector/a?

Caracterización de las escuelas

3. ¿Qué pueden decirme de las escuelas que visité? (Mencionar las escuelas de la muestra que corresponden a su inspección)

Acciones

4. ¿Cuáles son las principales orientaciones de la política educativa que se están implementando en el distrito en los últimos 3 años? ¿Están identificadas de alguna manera? ¿Cómo son nombradas?

5. Qué desafíos encuentran a la hora de acompañar la implementación en estas escuelas las propuestas, recursos, o lineamientos que llegan del nivel central?
6. ¿Cómo “llegan” a las escuelas? ¿a través de qué circuito?
7. ¿Actualmente se está transfiriendo algún recurso (económico, humano -tutores, capacitadores, etc-) a las escuelas que ustedes tienen a cargo? ¿qué propósitos tienen esos recursos?

Roles

8. ¿Qué se espera del inspector en la implementación de estas acciones?
9. Enumeren por favor las intervenciones que hayan tenido que llevar a cabo en función de la implementación de esos recursos, acciones o propuestas que llegan desde el Nivel Central

Escuela/Inspector	Intervenciones	Otro

Comunicación

10. ¿Cuáles son las vías formales de comunicación entre ustedes y las escuelas?
11. ¿Cuáles son las vías complementarias a las informales?
12. ¿Cuáles son las principales consultas de los directores y las directoras sobre las orientaciones de las políticas? ¿a través de qué medios se las manifiestan?
13. ¿Cómo las resuelven ellos? ¿Cómo las resuelven ustedes?
14. ¿Observan modos de comunicación establecidos formal o informalmente entre las escuelas para resolver problemas vinculados con la gestión? (Reuniones, grupos de whatsapp, mails, etc)
15. ¿Cómo evalúan ustedes las comunicaciones que llegan desde el Nivel Central?

16. ¿Cómo evalúan los mecanismos de comunicación actuales que tienen con las escuelas?

Funciones

17. ¿Qué se espera de las escuelas y fundamentalmente del director en la implementación de estas acciones?

18. ¿Cómo fueron recibidas estas acciones o propuestas en las escuelas?

Escuela	Acciones
A	
B	
C	
D	

Dificultades

19. ¿Qué dificultades encontraron a la hora de acompañar la implementación de esas acciones en las escuelas?

20. ¿A qué atribuyen esas dificultades?

Escuela	Dificultades
A	
B	
C	
D	

Recursos

21. ¿Cuáles son los insumos que se les brindan a ustedes y a las escuelas para la implementación de las acciones mencionadas? (Documentos, mails, capacitaciones, etc.)

¿Podrían pasarme por favor esos materiales?

22. ¿Cómo les hacen llegar esos recursos?
23. ¿Cómo hacen llegar ustedes esos recursos a las escuelas?
24. ¿Hay algún proceso de monitoreo o acompañamiento de la implementación de esos recursos en las escuelas (por ejemplo, la lectura de un documento o la implementación de una normativa)? ¿En qué consiste?
25. ¿Las escuelas manifiestan alguna dificultad para la apropiación de esos recursos? ¿Cómo lo manifiestan?

