

Serie
La Educación en Debate
Documentos de la DiNIECE

13

Procesos de mediación en la implementación de políticas educativas en un contexto federal

Un estudio de caso: el Plan de Mejora Institucional



Ministerio de
Educación
Presidencia de la Nación

Presidenta de la Nación
Dra. Cristina FERNÁNDEZ DE KIRCHNER

Jefe de Gabinete de Ministros
Cdor. Jorge Milton Capitanich

Ministro de Educación
Prof. Alberto E. SILEONI

Secretario de Educación
Lic. Jaime PERCZYK

Subsecretaria de Planeamiento Educativo
Prof. Marisa del Carmen DÍAZ

**Directora Nacional de Información y
Evaluación de la Calidad Educativa**
Dra. Liliana PASCUAL

Propietario: Ministerio de Educación de la Nación. Dirección Nacional de
Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE)

Domicilio: Paraguay 1657. CABA

Tel: (011) 4129-1448

Web: <http://diniece.me.gov.ar/>

Correo electrónico: diniece@me.gov.ar

Propiedad intelectual: 5088961

La Educación en Debate

Documentos de la DiNIECE

13

Procesos de mediación en la implementación de políticas educativas en un contexto federal

Un estudio de caso: el Plan de Mejora Institucional



Ministerio de
Educación
Presidencia de la Nación

DiNIECE

Dirección Nacional de
Información y Evaluación
de la Calidad Educativa

DIRECTORA DE LA PUBLICACIÓN
Liliana PASCUAL

COORDINADORA ÁREA DE INVESTIGACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROGRAMAS
Cristina DIRIÉ

EQUIPO EDITORIAL
Cristina DIRIÉ
Mariana LANDAU
Virginia GINOCCHIO

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN
Coordinación: Noelia RUIZ
Equipo Responsable:
Karina ACTIS
Juan Pablo RODRIGUEZ
Coralia VIGNAU

AUTORAS
María Paula MONTESINOS
Susana SCHOO

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

**PROCESOS DE MEDIACIÓN EN LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS EDUCATIVAS EN UN
CONTEXTO FEDERAL. Un estudio de caso: el Plan de Mejora Institucional**

Serie La Educación en Debate / N° 13 / Diciembre de 2013

ISSN: 2314-2863

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de las autoras y pueden no coincidir con las del Ministerio de Educación de la Nación.

Resumen

En este trabajo se desarrolla un enfoque teórico para el estudio de los procesos de mediación y recontextualización que se ponen en juego en la implementación de políticas y programas nacionales y federales en un sistema educativo descentralizado. Se toma el material de campo de la investigación *“La implementación de los Planes de Mejora Institucional. Aportes para las políticas orientadas al fortalecimiento de la Educación Secundaria”*, para documentar las formas que asumen las políticas federales, nacionales y provinciales en los contextos locales.

En primer lugar, se explicitan los puntos de partida teóricos que guiaron el estudio enfatizando el conjunto de categorías que permitieron el acercamiento a los complejos procesos político-culturales presentes en la implementación de políticas y programas federales. Luego, se realiza una presentación de los Planes de Mejora Institucional como expresión de las vías consensuadas federalmente para la construcción de la nueva escuela secundaria.

Con el fin de documentar y ejemplificar el enfoque adoptado, en la segunda parte del trabajo, se expone una

selección de las dimensiones de análisis trabajadas en la investigación. Ellas permiten comprender las apropiaciones diferenciales que producen los sujetos, tanto en el nivel jurisdiccional como en el escolar; y que van delineando las modalidades concretas que asume la implementación de los Planes de Mejora Institucional.

En estos complejos escenarios, las nuevas políticas también dejan marcas: en este caso, formas de pensar y hacer la obligatoriedad escolar. Por ello, en una tercera parte se analiza la información ponderada desde el PMI para que tanto los actores del nivel provincial cuanto del nivel escolar realicen diagnósticos, identifiquen problemas y desarrollen soluciones.

Se considera que los aportes que se presentan en este trabajo constituyen un insumo central para producir acercamientos comprensivos a los complejos procesos involucrados en la implementación de políticas y programas educativos tanto para quienes gestionan las políticas como para el conjunto de actores involucrados en su concreción cotidiana.

Palabras clave

Procesos de implementación políticas y programas – Procesos de mediación – Apropiación diferencial – Educación secundaria – Plan de Mejora Institucional.

Listado de abreviaturas

ATT: Asistente Técnico Territorial
BLA: Bachillerato Libre de Adultos
CAJ: Centro de Actividades Juveniles
CEIJAS: Centros de Educación Integral de Jóvenes y Adultos
CFE: Consejo Federal de Educación
CIC: Centro de Integración Comunitario
DES: Dirección de Educación Secundaria
DiNIECE: Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa
DNES: Dirección Nacional de Educación Secundaria
EGB: Educación General Básica
EPJA: Educación Permanente de Jóvenes y Adultos
FINES: Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios
IFD: Instituto de Formación Docente
LEN: Ley de Educación Nacional
LFE: Ley Federal de Educación
MEN: Ministerio de Educación de la Nación
MOT: Maestro Orientador Tutor
NAP: Núcleos de Aprendizaje Prioritarios
PIIE: Programa Integral para la Igualdad Educativa
PMI: Plan de Mejora Institucional
POA: Período de Orientación y Apoyo
POC: Período de Orientación Continua
POF: Planta Orgánica Funcional
POT: Profesor Orientador Tutor
PROMEDU: Programa de Mejoramiento de la Equidad Educativa
PSE: Plan Social Educativo
RA: Relevamiento Anual
SITRARED: Sistema de Transferencia de Recursos Educativos

Índice

I.	Presentación.....	8
1.	Consideraciones en torno a los procesos de implementación de políticas y programas educativos	9
2.	Sobre el material de campo	11
3.	Los Planes Jurisdiccionales de Educación Secundaria y los Planes de Mejora Institucional	13
II.	Sobre acuerdos y mediaciones: el PMI en los contextos jurisdiccionales y escolares.....	17
A.	Nivel Central Jurisdiccional.....	17
1.	Definiciones políticas provinciales en torno a la educación secundaria obligatoria.....	17
1.1.	Entre las herencias recibidas y las definiciones actuales de las políticas educativas locales.....	18
1.2.	Entre trayectorias y definiciones de la política: sobre los modos en que se construye la obligatoriedad de la educación secundaria	23
2.	Los Asistentes Técnicos Territoriales: entre el <i>acompañamiento</i> y el <i>control</i> en terreno.....	30
B.	Nivel Escolar	33
1.	La elaboración del PMI en los contextos locales: reensayando la planificación escolar	33
1.1.	El PMI en producción: elaboración y diseño de las acciones.....	33
1.2.	Apropiaciones institucionales de las políticas provinciales	34
2.	Movilizando <i>recursos humanos</i> y económicos	36
2.1.	Los directivos como <i>gestores</i> de recursos económicos	37
2.2.	Los directores como <i>gestores</i> de <i>recursos humanos</i>	40
3.	El uso y asignación de horas institucionales.....	42
3.1.	Las diversas <i>formas</i> de las tutorías académicas	42
3.2.	Acerca de los múltiples criterios para asignar horas institucionales.....	45
III.	De diagnósticos y números.....	48
IV.	A modo de cierre.....	54
V.	Anexo	55
VI.	Bibliografía.....	58

I. Presentación

En este trabajo desarrollamos un enfoque teórico para el estudio de los procesos de mediación y recontextualización que se ponen en juego en la implementación de políticas y programas nacionales y federales en un sistema educativo descentralizado. Se toma el material de campo de la investigación *“La implementación de los Planes de Mejora Institucional. Aportes para las políticas orientadas al fortalecimiento de la Educación Secundaria”*, para documentar las formas que asumen las políticas federales, nacionales y provinciales en los contextos locales. El trabajo de campo fue realizado entre agosto y diciembre de 2011 en cuatro jurisdicciones de nuestro país.¹

Los procesos de descentralización, que tomaron especial auge en los años 90, construyen nuevos escenarios en los cuales cada provincia se responsabiliza por la gestión y sostenimiento de la totalidad de su sistema educativo (a excepción del universitario). De manera complementaria, las instancias de concertación representadas por el Consejo Federal de Educación (CFE) adquieren una renovada centralidad y suponen procesos complejos para arribar a acuerdos que regulen el sistema educativo.

La sanción de la Ley de Educación Nacional (LEN) en 2006 tracciona hacia una reorientación de las estructuras y del

funcionamiento de los distintos niveles educativos en una arena en la que se pivotea entre dotar de cierta unicidad a la escolaridad obligatoria de nuestro país y las prerrogativas provinciales. En la actualidad, las políticas federales, acordadas y objetivadas en las resoluciones que emite el CFE, y los lineamientos que propone el Ministerio de Educación de la Nación (MEN), suponen su desarrollo en un sistema descentralizado y representan un desafío para el estudio de los procesos de su implementación.

El trabajo está organizado en tres partes. En primer lugar, presentamos los postulados sobresalientes del marco teórico metodológico que guió el estudio, las características del trabajo de campo realizado y las prescripciones federales y nacionales en torno al Plan de Mejora Institucional (PMI). En segundo lugar, abordamos los procesos de mediaciones locales que se realizan en torno al PMI. Para ello, el análisis se estructura en dos niveles: el jurisdiccional y el escolar. Para cada uno seleccionamos un conjunto de dimensiones analíticas para ilustrar las distintas formas que el Plan asume en un contexto federal. En tercer lugar, analizamos cómo se procesa el mandato de *mirarse a sí mismo* – propuesto por el PMI – a través de la elaboración de diagnósticos que tienen su apoyo, en buena medida, en la estadística escolar.

¹ El equipo de investigación estuvo conformado por: María Paula Montesinos (coordinación), Juan Rigal, Susana Schoo, Lucía Vera Groisman, Lucía Petrelli y Sara Pallma.

1. Consideraciones en torno a los procesos de implementación de políticas y programas educativos

En este apartado desarrollamos una serie de presupuestos teóricos que adoptamos para analizar los procesos de implementación de políticas y programas. En la perspectiva elaborada, partimos de una concepción de sujeto en tanto agente competente (Giddens, 1998) quien no sólo *hace* sino que *construye* diversos sentidos y explicaciones en torno a sus acciones y circunstancias. Por esto, los sujetos no reproducen de forma inmediata y lineal las políticas y orientaciones definidas centralmente sino que aceptan, rechazan, redefinen o transforman las prescripciones, orientaciones y construcciones de sentido presentes en los contextos institucionales, en los documentos oficiales y en las normativas. En este punto, y siguiendo a Rockwell (1996) el concepto de *apropiación* es central para poder aprehender las complejas relaciones entre la acción del sujeto – la agencia – y las dimensiones más o menos restrictivas de los procesos sociales más generales. En esta perspectiva, el concepto repone la actividad de las personas y las modalidades por las cuales hacen uso de los recursos culturales disponibles tal como son experimentadas por ellas. La autora retoma a Chartier para quien la apropiación siempre “*transforma, reformula y excede lo que es recibido*” (Chartier, 1991:19 en Rockwell, 1996) de manera tal que los procesos significativos a que da lugar pueden orientarse a la negociación, resistencia, acuerdo, rechazo e indiferencia. Por esto, la hipótesis que orientó la investigación fue que estos procesos de resignificación constituyen un campo de mediaciones donde se juegan los contenidos y modalidades concretas que van asumiendo las políticas y prescripciones normativas. Asimismo, estos procesos no se producen en abstracto sino por *sujetos concretos* que portan diversidad de saberes y experiencias, pasadas y presentes, construidas en relación con las características de los ámbitos en los que participan.

La implementación de políticas y programas federales y nacionales en un sistema educativo descentralizado como el de nuestro país se concreta a través de complejas relaciones entre actores ubicados en diferentes niveles: federal, nacional, provincial, municipal y local². En cada uno de ellos se superponen, relacionan e imbrican distintos entramados institucionales. Así, en el análisis de

los procesos de implementación en cada uno de esos niveles se producen particulares resignificaciones y recontextualizaciones (Ezpeleta; 2004) entre lo que se *baja* – en cada nivel – y aquello que, *en terreno, va sucediendo*.

Considerando la organización política y burocrática de los ministerios de educación provinciales, las instancias institucionales participantes en la implementación de políticas y programas se corresponden con ordenamientos organizacionales y normativos específicos y con funciones también particulares (y que son previas a las que promueve cada programa) que delinear, asimismo, el tipo de relaciones que mantienen entre sí, destacándose su componente asimétrico. De esta manera, la implementación de programas como el que estamos analizando comporta un complejo recorrido que involucra a diferentes dependencias/agencias/instancias con diversa ubicación en la estructura jerárquica del sistema educativo provincial y de los ministerios de educación. En cada una de ellas operan dinámicas particulares y sujetos concretos que *implementan* el programa de maneras que pueden resultar *incomprensibles* para otros actores que también participan del mismo proceso pero en lugares, roles y llevando a cabo distintas tareas. En esta perspectiva, las relaciones entre las diversas instancias participantes se hallan permeadas por mutuas expectativas y requerimientos acerca de lo que cada quien debe hacer que, con frecuencia, colisionan con lo que efectivamente va sucediendo. Lo que suele ser interpretado como *desinterés, desinformación, boicot*, etc., puede expresar disputas de sentido sobre la legitimidad o pertinencia de los programas, quiénes deben participar y haciendo qué tipo de tareas, entre otras cuestiones, que encuentran su fuente de significación en tramas de sentidos y prácticas situadas y anteriores al programa o política en cuestión³.

Asimismo, también en este nivel, encontramos a aquellos agentes que se constituyen al calor de los ámbitos que se crean para la implementación de políticas y programas, no siempre articulados con el conjunto del ordenamiento institucional preexistente. Nos referimos a espacios de gestión ubicados en los Ministerios por fuera de los ya institucionalizados de cada sistema educati-

² Esta trama de mediaciones, que involucra a sujetos y agencias estatales y también de la sociedad civil, la venimos trabajando en diversas investigaciones; en especial en “*La implementación del Programa Nacional de Becas Estudiantiles en la Provincia de Buenos Aires: Aportes para las políticas orientadas al cumplimiento de la obligatoriedad del nivel secundario*” (2008). Área de Investigación y Evaluación de Programas. DiNIECE – Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación Argentina.

³ Esto contribuye a explicar las distancias entre las demandas de actuación de rol estipuladas en las fundamentaciones y prescripciones de los programas con las visiones que diferentes actores construyen acerca de cuáles deben ser las funciones a desempeñar y las prácticas que llevan a cabo.

vo provincial. En la medida en que la creación de estos espacios ocupados por técnicos especializados para la gestión de las innovaciones y propuestas de cambio ya lleva más de dos décadas, también van siendo tributarios de una historia que se estructura a partir de llevar a cabo los cambios inducidos por fuera de las escuelas y con variables definiciones acerca de los intercambios y relaciones que deben mantener con ellas (Ezpeleta, 2004).

Resulta insoslayable, además, mencionar que el análisis de los procesos de implementación de una política y programa educativo en particular no puede prescindir de los entrelazamientos que se producen con otras iniciativas estatales que también se proponen impactar en el quehacer escolar y que suelen estar funcionalmente localizadas en diferentes dependencias dentro de los ministerios de educación o por fuera de él. Esto supone considerar la amplitud de voces y actores, tiempos y recursos, propuestas y dispositivos, no necesariamente coincidentes en sus objetivos y prácticas pero que sí convergen en las instituciones educativas. Asimismo, sujetos e instituciones no estatales también deben ser considerados puesto que participan de múltiples formas y en diversos niveles en estos procesos.

Para la comprensión de estos procesos resulta relevante la afirmación de Ezpeleta (2007) acerca de que las políticas y programas en los últimos años, como el PMI, se caracterizan por ser *construcciones inducidas* de prácticas nuevas. Sin embargo, se desarrollan en el marco de *“instituciones plenamente constituidas y funcionando a través de una sedimentada trama de prácticas que condensan componentes pedagógicos, normativos, organizacionales, políticos, culturales y laborales”* (Ezpeleta, 2007). Es el nivel escolar, ámbito constitutivo del quehacer profesional de docentes y directivos, el que torna inteligibles los sentidos y prácticas que despliegan respecto de las (nuevas) políticas y programas educativos. Las instituciones educativas son construcciones sociohistóricas (Rockwell y Ezpeleta; 1987) en las que – en el nivel de la experiencia cotidiana – se encuentran sujetos con diversas pertenencias, experiencias vitales y, para el caso de los actores escolares, con diferentes trayectorias profesionales y funciones. Achilli (2010) sostiene que en cada escuela se dialectizan varias escuelas. Siguiendo con este planteo, y de acuerdo con Ezpeleta (2001), podemos decir que, por un lado, es una *estructura pedagógica*, en la medida en que su construcción social se asienta en la tarea de educar. Por otro lado, es una *organización administrativa* establecida sobre determinadas

bases legales y materiales y dependiente de una organización mayor que la rige en ese ámbito. En tercer lugar, la escuela es una *organización laboral* dado que en ella se *“integran los maestros, según las normas, las jerarquías, las competencias que definen un espacio de trabajo y por lo cual reciben un salario”* (Ezpeleta; 2001). Por esta razón, en las instituciones educativas los docentes se construyen en una doble vertiente: como profesionales de la educación y como asalariados. Estas dimensiones son posibles de distinguir analíticamente pero se presentan imbricadas en el nivel de la experiencia cotidiana. Y es a partir de ésta y mediada por sus biografías personales, que los actores institucionales *“se apropian y reconstruyen las prácticas – con sus sentidos compartidos – que les ofrecen la tradición y la cultura institucionales”* (Ezpeleta, 2001). Esto permite comprender por qué la valoración de ciertas propuestas de reforma y cambio educativo no depende solamente de la aceptación o valoración intelectual de los docentes (Ezpeleta, 2001).

Por último, una dimensión fundamental para comprender las variaciones locales que asume el desarrollo de los programas refiere a las condiciones materiales que se ofrecen para su realización y las que atraviesan a las diversas jurisdicciones y a las propias instituciones educativas. Los recursos con que cuentan y los momentos en que se concreta su disponibilidad van delineando muchas de las prácticas que se llevan a cabo en las escuelas, así como los sentidos que se despliegan en torno a ellas.

2. Sobre el material de campo

De manera de ilustrar los aportes del enfoque propuesto, a lo largo de este trabajo utilizaremos el material de campo de una investigación desarrollada sobre un Plan para el nivel secundario acordado federalmente, el Plan de Mejora Institucional. Por ello, presentamos los rasgos generales del estudio.

La investigación realizada estuvo orientada por un enfoque socioantropológico. En el campo educativo, este abordaje presenta una mirada sobre la escuela y los procesos escolares que permiten desentrañar la trama de relaciones que hacen a esta institución un mundo singular y más complejo del que permiten ver las perspectivas ubicadas *desde arriba*, enfatizando de manera primordial la vinculación entre la vida cotidiana escolar y otros contextos sociales (Ezpeleta y Rockwell, 1987). Esto es posible a partir de una serie de premisas conceptuales: el interjuego entre la capacidad de agencia de los sujetos y las dimensiones más o menos constrictivas de los contextos y procesos sociales más generales; una concepción relacional acerca de los procesos sociales; el reconocimiento de su insoslayable historicidad; el carácter contextualizado de las interacciones sociales y la importancia otorgada a las dinámicas cotidianas.

Acordamos con Díaz de Rada y Velasco (1997) sobre ciertas características que consideramos fundamentales del enfoque socioantropológico y que resultan fértiles para el estudio de políticas y programas educativos: 1 – da cuenta de la diversidad cultural, aspecto relevante cuando se aplica al estudio de instituciones educativas que buscan convertirse en paradigmas universales de comprensión del mundo; 2 – asume que aunque la escuela es una institución específica y localizada, se torna comprensible a partir de establecer relaciones con otros ámbitos sociales; 3 – contribuye a esclarecer las realidades socioculturales sobre las que se decide intervenir ya que pretende comunicar las visiones que los agentes tienen de su mundo

y su modo de construirlo; 4 – aporta nuevas lecturas e interpretaciones a problemas predefinidos; y 5 – ilumina las dimensiones que atraviesan toda formulación e implementación de políticas, especialmente las vinculadas a los procesos de negociación/refuerzo/impugnación de sentidos entre los sujetos involucrados – agentes y sujetos “destinatarios”. En esta arena de disputa se definen los contenidos concretos que se efectivizan en toda política y programa (Velasco y Díaz de Rada, 1997; Montesinos, 2002).

En la investigación realizada, en el plano de las estrategias metodológicas, se ponderó la entrevista de corte antropológico. También se desarrolló la observación participante que permite al investigador familiarizarse con las lógicas cotidianas (Guber, 1991; 2001). Ambas estrategias metodológicas permiten una mayor profundidad en la construcción de los datos y colaboran en la comprensión contextualizada de las interacciones, acontecimientos y representaciones según el horizonte de sentido que los protagonistas dan a los mismos y el tiempo estipulado para el trabajo de campo. Frente a la preocupación por la validación, la investigación cualitativa no pretende ser generalizable, pero sí constituirse como una aproximación sistemática a la comprensión de los procesos bajo estudio. Dicho de otro modo, este estudio no se sustenta en criterios de representatividad estadística, sino en los aportes que puede ofrecer para describir, comprender y explicar las características y peculiaridades que asume la problemática bajo estudio⁴.

La investigación *“La implementación de los Planes de Mejora Institucional. Aportes para las políticas orientadas al fortalecimiento de la Educación Secundaria”* fue fruto de la articulación de dos ámbitos del Ministerio de Educación de la Nación: por un lado, el Área de Investigación y Evaluación de Programas de la DiNIECE⁵ y, por el otro, la Dirección Nacional de Educación Secundaria (DNES). En el

⁴ Los datos relevados se organizaron del siguiente modo: 1 – Corpus documental: conformado por documentos e informes producidos por el Consejo Federal de Educación y el Ministerio de Educación de la Nación, así como de las áreas pertinentes de las jurisdicciones e instituciones donde se desarrolló el trabajo de campo; 2 – Corpus de información secundaria: que incluye todas aquellas fuentes que proveen información empírica producida por otros investigadores, instituciones, etc.; y 3 – Corpus de registros de campo: integrado por todos los registros de trabajo de campo realizados por los investigadores en tanto documentan eventos e interacciones específicas de y con los sujetos involucrados.

⁵ El equipo de investigación socioantropológica del Área de Investigación y Evaluación de Programas de la DiNIECE se ha focalizado en la realización de estudios sobre la implementación de diversas políticas y programas educativos nacionales vinculados a la escolaridad secundaria en diferentes contextos jurisdiccionales: a- el Programa Todos a Estudiar, en las provincias de Buenos Aires y Tucumán (2006-2007); b – el Programa Nacional de Becas Estudiantiles, en la Provincia de Buenos Aires (2007), c – un estudio sobre la Educación de Jóvenes y Adultos en el nivel secundario desde la perspectiva de los sujetos (2009) y d- Un estudio Acerca de la enseñanza y el currículum a partir de las representaciones de docentes de la educación secundaria (2010).

marco de esta relación, se plasmó su propósito central orientado a producir conocimiento específico sobre la implementación de los Planes de Mejora Institucional, en tanto insumo que colabore en los procesos de toma de decisión⁶.

Los objetivos generales que guiaron la investigación se centraron en documentar las características que asumen los procesos de implementación, apropiación y resignificación de políticas federales y lineamientos nacionales de educación secundaria, específicamente de los Planes de Mejora, en los contextos jurisdiccionales y en las escuelas secundarias.

El PMI es una política federal que se lleva adelante en contextos jurisdiccionales e institucionales. Por esto, el trabajo de campo se efectuó en cuatro provincias, **A, B, C y D**⁷ ubicadas en diferentes regiones geográficas/educativas, sugeridas y acordadas por la DNES.

En cada una de las jurisdicciones, se desempeñaron cuatro miembros del equipo de investigación en los dos niveles definidos: a – el Nivel Central Jurisdiccional y, b – el Nivel Escolar. En el Nivel Central Jurisdiccional se llevaron a cabo entrevistas con funcionarios de la gestión educativa, miembros de equipos técnicos de las Direcciones de Educación Secundaria provinciales, supervisores y Asistentes Técnicos Territoriales. Asimismo, cuando fue posible, entrevistamos a referentes y técnicos provinciales de diferentes programas educativos nacionales que se espera articulen con los PMI. Al material empírico recabado a través de las entrevistas y observaciones, se agregaron documentos producidos por cada jurisdicción, especialmente los Planes Jurisdiccionales de Educación Secundaria.

En el Nivel Escolar, dos miembros del equipo de investigación permanecieron en la institución educativa de nivel secundario seleccionada durante aproximadamente una semana (con excepción de la **provincia D**).

Durante ese tiempo, se realizaron entrevistas semi – estructuradas en profundidad a miembros del equipo directivo, preceptores, tutores y profesores particularmente involucrados en la implementación del PMI y otros que se consideraron pertinentes tales como coordinadores de Centros de Actividades Juveniles (CAJ)⁸, y participantes de otros programas presentes en las escuelas. Dada la permanencia en la escuela durante todo su horario de funcionamiento (variable según cada institución), las entrevistas se complementaron con la observación participante de algunos momentos de la dinámica institucional y de la trama socioterritorial en la que se inserta. También, según los casos, se visitaron a organizaciones de la sociedad civil. Al material empírico recabado a través de las entrevistas y la observación, se le agregaron documentos producidos por cada institución, especialmente la formulación del PMI 2010 y la de 2011.

⁶ Al momento del diseño del proyecto, el Plan contaba con un año de ejecución.

⁷ Elegimos denominarlas así para preservar el anonimato de nuestros informantes.

⁸ Los Centros de Actividades Juveniles forman parte de un programa nacional y tienen como objetivo “promover nuevas formas de estar y de aprender en la escuela, a través de la participación de los jóvenes en diferentes acciones organizadas en tiempos y espacios complementarios y alternativos a la jornada escolar. Por medio de ellos se propone a las escuelas la planificación de espacios educativos abiertos y flexibles que son parte integrante del PEI y permiten abordar de modo innovador los contenidos curriculares”. Ver: <http://portal.educacion.gov.ar/secundaria/>

3. Los Planes Jurisdiccionales de Educación Secundaria y los Planes de Mejora Institucional⁹

En este apartado desarrollamos los rasgos más salientes de los Planes Jurisdiccionales de Educación Secundaria y los Planes de Mejora Institucional según la normativa federal que le dio origen y la documentación nacional producida desde la DNES para su implementación.

La LEN inaugura un desafío de gran magnitud al extender la obligatoriedad escolar a todo el nivel secundario. Desde su promulgación en el año 2006, en el seno del CFE comenzó un proceso de discusión, intercambio y negociación en torno a los lineamientos que deben tener las políticas y programas educativos para vehicular la extensión de ese derecho. Los acuerdos alcanzados se plasmaron en un conjunto de resoluciones que establecieron las características que debe asumir la educación secundaria en nuestro país¹⁰. También, establecieron los medios consensuados para esa construcción; en particular, los *Planes Jurisdiccionales de Educación Secundaria* y los *Planes de Mejora Institucional*:

“Los dos instrumentos que conformarán los apoyos básicos de los procesos de institucionalización y fortalecimiento de la educación secundaria serán los Planes Jurisdiccionales, que contribuirán en cada jurisdicción a ordenar, priorizar y promover con la racionalidad necesaria, las múltiples decisiones y gestiones que implica en cada provincia la implementación de la obligatoriedad de la educación secundaria, y los Planes de Mejora Institucional cuyo ámbito de definición y acción serán todas las escuelas secundarias del país, de ense-

*ñanza común y modalizadas, según lo establece la Ley de Educación Nacional”.*¹¹

En este escenario, la política federal de *Planes de Mejora Institucional* surge¹² a partir de las resoluciones aprobadas por el CFE en el año 2009¹³ y representa un desafío de proporciones superlativas dado el universo destinatario: todas las instituciones de nivel secundario de gestión estatal del país – a excepción de las técnicas¹⁴ – a las que se le suman algunas de gestión privada¹⁵. Por esto, sus propósitos condensan situaciones inéditas en su origen, alcance y profundidad respecto de este nivel educativo. De acuerdo con el esquema establecido, las provincias deben formular sus propios *Planes Jurisdiccionales de Educación Secundaria*. Se trata de un documento que debe incluir diagnósticos sobre este nivel educativo, definir sus problemas y prioridades. Sobre éste, las escuelas tienen que elaborar sus respectivos Planes de Mejora Institucional. En este nivel, también las instituciones educativas deben elaborar un documento en el que se plasmen diagnósticos, problemas y acciones para enfrentarlos.

En este contexto, los PMI se proponen como estrategia destinada al fortalecimiento de la organización institucional:

“Financiar planes de mejora que fortalezcan los procesos de enseñanza, aporten condiciones para sostener las trayectorias escolares, permitan la construcción de diversos recorridos para

⁹ Este apartado fue elaborado con la colaboración de Juan Rigal, integrante del Área de Investigación y Evaluación de Programas de la DiNIECE.

¹⁰ Al respecto puede consultarse el trabajo: Schoo, S. (2013). Redefiniciones normativas y desafíos de la educación secundaria en Argentina. Acuerdos federales en un sistema descentralizado. Serie *La Educación en Debate* N° 10. Febrero de 2013. Área de Investigación y Evaluación de Programas - DiNIECE. Ministerio de Educación de la Nación.

¹¹ Resolución CFE N° 88/09. Anexo: “Institucionalidad y fortalecimiento de la educación secundaria obligatoria. Planes Jurisdiccionales. Planes de Mejora Institucional”, pp 6-7.

¹² Esta política reconoce diversos antecedentes entre los cuales se encuentra el Programa de Fortalecimiento Institucional de las escuelas de enseñanza media de la Ciudad de Buenos Aires que comenzó en el año 2001. Este programa, a su vez, se inscribe en experiencias anteriores como el Proyecto XIII y los proyectos de orientación. Una investigación con enfoque socioantropológico sobre ese programa fue realizada por Sínisi (2007).

¹³ Nos referimos a: Resolución CFE N° 79/09. Anexo: “Plan Nacional de Educación Obligatoria”; Resolución CFE N° 84/09. Anexo: “Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria”; Resolución CFE N° 88/09. Anexo: “Institucionalidad y fortalecimiento de la educación secundaria obligatoria – Planes jurisdiccionales y Planes de Mejora Institucional”; y Resolución CFE N° 93/09. Anexo: “Orientaciones para la organización pedagógica e Institucional”. Especialmente el Anexo 2 de la Resolución CFE N° 79/09 contiene las propuestas de diversas estrategias a desarrollar que luego son retomadas por las normas posteriores y por los documentos nacionales de orientación para la implementación del PMI.

¹⁴ Para esa modalidad educativa, la Ley 26.058 de 2005 dispuso la creación de un fondo nacional para el desarrollo de Planes de Mejora jurisdiccionales y/o institucionales.

¹⁵ Se trata de aquellas instituciones que la autoridad jurisdiccional solicite, pero que deben emitir títulos oficiales, tener la máxima subvención estatal, ofrecer un servicio educativo gratuito, de contribución voluntaria o de bajo arancel y estar localizadas en una zona donde no haya oferta equivalente del sector estatal (Resolución CFE N° 88/09. Anexo: p. 10).

*la enseñanza y el aprendizaje, y brinden condiciones para otros modos de organización del trabajo docente”.*¹⁶

En un documento elaborado por la DNES¹⁷ se parte de un análisis que resalta que la escuela secundaria actual es producto de una institución históricamente diseñada para una minoría. El desafío, entonces, consiste en construir *una nueva secundaria para todos* para lo cual es *“necesario cuestionar y reubicar concepciones, prácticas y expectativas de diverso tenor”* (p. 9). Al respecto, se sostiene que cambiar la matriz de la escuela secundaria no es tarea fácil dado que la organización del currículo, el sistema de formación de docentes y la escuela misma están pensados en términos de la *vieja secundaria*. Sin embargo, también se plantea que resulta importante rescatar experiencias que las instituciones educativas pudieran estar llevando adelante y promover la articulación de los diferentes programas, nacionales y provinciales que se implementen en ellas en torno al PMI, en aras de lograr un enfoque *integral*.

Los objetivos del Plan son ambiciosos dado que se proponen incluir a sectores históricamente no esperados por las escuelas secundarias y generar cambios en la *“cultura institucional”* que permita alojarlos y garantizar trayectorias *“continuas y completas”*; avanzando, así, en la configuración de una nueva escuela secundaria inclusiva. Los propósitos fijados para los PMI están estipulados en el anexo de la Resolución CFE N° 88/09:

- a. *Planificar el desarrollo institucional a corto y mediano plazo tendiente a mejorar la calidad de la enseñanza y las trayectorias educativas de los estudiantes.*
- b. *Configurar un modelo escolar que posibilite cambios en la cultura institucional estableciendo bases para renovar las tradiciones pedagógicas del nivel secundario y para que la*

escuela sea accesible a colectivos estudiantiles más amplios y heterogéneos.

- c. *Lograr la inclusión y permanencia de los alumnos en la escuela y propiciar el desarrollo de propuestas de enseñanza que posibiliten a todos aprendizajes consistentes y significativos con especial énfasis en la atención de aquellos en situación de alta vulnerabilidad socioeducativa.*
- d. *Desarrollar propuestas curriculares que atiendan a los intereses, necesidades y potencialidades de los alumnos y al lugar de transmisión cultural que asume la escuela enfatizando la centralidad de la enseñanza y la adecuación de los saberes a las transformaciones socioculturales contemporáneas*¹⁸.

Sobre esta base, se considera que el PMI es una opción y una herramienta para lograr dichos propósitos. Para avanzar en su concreción, se establecieron dos ejes que tienen la función de orientar las acciones y estrategias a encarar por parte de las escuelas secundarias para su diseño. Ellos son: (i) *las trayectorias escolares*; y (ii) *la propuesta escolar y la organización institucional*. Para el primer eje, se proporciona una serie de recomendaciones: ampliar la oferta de espacios formativos extraclase para incorporar a quienes están fuera de la escuela; convocar a integrantes de la escuela y de la comunidad para formular estrategias de prevención del ausentismo; desarrollar acciones de apoyo para disminuir la cantidad de alumnos que no logran aprobar el año; implementar estrategias específicas para dar solución a quienes cursan sus estudios con sobreedad; lograr la articulación entre niveles y ciclos, y la vinculación con otras dependencias del estado y organizaciones sociales tanto para promover la inclusión como para ayudar a la inserción laboral de los egresados¹⁹. Para el segundo eje, se menciona el desarrollo de propuestas de enseñanza de los NAP, la

¹⁶ Resolución CFE N° 84/09. Anexo: p. 27.

¹⁷ Ministerio de Educación (2011). *Diseño e implementación del Plan de Mejora Institucional*. Serie de documentos de apoyo para la escuela secundaria. Documento N° 1, segunda edición.

¹⁸ Resolución CFE N° 88/09. Anexo: p. 5.

¹⁹ Resolución CFE N° 88/09. Anexo: p. 14.

replanificación de la oferta educativa que contenga variados itinerarios pedagógicos, espacios y formatos de enseñanza y aprendizaje; la adecuación de las regulaciones y de las prácticas institucionales; el mejoramiento de las estrategias de convivencia; y la formación continua de los docentes²⁰.

La *responsabilidad del diseño de los PMI* recae principalmente en los equipos directivos de las escuelas. Sin embargo, se trata de una responsabilidad compartida ya que las autoridades centrales de cada jurisdicción deben aprobar los Planes propuestos por las instituciones. En este sentido, los lineamientos del Plan establecen ciertas figuras y modalidades de funcionamiento en las provincias y en las escuelas. Por un lado, cada DES debe nombrar un *Referente Provincial de los PMI* y sumar a los equipos técnicos jurisdiccionales²¹. Esta figura es el nexo entre las autoridades nacionales y las provinciales; la encargada de la comunicación con las escuelas implicadas y del monitoreo de los avances de sus respectivos planes. Por otro lado, en cada jurisdicción debe conformarse un equipo de *Asistentes Técnicos Territoriales (ATT)*, quienes deben realizar el seguimiento de las instituciones durante los procesos de formulación, desarrollo y evaluación de los PMI. Para ello, forma parte de sus tareas recorrer los establecimientos educativos, dialogando y articulando el trabajo de los equipos directivos. *“El objetivo es orientar los Planes como una línea de acción que incorpora y contiene los proyectos específicos hasta ahora implementados por las instituciones, que se consideran pertinentes en el marco de las decisiones provinciales de política educativa”*²². Además, desde el MEN se recomienda involucrar a los equipos de supervisión. Por último, en cada institución se debe nombrar un *Responsable Institucional del PMI*, a cargo de la coordinación de su diseño, implementación, monitoreo y seguimiento siendo, además, el encargado de articular con el equipo directivo, los docentes con horas institucionales, los ATT y la supervisión.

En cuanto al *diseño del PMI*, se trata de una planificación bienal, pero se plantea una revisión anual de los logros y dificultades y su reformulación a partir de las evaluaciones realizadas. En cuanto a la presentación del Plan, el documento señala que deben estar contemplados los siguientes aspectos:

- Estado de situación: elaboración de un diagnóstico inicial que de cuenta de las trayectorias de

los alumnos, sus aprendizajes, y las propuestas escolares. Para ello, deben ser tenidos en cuenta los datos de matrícula, tasas de flujo, notas y resultados en evaluaciones diagnósticas y diversos aspectos que hacen a la propuesta escolar.

- **Objetivos y metas:** una vez elaborado el estado de situación de la escuela, que debería permitir identificar y priorizar los problemas, se deben acordar los objetivos y metas. Los primeros refieren a las opciones elegidas en el marco de los propósitos generales del PMI. Las metas, por su parte, son las que permitirán mensurar el avance en pos del logro de los objetivos.

- **Estrategias institucionales:** se menciona que *“constituyen el centro vital de los Planes de Mejora”*. Deben señalar qué se va a hacer en un año, a quiénes va dirigido, con qué periodización, quiénes son los responsables, con qué recursos didácticos y en qué espacios; y de qué forma va a ser evaluado el avance.

- **Dispositivo de seguimiento y monitoreo:** su finalidad es poder tener información parcial y a tiempo sobre el desarrollo de las acciones realizadas con el fin de poder realizar los *“ajustes y adecuaciones que resulten necesarios para alcanzar las metas propuestas”*. En este sentido, es considerado de vital importancia para que las escuelas *“se miren”*. Este dispositivo debe estar constituido por los mismos indicadores utilizados en el diagnóstico, para así permitir la observación de su evolución en el tiempo.

- **Financiamiento:** sobre este aspecto, se señala que – como parte del diseño del PMI – la escuela debería revisar la forma en que se están gestionando los recursos disponibles, con el sentido de poder evaluar en qué medida podrían ser redireccionados hacia los objetivos previstos.

En relación con el *financiamiento*, muchas de las actividades delineadas en los PMI pueden tener lugar fuera de los espacios curriculares de los diversos planes de estudio. Por eso, el Plan contempla el financiamiento de cierta cantidad de *horas institucionales* para el pago a quienes se responsabilicen por ellas. Las decisiones so-

²⁰ Resolución CFE N° 88/09. Anexo: p. 14.

²¹ Resolución CFE N° 88/09. Anexo: p. 14.

²² *Secundaria en el Bicentenario*, Revista de la Dirección de Educación Secundaria. N° 2. Agosto 2010, pp. 3 y 4.

bre su utilización son potestad de cada jurisdicción a partir de las prioridades identificadas en sus Planes Jurisdiccionales. A su vez, cada escuela las distribuye de acuerdo con sus necesidades. Sobre quiénes pueden ser designados para tomarlas, se señala que:

“Los perfiles docentes previstos para la asignación de horas institucionales se centrarán en perfiles con título docente que asuman tareas de tutoría en sus diferentes dimensiones, facilitadores pedagógicos y/o en menor proporción otros profesionales incluyendo por ejemplo personas involucradas en la coordinación de talleres, y encuentros destinados a docentes, alumnos y/o padres, en función de problemáticas identificadas como relevantes. También podrán asignarse horas a docentes que colaboren con el equipo directivo en la coordinación, gestión, seguimiento y evaluación del Plan y -en el caso particular de las escuelas articuladas- para las acciones conjuntas entre los diferentes servicios educativos. Si bien se sugiere que los docentes se estén desempeñando en el establecimiento y acrecienten sus horas, se podrá convocar de manera excepcional a docentes que no pertenezcan a la institución”.²³

Para la distribución de las horas deben tenerse en cuenta otras consideraciones: (i) las horas asignadas pueden ser reajustadas temporalmente de acuerdo con las necesidades identificadas por la escuela (por ejemplo, si determinara que se realizarán clases de apoyo para la preparación de los alumnos para las instancias de examen, esos momentos tendrán una mayor cantidad de horas); (ii) no deberían asignarse horas a determinadas personas durante todo el transcurso del ciclo lectivo, sino acotarlas de acuerdo a las acciones contempladas; (iii) deberán ser asignadas en bloques de – como máximo – 3 o 4 horas cátedra; y (iv) se recomienda que el

80% de las horas sean destinadas a acciones dentro de las instituciones, y el 20% restante a actividades con otras instituciones y organizaciones de la sociedad civil, de formación docente, entre otras. También se recomienda que el 75% de las horas se dediquen al acompañamiento de las trayectorias de los alumnos y el 25% restante a gestión de la convivencia y actividades formativas extraclase.²⁴

Además de las horas institucionales, el financiamiento abarca fondos para *gastos operativos* destinados a solventar el desarrollo de las actividades que se planifiquen²⁵.

Si bien el PMI tiene carácter bienal, la transferencia de fondos y su rendición son anuales. Los montos destinados a las instituciones se determinan por rangos de matrícula²⁶ y transferidos directamente a aquéllas en un solo pago al inicio de las actividades²⁷, salvo para un grupo de provincias que solicitaron que los fondos para horas institucionales se transfirieran a la jurisdicción para, desde allí, realizar los pagos correspondientes. Se ha establecido que los fondos fueran acreditados en una tarjeta prepaga del Banco Nación, asociada al CUE de la escuela, y a nombre del director²⁸.

En el marco de la implementación de los PMI, se elaboró el Módulo de Monitoreo que es una base de datos de todas las escuelas involucradas en el Plan y en el cual éstas deben cargar información sobre matrícula inicial, repitentes, promovidos a diciembre y mayo, salidos con y sin pase. Esta carga se hace on line y se firma como declaración jurada. Este Módulo está asociado al SITRARED que es el Sistema de Transferencias en Red de Recursos Educativos, dependiente de la Subsecretaría de Coordinación Administrativa, por medio del cual se realizan y controlan las transferencias de fondos nacionales a las diferentes jurisdicciones.

²³ Ministerio de Educación (2010). “Instructivo para la ejecución. Planes de Mejora Institucional de Nivel Secundario”, p. 3 (El destacado corresponde al original).

²⁴ Ministerio de Educación (2011) “Pautas para el financiamiento” En Documento 1. *Diseño e implementación del Plan de Mejora Institucional. Serie de documentos de apoyo para la escuela secundaria*. Segunda Edición Marzo 2011. p. 105, Anexo 4.

²⁵ Por ejemplo: materiales didácticos y útiles, viajes y visitas, movilidad para alumnos y docentes cuando las actividades diseñadas así lo requieran (exceptuando traslados de alumnos de y hacia la escuela) viandas o refrigerios, fotocopias, insumos informáticos y para fotocopadoras, insumos para laboratorio, material audiovisual, material para educación física (no inventariable), obras literarias para los alumnos y gastos administrativos generados por el desarrollo de las actividades. Se enfatiza que estos fondos no podrán destinarse a la compra de equipamiento (televisores, filmadoras, etc.), libros para la biblioteca, suscripciones a publicaciones, mobiliario ni otro tipo de bienes de capital inventariables.

²⁶ Al momento del trabajo de campo, segundo semestre de 2011, se establecía que, para el rubro horas institucionales, las escuelas recibirían entre un mínimo de \$11.500 hasta un máximo de 43.500. Al respecto, se estableció que el pago por hora institucional sería igual al valor de la hora cátedra de bolsillo con 10 años de antigüedad vigente en la jurisdicción. Para el ítem vinculado a los gastos operativos, para la misma época se fijó que los montos oscilarían entre \$ 3.500 y \$ 6.500. Es decir que el total transferido a la escuela anualmente variaría entre \$15.000 y \$50.000.

²⁷ Para 2011 se contemplaba que los gastos para horas institucionales serían transferidos en dos pagos.

²⁸ También se establece que podrían realizar extracciones con un límite diario y, adicionalmente, solventar gastos usándola como tarjeta de débito con un límite diario adicional. No se podrían realizar transferencias de dinero.

II. Sobre acuerdos y mediaciones: el PMI en los contextos jurisdiccionales y escolares ²⁹

El PMI se inserta en una trama preexistente. Estrictamente, consideramos que cualquier política lo hace. La diferencia radica en que, desde sus lineamientos básicos, el PMI propone reunir, ordenar, dar coherencia a las distintas acciones y proyectos que estuvieran funcionando previamente para que confluyan de manera más o menos articulada en las escuelas.

Tal como lo hemos planteado, el trabajo de campo se articuló en torno a dos instancias: el Nivel Central Jurisdiccional y el Nivel Escolar. Éstos constituyen escalas distintas en que se procesan las políticas y programas educativos y, al mismo tiempo, contextos relacionales diferentes para los sujetos que en ellos actúan y/o se referencian.

En el Nivel Central Jurisdiccional y en el Nivel Escolar, fueron cobrando relevancia diferentes dimensiones de análisis. Para esta presentación, hemos realizado una selección para cada nivel. Los criterios de elección radican en su pertinencia para documentar la complejidad de las tramas de mediaciones que se juegan en todo proceso de implementación de políticas y programas. Cada una de ellas permite alumbrar no sólo las resignificaciones de sus contenidos sino, y de manera fundamental, ciertas características sociohistóricas de los contextos jurisdiccionales e institucionales que se ponen en juego en tales procesos de apropiación y recontextualización.

Dada la magnitud de la información analizada, incluimos al final del trabajo un anexo con dos cuadros. Uno, sintetiza la opción de estructura académica realizada por cada provincia, si cuenta con una ley provincial enmarcada en la LEN, los principales lineamientos del PMI que se inscriben en las definiciones políticas provinciales en torno a la educación secundaria obligatoria, así como los criterios de selección y expectativas respecto de los ATT. Un segundo cuadro condensa la información relacionada con las escuelas donde se hizo una estadía de campo: los cargos de su POF así como las acciones realizadas en el primer y segundo año de implementación del PMI.

A continuación nos centraremos en el Nivel Central Jurisdiccional para luego, desarrollar las dimensiones referidas al Nivel Escolar.

A. Nivel Central Jurisdiccional

Es importante destacar que las dimensiones elegidas para el Nivel Central Jurisdiccional y su contenido constituyen un recorte del material relevado y analizado en el transcurso de la investigación. Razón por la cual no contempla la totalidad de los lineamientos y acciones promovidas por los funcionarios y técnicos de cada jurisdicción en el marco de las políticas orientadas al nivel secundario.

Ahora bien, dados los soportes teóricos que desarrollamos en el punto I, consideramos que los posicionamientos y decisiones de los actores ubicados en este nivel requieren ser contextualizados para acceder a su comprensión. Cada una de ellas son fruto de acuerdos contingentes, más o menos trabajosos, contruidos en diálogos no necesariamente presenciales con múltiples actores tanto estatales como de la sociedad civil, y en función de las características históricas del sistema educativo provincial, del nivel secundario en particular, así como de las condiciones materiales y económicas en que se desenvuelven, más o menos constrictivas según el caso.

En este apartado, hemos recortado dos ejes que contribuyen a analizar las apropiaciones diferenciales de las políticas federales: 1. las definiciones políticas provinciales en torno a la educación secundaria obligatoria; y 2. la creación y funciones de los ATT.

1. Definiciones políticas provinciales en torno a la educación secundaria obligatoria

Al momento del trabajo de campo, en las cuatro provincias visitadas se estaban llevando a cabo procesos de acomodamiento organizativo y burocrático vinculados a la creación de la Dirección de Educación Secundaria a tono con la estructura que fija la LEN. Esto implicó que funcionarios y técnicos de cada Dirección desplegaran esfuerzos vinculados con el armado de los circuitos administrativos correspondientes, con la convocatoria de equipos técnicos y con la construcción de legitimidad para la nueva estructura tanto hacia adentro del ámbito ministerial como hacia las instituciones educativas y los actores escolares y supervisivos. Simultáneamente a es-

²⁹ El material que sigue toma como referencia los informes finales de cada jurisdicción en los que también participaron Juan Rigal, Lucía Vera Groisman, Sara Pallma y Lucía Petrelli.

tos procesos, cada Dirección debía comenzar a diseñar e implementar el *Plan Jurisdiccional de Educación Secundaria* y los *Planes de Mejora Institucional* en el nivel de las escuelas.

Desde el enfoque teórico propuesto, consideramos que los sujetos se mueven en determinados marcos que los condicionan y delimitan su accionar; pero, al mismo tiempo, ellos configuran las políticas y sus procesos de implementación. Por ello, en este punto, desarrollaremos dos grandes tópicos sobre las condiciones en las que los sujetos actúan y que enmarcan las políticas provinciales en torno a la educación secundaria obligatoria en cada jurisdicción, y que hemos denominado: 1 – entre las herencias recibidas y las definiciones actuales de las políticas educativas locales y, 2 – entre trayectorias y definiciones de la política: sobre los modos en que se construye la obligatoriedad de la educación secundaria. Es importante destacar que no presentaremos de manera exhaustiva todas las orientaciones y acciones provinciales, sino aquellas que adquirieron mayor centralidad en las entrevistas realizadas.

1.1. Entre las herencias recibidas y las definiciones actuales de las políticas educativas locales

En cada jurisdicción, es posible recortar un conjunto de dimensiones que enmarcan diferencialmente los procesos de adaptación de los lineamientos del PMI que llevan adelante. También contribuyen a comprender las diferencias observadas en ciertas decisiones y prioridades adoptadas respecto de la construcción de la *nueva escuela secundaria*.

En lo referido a lo que hemos denominado “entre las herencias recibidas y las definiciones actuales de las políticas educativas locales”, las dimensiones escogidas son: las relaciones entre las huellas de los procesos de reforma educativa vinculadas con los cambios en la estructura de los sistemas educativos provinciales; la infraestructura edilicia del nivel secundario y la existencia de ciertas políticas locales vinculadas con la creación/ampliación de determinados cargos en las escuelas secundarias.

Las huellas de los procesos de reforma educativa asumieron un peso diferencial en las jurisdicciones visitadas.

Focalizando en las modificaciones de las estructuras de los sistemas educativos provinciales, según lo establecido en su momento por la LFE y las disposiciones tomadas por las autoridades locales, su implementación fue muy dispar entre las jurisdicciones y al interior de cada una de ellas³⁰. Esto último obedeció a que algunas establecieron diferencias en la implementación y localización del tercer ciclo de la EGB entre zonas urbanas y rurales, entre el sector privado y el público, entre otras (Hirschberg, 2000). Y esto, a causa de diversas decisiones que se fueron tomando de acuerdo con cada contexto particular, con los diagnósticos que se realizaron, así como en función de las disputas con distintos actores – sindicales, religiosos, partidos políticos, movimientos sociales, entre otros – que, según cada jurisdicción, lograron frenar y/o matizar las políticas impulsadas, o bien, que se incluyeran sus demandas como parte de las decisiones tomadas (Sénen González, 2001; Terigi, 2007). Asimismo, los cambios de gobierno en los niveles provinciales, y las distintas modalidades de relación entre los representantes de los ejecutivos provinciales y las autoridades nacionales, son elementos que deben ser incorporados para analizar la complejidad de la implementación de una reforma nacional en un contexto federal.

La LEN nace, entre otras cuestiones centrales, a partir de un diagnóstico basado en la fragmentación educativa como fruto de la aplicación dispar de la reforma educativa de los años 90. Por esto, se propone producir cierta unidad en un sistema descentralizado. El establecimiento de sólo dos variantes de estructura para que opten las provincias – 6 años de educación primaria y 6 de secundaria o 7 para el caso de las escuelas técnicas (en adelante 6 – 6/7) o 7 años de primaria y 5 de secundaria o 6 para el caso de las escuelas técnicas (en adelante 7–5/6) – pone en marcha procesos de reordenamiento cuya intensidad dependerá de las modificaciones emprendidas en los años anteriores y de sus efectos en la conformación de cada sistema educativo provincial.

Asimismo, la LEN, al extender la obligatoriedad a todo el nivel secundario, abre a complejos desafíos que incluyen, de manera central, la obligación estatal de proveer servicios educativos para poner al alcance de los *nuevos públicos*. En este sentido, la cuestión de la cantidad y localización de unidades educativas donde efectivizar el derecho a la educación constituye una de las problemá-

³⁰ Desde el Área de Investigación de la DiNIECE se desarrollaron diversos trabajos sobre la variada implementación del Tercer Ciclo en las provincias. Ver, entre otros: Cappellacci, I., Gruschetsky, M. y Serra, J. C. (2005); DiNIECE (2000) DiNIECE (2002); Gluz, N. (2000) Gruschetsky, M. y Serra, J. C. (2003).

ticas nodales. En el marco de la investigación sobre la implementación de los PMI nos encontramos con situaciones dispares entre las jurisdicciones visitadas respecto de estos temas.

La **provincia A** es una de las que presentó menores condicionamientos para implementar el cambio de estructura elegido recientemente dado que las opciones organizacionales decididas durante los procesos de reforma educativa no implicaron mayores movimientos de alumnos ni reubicaciones de edificios.

Esta jurisdicción, entre los años 90 y comienzos del 2000, definió tres modelos institucionales en función de la ubicación geográfica de las escuelas. Por un lado, organizó lo que se denominó la EGB 3 *articulada* que supuso la articulación entre una exescuela media y varias exprimarias, donde éstas conservaban el 7º año y las exmedias, los 8º y 9º. Esta opción requería que en cada zona hubiese una cantidad suficiente de instituciones de nivel medio para que cada una pudiera articular con varias del nivel primario. Por otro lado, la EGB completa se implementó en localidades donde se consideraba que la cantidad de escuelas medias cercanas no permitía realizar la articulación. Así, sobre la base de una escuela primaria, se crearon los 8º y 9º en una misma institución. La EGB completa tuvo dos formas distintas de implementación. Una vinculada con las instituciones localizadas en zonas con una cantidad de estudiantes que ameritaba el sostenimiento de un cuerpo docente, y otra relacionada con aquellas ubicadas en contextos rurales que fueron integradas al Proyecto 7 del Plan Social Educativo³¹ por su escasa cantidad de estudiantes. Antes de que se sancionara la ley provincial de educación (promulgada en enero de 2002), y en el marco de un cambio de gobierno, se estableció que la EGB 2 estaría conformada por 4º, 5º, 6º y 7º año y la EGB 3 por 8º y 9º año. De esta manera, el 7º año se localizó en las antiguas escuelas primarias. Al momento del trabajo de campo, septiembre de 2011, no se había cambiado la denominación de los años de estudio originados por la LFE más allá de que la opción vigente en la actualidad es de 7 –5/6.

Esta provincia llevó a cabo una reforma curricular para la EGB 3 con especial énfasis a partir del año 2001 y que tuvo como metas *“superar la fragmentación del conocimiento en gran cantidad de asignaturas de cursado*

simultáneo”, profundizar *“la formación general de fundamentos apoyada en áreas de conocimiento”* y *“homogeneizar el marco curricular provincial”*, entre otras. Estos cambios fueron acompañados por un proceso de concentración de horas cátedra de los profesores que fue regulado por ley en septiembre de 2001³².

Dado este escenario, entonces, la opción elegida para acomodarse a lo dispuesto por la LEN, 7 – 5/6, no implicaría reacomodamientos sustanciales, al menos en las zonas urbanas de mayor concentración poblacional. En la medida en que esta provincia al momento del trabajo de campo no había aprobado una nueva ley de educación³³, tanto la estructura elegida como otras decisiones político – técnicas se objetivaban en normas de menor jerarquía tales como resoluciones y decretos basados en la LEN y las resoluciones del CFE.

Es importante señalar que esta jurisdicción (**A**) cuenta con una serie de cargos incorporados en las plantas orgánico funcionales (POF) de las instituciones educativas del nivel secundario que constituyen un punto de partida distintivo en relación con los actuales lineamientos para el nivel, al tiempo que alude a posibilidades financieras diferenciales respecto de otras provincias. En este sentido, los llamados Servicios de Orientación se universalizaron en las escuelas secundarias en el año 2011. El antecedente es la existencia de los cargos de coordinador de 8º y 9º años de EGB. La creación de los *Servicios de Orientación* suma estos cargos y agrega los de asesor pedagógico y trabajador social conformando un equipo interdisciplinario por cada escuela del nivel. Estos Servicios de Orientación entroncan con la prioridad otorgada por la gestión educativa a las *trayectorias escolares* de los alumnos, tal como veremos más adelante.

Además, esta jurisdicción contaba con un programa propio que *“tiene por lo menos cinco años”* de vigencia, según nos relatan, a través del cual se financian horas institucionales con fondos provinciales. Se trata, específicamente, de una hora cátedra por cada división que tenga cada escuela en particular. El Programa, según puede leerse en la página web provincial, *“concentra su accionar en los alumnos de 8º y 9º año de la EGB y primer año del polimodal, en situación de riesgo pedagógico y social”*, a través de apoyaturas en determinados espacios curriculares.

³¹ El Plan Social Educativo (PSE) fue una política compensatoria implementada por el Ministerio de Educación nacional entre 1993 y 1999, en el marco de los procesos de Reforma Educativa originados a partir de la sanción de la LFE. El PSE focalizó sus acciones en aquellas instituciones educativas que atendieran a población identificada como pobre.

³² Se trata de la Ley provincial N° 6.929, del 18 de septiembre de 2001.

³³ Al momento de elaborar esta publicación, tampoco se había sancionado una nueva ley provincial de educación.

Distintos procesos y miradas registramos en la **provincia B**. Aquí, el diagnóstico elaborado por la gestión educativa enfatizó la fragmentación del sistema educativo provincial como dimensión constitutiva y heredera de las maneras dispares e irregulares en que se implementaron los cambios propiciados por la LFE y su correlato local, la Ley de Educación Provincial. Aunque abarcaron un universo acotado de instituciones, alcanzaron a desarrollar-se distintas variantes.

Centrándonos en el actual nivel secundario, durante 1998 comenzó a implementarse la EGB 3 Rural, en el marco del Proyecto 7 del Plan Social Educativo, en ciertas escuelas concebidas como Unidades de Gestión Local³⁴. Sin embargo, esto pudo implementarse sólo en dos localidades debido a un conjunto de dificultades como la insuficiencia de profesores postulantes para ejercer como docentes itinerantes, la falta de caminos accesibles a las escuelas y la ausencia de viáticos para el traslado de estos profesores. Por esto, una gran proporción de niños que habitaban en contextos rurales sólo podían cursar allí la EGB 1 y 2 (Mezzadra, 2002). En lo que respecta al ámbito urbano, en 1999 se implementó la EGB 3 en 50 escuelas como Proyectos Especiales³⁵. En este marco, la EGB 3 se localizaría en aquellas instituciones que contasen con los recursos humanos y materiales necesarios, ya fueran escuelas de EGB, escuelas secundarias o polimodales, con dependencia de la unidad educativa en donde se situara. Durante 1999 también comenzó a desarrollarse la Educación Polimodal involucrando a 23 escuelas del antiguo secundario. Finalmente, aunque la implementación de la reforma se acrecentó durante los años siguientes, predominó el sistema de 7 –5/6 frente a la EGB 3 y el polimodal. Al respecto, una funcionaria entrevistada describía del siguiente modo la herencia recibida:

“En (esta provincia) hay que recordar que teníamos todos los modelos educativos, primarias de siete, secundarias de cinco, escuelas técnicas y teníamos escuelas tecnológicas. Teníamos primarias de primero y segundo ciclo de la EGB o sea hasta 6º, teníamos polimodales de tres años, teníamos EGB 3 y polimodales, teníamos EGB 1, 2 y 3, es decir, todo lo que se le ocurría al resto del país nosotros lo teníamos.”

(...) Reconstruir toda esa gran fragmentación, esa gran sensación de inestabilidad, porque había cosas que estaban en el aire”.

En el marco de la opción elegida según la ley provincial de educación sancionada en 2010, 7 – 5/6, uno de los desafíos centrales de la gestión fue reacomodar esta diversidad de estructuras existentes. En 2011, los 7º años ubicados en las escuelas secundarias volvieron a las primarias.

En lo que respecta a la oferta del nivel secundario, la relación 3 a 1 entre establecimientos de enseñanza primaria y secundaria, tal como lo expresaba una entrevistada, alude al déficit edilicio; al que se suman carencias históricas en la ampliación y mantenimiento de la infraestructura educativa existente. A pesar de la creación de nuevos edificios registrada en los últimos años³⁶, según nos relatan, el desfase persiste y lleva a que los edificios nuevos se saturen rápidamente al hacer un uso extensivo: agregando turnos o niveles más allá del objetivo para el que fueron construidos.

Frases relevadas tales como estructura “colapsada”, “desinversión terrible” sin duda explicitan la herencia recibida y la magnitud de los desafíos para llevar adelante la obligatoriedad del nivel. Situación que asume especial cariz en una provincia que contiene gran cantidad de población rural dispersa y con problemas de accesibilidad.

En relación con la conformación de las POF de las instituciones de nivel secundario, la creación en 2011 del cargo de asesor pedagógico para todas las escuelas constituyó un esfuerzo importante en el contexto histórico y financiero aludido.

Por su parte, en la **provincia C**, los cambios en la estructura de su sistema educativo en los años ‘90 alcanzaron a un número limitado de establecimientos tomados como prueba piloto; aunque mayor extensión tuvieron en las escuelas ubicadas en contextos rurales y en el sector de educación privada. Para el año 2006, del total de la matrícula de nivel secundario, 7 de cada 10 alumnos se concentraba en la organización de secundaria completa y el resto correspondía a establecimientos de EGB 3 más polimodal (Cappellacci; 2011). Es decir que, a la fecha en que se sancionó la LEN, la mayor parte de la matrícula

³⁴ Este proyecto consistió en armar conjuntos de escuelas cercanas que compartían profesores itinerantes, quienes recorrían los establecimientos rurales para enseñar los contenidos específicos de las diferentes áreas y un maestro tutor para cada escuela designado específicamente para realizar un seguimiento cercano de los aprendizajes de los alumnos. La provincia creó esta figura puntualmente para la implementación de esta modalidad (Mezzadra, 2002).

³⁵ Esta denominación, parafraseando el artículo 304 del Estatuto del Docente, la recibían los planes y programas que el Consejo General de Educación (CGE) proyectase en el marco de la política educativa por necesidades específicas de los niveles y modalidades, para mejorar o afianzar los objetivos de la educación. Estos proyectos serían de carácter transitorio por convenios con otros organismos o por decisión del CGE.

³⁶ En un esfuerzo compartido entre la Nación, a través de los programas de construcción de escuelas del Ministerio de Planificación Federal, y cada provincia que aporta el sostenimiento de los cargos.

de nivel secundario asistía a establecimientos educativos de 5/6 años. Con este panorama, la opción elegida para acomodarse a lo dispuesto por dicha norma, 7 – 5/6, no implicaría realizar reacomodamientos sustanciales. Al respecto, esta jurisdicción – al momento del trabajo de campo – aún no había sancionado una nueva ley de educación provincial³⁷. No obstante, cabe destacar que su Constitución fue pionera en extender la obligatoriedad del nivel secundario, dado que data del año 1986.

Esta jurisdicción porta una característica similar a la **provincia B**: un gran déficit edilicio, y una distribución dispar de la oferta especialmente entre los ámbitos rurales y urbanos. Dadas las características geográficas y demográficas, los problemas de cobertura asumen particular importancia en las zonas rurales, con población dispersa y de difícil accesibilidad, lo cual acarrea el desafío, entre otros, de garantizar el traslado de docentes y alumnos. Dadas las históricas restricciones financieras de esta provincia, incorporar a la POF de las instituciones secundarias el cargo de asesor pedagógico constituyó un esfuerzo importante.

Un caso diferente lo constituye la **provincia D** ya que los cambios de estructura del sistema educativo según la LFE abarcaron a todas las instituciones. En particular, la localización de la EGB 3 dio lugar a la creación de anexos que podían depender tanto de una EGB como de un polimodal. Según nos relatan, la EGB 3 se había localizado principalmente en las escuelas secundarias. La ley de educación provincial, sancionada luego de la LEN, estableció que la opción elegida para el cambio de estructura es 6 – 6. El problema edilicio que se venía encarando se vinculaba con la ampliación o creación de nuevas unidades que permitiese la unificación de la exEGB 3 y el expolimodal, más allá de que en los últimos años se hubiera avanzado en la construcción de *“metros cuadrados, de edificios tanto de construcción de nuevas escuelas como de construcción de aulas, todos los años entran todos”*, tal como decía un funcionario entrevistado.

De manera complementaria, dado que la provincia experimentaba un aumento de alumnos para los años superiores del nivel secundario, este crecimiento también exigía la creación de nuevos cursos. Al decir de una funcionaria *“había un atraso importante y acá, se ha hecho mucha obra, se ha puesto mucho en infraestructura”*. La entrevistada hacía referencia, en este caso, a que la

jurisdicción es receptora de población migrante lo que incrementa, a su vez, la demanda educativa.

Pero otra herencia carga esta provincia que constituye una característica diferencial respecto de los cambios que se impulsan en el nivel secundario. Nos referimos a la existencia de determinados cargos en las escuelas como el MOT – Maestro Orientador Tutor –, vigente desde el año 1999 y que cumplía funciones de tutor de la EGB 3. A partir de 2008, ese cargo se convirtió en POT – Profesor Orientador Tutor – y empezó a ser ocupado progresivamente por profesores de secundaria. También, se comenzó a extender de la EGB 3 al Polimodal. El rol del POT supone la asignación de un módulo semanal equivalente a 80 minutos para el trabajo de tutoría en el aula con los alumnos. Asimismo, las escuelas del nivel secundario contaban con el POA – Período de Orientación y Apoyo – y el POC – Período de Orientación Continua. El POA tenía una duración anual y constaba de clases de apoyo a los estudiantes en la materia que adeudaran como previa y las daba un profesor que no necesariamente era el titular de la misma. El POC era un espacio que corría de manera paralela al año que cursara el alumno con el objetivo de apuntalar sus aprendizajes. Además, todas las instituciones educativas contaban con hasta 100 horas institucionales pagas por el presupuesto provincial en proporción con la cantidad de cursos que tuvieran. Según nos explicaban, hasta el año 2007 esas horas se asignaban a todos los docentes en función de los espacios curriculares que tuvieran. A partir del año 2008 esto se modificó y dicha asignación se comenzó a hacer por proyecto y *“para el docente que quiere”* dado que *“hay docentes que no querían tener horas institucionales, porque no las querían cumplir, no les interesaba tenerlas”*. Uno de los usos habituales era emplearlas para las Coordinaciones de Departamento o para proyectos – *“clubes de ciencias”, “olimpiadas de biología/filosofía/matemática” “clases de guitarra” o “lo que haga falta”* –, presentados por los profesores y que debían ser aprobados por el supervisor correspondiente y la propia DES provincial. Con estas horas, los directores debían organizar los POA y POC.

Otro rasgo a destacar radica en que los docentes del nivel contaban con una hora institucional mensual por cada escuela en que trabajaran para emplearla en actividades por fuera del curso donde dictaran sus clases. Estas horas se pagaban *“del 20 de febrero al 20 de diciem-*

³⁷ Al momento de elaboración de esta publicación tampoco se había aprobado una nueva ley de educación.

³⁸ Se trata de horas que están incorporadas al salario docente.

bre, todos los meses cobrás tu hora institucional según la cantidad de escuelas de desempeño que tengas. Si trabajás en cuatro escuelas, son cuatro horas institucionales”³⁸. Por lo general, eran utilizadas para corrección, entrevistas con padres, reuniones de personal, entre otros.

De esta manera, ciertos espacios y funciones asignadas a las tutorías e impulsadas desde los lineamientos del PMI ya se encontraban presentes aquí. Estos cargos aluden a políticas provinciales que constituyen un piso diferencial que se pone en juego en las reapropiaciones y en la forma en que se implementa el Plan. En este sentido, una funcionaria reflexionaba que el aporte del PMI se vinculaba con “redireccionar, buscar por qué, qué vas a dar y por qué lo vas a dar, porque antes el recurso también estaba”.

Asimismo, en esta provincia se tomó la decisión de que los gabinetes psicopedagógicos sean *externos*. A diferencia de otras jurisdicciones donde promovieron la creación de esos cargos al interior de todas las escuelas secundarias o, al menos, se aspira a ello, aquí se optó porque no dependieran jerárquicamente del director.

Comenzó como una experiencia piloto en 2005 y se fue expandiendo, en particular, a partir de la sanción de la ley provincial en 2010. Se trata de un grupo de psicólogos y psicopedagogos organizados por regiones educativas que tenían asignadas escuelas de los distintos niveles por un período de cuatro años, tras los cuales debían rotar a otras instituciones. Al interior de las escuelas, el tipo de trabajo que se realiza puede ser individual, grupal y/o institucional.

Además, realizan lo que los entrevistados denominan “intervenciones en crisis” para las escuelas que “te piden una intervención, generalmente, ante situaciones de muerte en sus distintas versiones: homicidio, suicidio, muertes traumáticas o intervenciones especiales en situaciones de violencia, intervenciones de condiciones de época actual” (Coordinadora equipo interdisciplinario).

La concepción subyacente refería a cierta desconfianza respecto de algunos directivos que presionarían para “sacarse a chicos de encima”. En el marco de una política inclusiva, nos decían, “sobre todo, cuando el alumno tiene problemas de aprendizaje, y menos ahora con un secundario obligatorio, tenemos que tenerlos a todos los chicos adentro de las instituciones. Esto de estar sa-

cando a los chicos de encima ya no se puede”.

Un problema que atravesaba a esta jurisdicción, según nuestros entrevistados, refiere a la escasa cantidad de profesores de nivel secundario. Desde los tiempos de la reforma de los '90, los maestros de educación primaria pudieron asumir horas en 7° año de EGB³⁹. Hacia 2008 a los maestros que estaban en esta situación se les dio la opción de volver a la primaria. Para quienes se quedaron en la secundaria, el cargo de titular fue convertido en 20 horas cátedra y habilitado sólo para dictar clase en 7° año. Si bien se realizó una titularización masiva de maestros, nos dicen que de todas maneras “falta mucho recurso humano. No hay profesores”. Por ello, a pesar de que no consideraban que fuera una solución óptima, cubrían las horas cátedra con distintos profesionales sin título docente además de con maestros de primaria⁴⁰.

Mencionamos la importancia de recuperar la historicidad de los procesos educativos dada su incidencia en la recontextualización de los actuales lineamientos vinculados con hacer efectiva la escolaridad obligatoria. Entre otros aspectos, esta cuestión la hemos documentado en relación con algunas de las transformaciones ocurridas durante los procesos de reforma educativa de los años 90 y comienzos de 2000. Estos antecedentes y las experiencias que se construyen y sedimentan a través de ellos, inciden en las decisiones y márgenes de acción de las gestiones provinciales en los que, también, influyen las particularidades de la organización político – burocrática de cada sistema educativo y sus características geográficas, demográficas, políticas y sociales. Asimismo, nos anticipa ciertas particularidades en torno a las formas de pensar y de encarar las políticas, especialmente en el marco de los desafíos que se instauran a partir de la sanción de LEN.

Como hemos podido apreciar, cada jurisdicción carga con procesos históricos particulares que delimitan escenarios y desafíos diferenciales para la concreción de los cambios contemporáneos que se promueven para el nivel secundario. En tres de ellas, el reacomodamiento a la opción de estructura elegida pareciera que no implicaba grandes transformaciones. Sin embargo, el caso de la **provincia B** señala que no se trata sólo de una cuestión de cantidad de instituciones involucradas en los cambios ya que, aunque la aplicación de la reforma

³⁹ Para esto, habían realizado distintas instancias de capacitación, incluidas las de la Red Federal de Formación Docente Continua y otras provinciales.

⁴⁰ También por este motivo a pesar de que el máximo de horas cátedra que un docente puede tener es de 45, en el caso de que permanezcan cargos disponibles, un profesor puede sumar nueve horas más llegando a un total de 54 horas.

educativa alcanzó a un universo acotado, sus efectos implicaron la existencia de una gran variedad de modelos organizacionales. Distinto es el caso de la **provincia D**, que enfrentaba el reto de crear nuevas unidades sobre la base de unificar dos tipos de instituciones diferentes, con escasez de profesores, al tiempo de dar respuesta a una población en crecimiento. También hemos podido observar los pisos diferenciales en relación con la estructuración de las POF de las escuelas que dan cuenta de las distintas posibilidades financieras como de políticas locales que se continuaron y reforzaron. Por último, los desfases en la infraestructura edilicia se presentaron fuertemente en tres de las provincias y constituían un reto de enormes proporciones; especialmente para aquellas con dificultades históricas de financiamiento⁴¹.

Con estos escenarios de trasfondo, y a partir de ellos, las gestiones educativas del nivel secundario van elaborando sus propias políticas, en diálogo con las orientaciones federales y nacionales. Y, también, en función de las trayectorias de sus funcionarios y técnicos como veremos a continuación.

1.2. Entre trayectorias y definiciones de la política: sobre los modos en que se construye la obligatoriedad de la educación secundaria

Aquí abordaremos cómo las DES de cada provincia presentaron diferencias en su organización y en la composición de su personal, donde sus integrantes cumplían funciones distintas. Incluso, en algunas se habían creado figuras específicas en el marco de la implementación del PMI, más allá de las estipuladas por el Plan. Nos interesa abordar la definición de las prioridades establecidas en cada jurisdicción atendiendo a ciertas características de sus técnicos y funcionarios. Éstos, al momento del trabajo de campo, eran *nuevos* como funcionarios de las direcciones del nivel aunque no lo eran en sentido estricto respecto de cada sistema educativo provincial, en el que se desempeñaron en diversas tareas y funciones.

Como venimos sosteniendo, en el marco de la implementación de políticas nacionales y federales en sistemas educativos descentralizados, en cada contexto regional se producen resignificaciones específicas, adaptaciones singulares protagonizadas por sujetos concretos que cuentan con determinadas trayectorias personales y profesionales, con diversas inscripciones institucionales

y posicionamientos políticos y técnicos específicos. Para el caso de los funcionarios entrevistados, tales características influyeron en la manera en que piensan y definen su función y en los tópicos que establecieron como prioritarios para enmarcar su gestión del nivel secundario. Asimismo, éstos se fueron construyendo en diálogo con los planteados por el gobierno provincial, por los funcionarios de rangos superiores, con las características históricas del sistema educativo de su jurisdicción, con los diagnósticos que realizaron sobre él, con los estreñimientos presupuestarios en que debían moverse, con la presencia y demandas de diversos actores e instituciones, tanto estatales como de la sociedad civil, y en el marco de las características geográficas, demográficas, políticas y sociales de la provincia. Así como los sujetos se mueven en determinados marcos que los condicionan y delimitan su accionar; al mismo tiempo ellos configuran las políticas y sus procesos de implementación.

En la **provincia A**, la DES fue reestructurada en el año 2010 y, al momento del trabajo de campo, estaba integrada por una Directora y dos Subdirectorías: una administrativa y otra pedagógica. La subdirectora pedagógica también cumplía la función de referente provincial del PMI y tenía a cargo un equipo técnico provincial que coordinaba el trabajo de los ATT. Este equipo estaba conformado por seis personas y por los referentes provinciales de algunos programas relacionados con el nivel secundario.

Las funcionarias de la DES contaban con la particularidad de haberse desempeñado durante mucho tiempo en el nivel secundario desarrollando diversas funciones: docencia, dirección y supervisión. Fueron convocadas a las tareas de gestión y técnicas, la mayoría por primera vez, a partir de un itinerario profesional atravesado por la preocupación por la *inclusión educativa* de los adolescentes y jóvenes. Por esto, asumir funciones de gestión representaba un particular desafío para trasladar a otra escala las experiencias adquiridas. Sólo la directora del nivel, además de compartir esta trayectoria, sumaba desempeños como funcionaria en otras áreas educativas.

Para este equipo, un lineamiento central giró en torno a una concepción de gestión vinculada con ir logrando cambios paulatinos y no hacer *"todo junto"*, como planteaba una funcionaria. Esta decisión, se enlazaba con la preocupación manifiesta de dejar huellas más allá de su gestión en el camino de construcción de la *nueva escuela*

⁴¹ En las entrevistas realizadas en la jurisdicción A no apareció como relevante la cuestión de la adecuación entre la infraestructura edilicia existente y la universalidad del nivel secundario, aún cuando la relación entre establecimientos de nivel primario y secundario es de 2 a 1 considerando las escuelas estatales urbanas. Esta diferencia aumenta en los contextos rurales. No obstante, como veremos más adelante, la gestión educativa provincial problematizaba el ingreso y la permanencia de los alumnos, especialmente en los primeros años de la educación secundaria.

secundaria. En este sentido, y dado que en esta provincia al momento del trabajo de campo (y en la actualidad) no se había sancionado una nueva ley provincial a tono con la LEN, la producción de diferentes resoluciones por parte de la DES provincial asumió un lugar importante en vistas a aportar nuevas regulaciones que se adecuaban y enmarcaban en aquélla y en las resoluciones del CFE.

Un eje central que estructuró gran parte de las acciones impulsadas fue priorizar *“el trabajo sobre las representaciones”* dado que *“el problema de la nueva educación secundaria tiene que ver con las creencias, con las representaciones, porque no hay falta de recursos”*. Según las funcionarias entrevistadas, alcanzar la obligatoriedad del nivel secundario y una escuela para todos requería dar una pelea contra los prejuicios y estigmatizaciones que pesan sobre los jóvenes de sectores populares, que operan como barreras para su ingreso, permanencia y terminalidad. Desde esta perspectiva, y junto con la idea de promover cambios paulatinos, una de las prioridades impulsadas fue el trabajo sobre las trayectorias escolares de los alumnos. Esto se expresó en bajar el mensaje de la inclusión educativa: *“todos los chicos deben estar en la escuela”*; por lo cual realizaron capacitaciones específicas destinadas a diferentes actores escolares. También, se expresaba en la frase *“los repetidores son tuyos”* que retoma una antigua resolución ministerial por la cual las escuelas deben absorber a sus alumnos repetidores. En este sentido, el mandato de hacerse cargo de los repetidores se asociaba, en los relatos de las entrevistadas, con la pretensión de que progresivamente fueran desapareciendo los circuitos de diferenciación educativa expresados a través de las llamadas *“escuelas de primera”* y *“escuelas de segunda”* y sus efectos en las trayectorias escolares de los jóvenes. Para su abordaje, la gestión educativa provincial colocaba un énfasis especial en el ingreso al secundario, razón por la cual desarrollaron un programa de articulación entre los niveles primario y secundario.

Otra decisión central se condensaba en la frase *“que todo pase por la línea”*, es decir, por la DES provincial. Dicha expresión refiere a un diagnóstico que enfatizaba la necesidad de reordenar el conjunto de programas e iniciativas que llegaban a las escuelas sin enmarcarse en la DES. Aún con las dificultades que conlleva alcanzar este objetivo, dadas las dinámicas políticas, técnicas y burocráticas entre las diferentes dependencias estatales provinciales y nacionales – desde las que parten acciones y programas, este lineamiento fue constantemente remarcado.

En sintonía con el punto anterior, otro eje central fue *“todo pasa por el supervisor”*. La reafirmación del lugar y funciones de esta figura asumió particular relevancia en la implementación del PMI dado que los ATT se localizan en las diferentes sedes de la supervisión. De los supervisores, se esperaba que *acompañaran* a las escuelas en dos sentidos: por un lado, realizando estrictos seguimientos sobre lo que sucedía en ellas y, por el otro, apoyando la lectura de las estadísticas educativas de sus alumnos. Respecto de los ATT, se pretendía que orientaran, en alguna medida, muchos de los procesos institucionales de los establecimientos a su cargo.

En esta provincia se decidió que, a partir de junio de 2011, los directivos de las escuelas secundarias provinciales pudieran afectar hasta 12 horas cátedra del total de horas titulares que tuvieran para ser destinadas a la elaboración, coordinación, monitoreo y evaluación del PMI⁴².

En el marco del cumplimiento de la obligatoriedad escolar del nivel secundario, enfatizaron en la implementación de estrategias para fortalecer el trabajo institucional y buscar su *“impacto”* en la *“promoción”*, *“retención”* y en el *“riesgo pedagógico”* (Plan Jurisdiccional de Educación Secundaria. Provincia A. 2011: 2). Por definición provincial, los alumnos que cuentan con tres o más espacios curriculares desaprobados son considerados en *“riesgo pedagógico”*.

Dada la importancia que le otorgaban a los datos estadísticos para el monitoreo de las acciones educativas, establecieron que las escuelas debían elaborar informes trimestrales vinculados con el rendimiento de todos los espacios curriculares:

“Nosotros recibimos trimestralmente los rendimientos de todos los espacios curriculares en todas las escuelas de la provincia y, en base a esos datos estadísticos, numéricos, nosotros sacamos en base a las metas que se han fijado en su Plan de Mejora, o a veces tomando como referencia la media provincial, si hay promoción, si hay repitencia. Entonces empezamos a ver qué pasó acá y a detectar cuáles son los espacios curriculares con mayor dificultad, zonas donde quizá hay más dificultades. A partir de este último trimestre, empezamos a pedir el informe cualitativo a los supervisores, es decir, estamos dando ese espacio para que el supervisor pueda reflexionar y hacer esa mirada que nosotros hacemos a los números. Todo pasa por el supervisor” (Funcionaria).

⁴² Resolución provincial N° 1093 de mayo de 2011.

El diseño de estas planillas era potestad de las instituciones educativas. En ellas debían volcarse todas las calificaciones diarias, según materia. Profesores, preceptores, padres, alumnos, supervisores y autoridades municipales o provinciales podían tener acceso a ellas. Los datos así contruidos se convertían en los insumos para cerrar el trimestre, además de constituir un control pormenorizado sobre los resultados de la enseñanza.

Estos instrumentos, desde la perspectiva de las funcionarias entrevistadas, constituían una estrategia central orientada a que los chicos estuvieran efectivamente en la escuela. Específicamente, la cuestión de los alumnos salidos sin pase y el tratamiento que se hacía de la problemática desde la DES provincial condensa uno de sus principales lineamientos. Así, su evolución trimestral era representada como medio para ir sopesando los efectos de las acciones promovidas y encaradas tanto desde la DES como desde las propias escuelas secundarias. Por esto, solicitaban a los supervisores informes en los que constasen cuántos chicos habían dejado de asistir a la escuela. En este nivel, entonces, también se realizaban análisis cuantitativos, estudiando los resultados de cada espacio curricular a partir del trabajo con las libretas de notas de los profesores y con las planillas concentradoras:

“Les pedimos a las escuelas que hicieran un análisis de aquellos espacios curriculares donde hubiera el 30% de los alumnos aprobados solamente y de ahí para abajo. Concretamente, en ese espacio curricular, que el docente explicara qué había sucedido. Y después, que los docentes que tenían más del 80% de los alumnos aprobados explicaran qué estrategias habían utilizado para llegar a eso. Pasa que, en general, el docente que tiene muy pocos alumnos aprobados pone todo en el afuera. Entonces, cuando uno le pregunta qué estrategias necesitaría para mejorar esto dice que se hable con los padres, que el Servicio de Orientación hable con los chicos, y en general les cuesta darse cuenta de que ellos tienen que modificar alguna estrategia o práctica. Y el docente que tiene muchos alumnos aprobados dice que había trabajado mucho en la parte afectiva de los chicos” (Supervisora).

Por su parte, la DES provincial fue relevando la evolución de la retención y promoción escolar en el nivel y los datos estadísticos los utilizaba para la realización de diagnósticos de las escuelas y, también, como medida de los efectos de las acciones emprendidas. De esta manera, la información cuantitativa producida en las instituciones educativas servía para que pudieran *mirarse a sí mismas* y para ser analizadas por los supervisores y las autoridades provinciales. El *seguimiento* a través de los datos estadísticos, entre otras estrategias, pareciera ser, por un

lado, una herramienta de control de lo que va ocurriendo en las escuelas en torno al rendimiento académico de los estudiantes, de los salidos sin pase, del abandono y de las acciones u orientaciones que realizan. Al mismo tiempo, se erige como una alerta que puede visibilizar obstaculizadores para garantizar la obligatoriedad de la educación secundaria.

No obstante la centralidad de la información cuantitativa, una funcionaria comentaba: “(aunque) *quizá no se note demasiado en los números, las escuelas están movilizadas, que se ve una apropiación de la política en las instituciones*”. Con esta frase sugería que la gestión provincial no debía aspirar a que los números mostraran grandes cambios dado que, al momento de realizado el trabajo de campo, no se habían cumplido dos años de iniciado este proceso.

En la **provincia B**, la estructura de la DES era pequeña y estaba integrada por: la Directora, la Coordinadora Pedagógica del PROMEDU (Programa de Mejoramiento de la Equidad Educativa) y del PMI, el referente del nivel para el Programa Conectar Igualdad, el referente del nivel para los Diseños Curriculares y un par de asistentes administrativos. Un aspecto distintivo de esta jurisdicción es que una parte importante de quienes ocupaban cargos de funcionarios en el Ministerio de Educación, incluida la DES, se hallaban vinculados por lazos personales y políticos contruidos con anterioridad dado que provenían del sindicalismo docente provincial. Esta característica le otorgaba una particular impronta a los diagnósticos que realizaban del sistema educativo provincial y a la construcción de los problemas sobre los que debían enfocarse. El origen político y sindical y las historias de luchas protagonizadas y compartidas a lo largo del tiempo tornaban inteligibles sus posicionamientos que acentuaban la radicalidad de los cambios que pretendían alcanzar. En relación con el nivel secundario una funcionaria nos decía: “*Yo prefiero decir ‘construir’ y no ‘transformar’. Construir una nueva escuela sobre la desintegración de la otra*”. Asimismo, la procedencia política y sindical también influía en una concepción de gestión como la oportunidad del *aquí y ahora* para llevar adelante las políticas definidas. En este sentido, promovían modificaciones simultáneas en las diferentes dimensiones que conforman el modelo organizacional y académico del nivel, al que denominaban *formato escolar*: acreditación, asistencia, modelos pedagógicos, nuevos diseños curriculares.

Una frase expresa la intencionalidad de la gestión educativa: “*bajar la política para que todos vayamos por lo mismo*”. Ella se apoyaba, entre otras razones, en el diagnóstico sobre la fragmentación del sistema educativo provincial y una mirada atravesada por la desconfianza hacia ciertos actores escolares respecto de su *vocación*

para la inclusión, particularmente el nivel supervisivo. Para el caso del PMI, la orientación política se expresaba en *"todo pasa por el Plan de Mejoras"*, condensando la necesidad de control de la DES sobre las modalidades en que se desplegaban las orientaciones fijadas para el nivel secundario, más allá de los canales jerárquicos del sistema educativo. También, esa frase señalaba la necesidad de promover un reordenamiento del conjunto de iniciativas y programas que llegan a las escuelas. En el marco de esta intencionalidad, el PMI se significó como vehículo para ir integrando dicha variedad en torno al proyecto institucional de cada escuela. Es importante destacar que el objetivo de articular acciones procedentes de diferentes dependencias estatales hallaba en esta gestión un canal particular: la relación dada por la membresía política sostenía vínculos personales entre funcionarios que, en el cotidiano de la gestión, permitía acortar las distancias que genera la compartimentalización de la organización burocrática estatal.

Otra prioridad central era atender la brecha entre la cantidad de establecimientos primarios y secundarios. El desfase persistente condujo a la gestión educativa a hacer un uso extensivo de los nuevos edificios construidos así como a buscar distintos espacios (clubes, parroquias, Centros de Integración Comunitaria⁴³, entre otros) para habilitar cursos y diversas actividades desarrolladas en el marco del PMI (tales como clases de apoyo escolar o las que se planifican en el marco de la Escuela de Verano).

Ya realizado el esfuerzo presupuestario de crear la figura de asesor pedagógico para todas las escuelas de nivel secundario, la DES provincial apostaba a *"ensayar"* otras figuras o roles a través del financiamiento de los PMI para poder ir evaluando la pertinencia de agregarlas a la POF de las instituciones.

Los funcionarios entrevistados concebían a la obligatoriedad y la inclusión escolar, en tanto objetivos políticos de la gestión, en términos de un proceso en construcción que, para efectivizarse, requiere dar una larga *"batalla cultural"* que recién se encontraba en la etapa inicial. Al igual que en la jurisdicción anterior, uno de los principales desafíos era luchar contra las representaciones estigmatizantes de las que son destinatarios los jóvenes: dejar de decir *"los alumnos son el problema"*. En sintonía con esto, la gestión provincial remarcaba la necesidad del pasaje de una escuela centrada en el docente a una escuela que pueda mirarse a sí misma en función del alumno; por lo que el seguimiento de los alumnos se volvía central. Reivindicaban la producción de estadísticas por parte de las instituciones educativas en el marco

de la construcción de la obligatoriedad escolar dado que comprometerían a cada una con sus propios resultados. Tal como en la provincia A, valoraban los datos construidos en torno a los alumnos salidos con o sin pase y su relación con el eje del seguimiento de las trayectorias escolares. También, porque a través de ellos era posible discriminar quiénes habían abandonado o repetido y no confundirlos con quienes habían cambiado de escuela. Así lo comentaba una funcionaria:

"Eso es un logro del Plan de Mejora... Los docentes en las escuelas (...) por primera vez están viendo esto que... ¿qué son? Son un número, es su matrícula. Éste es el punto de partida (...). Los números – éstos son de la provincia – pero cada escuela tiene los números de su matrícula y qué pasa con su matrícula. Si nosotros estamos pensando en la construcción de la obligatoriedad se supone que tiene que producirse un incremento de la matrícula inicial, tiene que suceder algo de un año a otro con relación a determinados indicadores acá. Y éstos tienen que ser sus parámetros para evaluar lo que va pasando, con lo que planificó en el año".

La implementación de políticas supone procesos de apropiación y control (Rockwell y Ezpeleta; 1987) que entran a jugar de manera variable e impredecible en los contextos locales. A nivel de quienes gestionan, se traducen en una trama que involucra tanto la búsqueda de consenso y convencimiento como el ejercicio del control sobre las acciones. Por un lado, los entrevistados señalaban la importancia del Módulo de Monitoreo y, por el otro, la elaboración de diagnósticos institucionales. Ambos se complementaban, desde la mirada de la gestión, dada la necesidad de contar con datos, delimitar problemáticas y proyectar acciones. En particular, la carga de datos en el Módulo de Monitoreo les ofrecía, desde su perspectiva, fotos – *en tiempo real* – de los avances y también de los obstáculos que se iban presentando en el camino de construcción de la *nueva escuela secundaria*:

"Para definir una política no puedo esperar un año, necesito ver ahora. Tengo 300 escuelas secundarias y hoy puedo contar con 115, que son las que entraron en la primera etapa del Plan de Mejora (...). Cargada acá la matrícula de 2010 y 2009, entonces puedo ver los indicadores, cómo van modificándose los indicadores y más allá que tenga los datos de todos puedo hacer una proyección, que no va a ser exacta, que va a ser imperfecta pero que me orienta a mí para ver cuánto..., el crecimiento de la matrícula" (Funcionaria).

⁴³ Dependían del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

La necesidad de la información en *tiempo real* se articulaba no sólo con la necesidad de contar con insumos para “definir una política”. También asumía un sesgo particular ya que la gestión educativa buscaba que los actores escolares se hicieran responsables por los resultados de sus acciones en el marco de la construcción de una escuela *inclusiva*. Este sesgo, en verdad, era compartido por las jurisdicciones visitadas al tiempo que está presente en las resoluciones del CFE y en los documentos nacionales. Pero, en el caso de esta provincia, también se articulaba con un componente de fuerte desconfianza respecto de las efectivas *voluntades de inclusión* que observaban en las escuelas y niveles supervisivos.

Pero no sólo se trataba de información para la gestión provincial. Consideraban al Módulo de Monitoreo como un *espejo* en el cual las escuelas podrían mirarse y reflexionar. Sobre estas cuestiones, volveremos en el punto III.

Por su parte, la **provincia C** presentaba una composición de la DES más acotada respecto de las otras jurisdicciones. Además de la Directora de nivel y del referente PMI, habían creado una coordinación de los ATT. Estos funcionarios eran técnicos con una importante antigüedad en el desempeño como tales en distintos programas y acciones, tanto de procedencia nacional como provincial, implementados desde la estructura ministerial jurisdiccional.

Aquí, al igual que en la **provincia B**, una prioridad importante se centraba en la ampliación de vacantes dado el desfase existente entre la cantidad de unidades educativas de nivel primario y secundario, a pesar de las construcciones realizadas en los últimos años. Esta situación había impulsado a la gestión educativa hacia la búsqueda de distintos espacios donde poder habilitar cursos, especialmente en las zonas rurales.

Esta vacancia generaba importantes tensiones dados los reclamos de distintos grupos sociales (de comunidades rurales, de pueblos aborígenes, de movimientos sociales) por la instalación de escuelas secundarias en diferentes localidades. Asimismo, muchos de estos grupos desplegaban modalidades de acción colectiva directa para el planteo de sus demandas que influían en el dinamismo de la gestión.

La preocupación por una “*inclusión de calidad*” y la necesidad de que permanecieran los cambios que se pudieran ir gestando fueron intencionalidades compartidas por funcionarios y técnicos de las cuatro provincias. Sin

embargo, en ésta asumía un cariz particular teniendo en cuenta principalmente dos elementos: la histórica dependencia financiera de los recursos nacionales y las experiencias de programas que llegan pero que también se van. En varios de ellos, habían participado miembros de la gestión de la DES provincial al momento del trabajo de campo. Este escenario reforzaba la preocupación por lograr impactos duraderos en la dinámica de las instituciones educativas, más allá de los programas y mientras durara su financiamiento. De manera complementaria, al momento del trabajo de campo, la DES provincial estaba en pleno armado de su nueva estructura a la par de una reorganización mayor del Ministerio de Educación provincial que, entre otros cambios, incluía la creación de una nueva figura: un supervisor general por cada nivel educativo.

Un dato distintivo a destacar de esta provincia era la inclusión de la modalidad de enseñanza de jóvenes y adultos en la dinámica de los PMI. Aún cuando las instituciones de esta modalidad son pocas y dispares entre sí, la decisión se sostuvo en que “*la trayectoria escolar es una sola*”, como nos decía un entrevistado; y lo importante era que se lograra la permanencia y terminalidad independientemente de la modalidad.

Para la gestión educativa contar con una estadística educativa completa y actualizada y que abarcara a todas las instituciones educativas existentes en la jurisdicción constituyó una fuente de información necesaria para saber quiénes se incorporaban a la escolaridad secundaria, quiénes se desvinculaban y cuáles eran los eventuales recorridos que realizaban los adolescentes y jóvenes a través de las diferentes ofertas de educación secundaria existentes. De esta manera, se podrían tener mayores certezas, por ejemplo, acerca del nivel de abandono escolar. Dicha información permitiría rechazar o corroborar la hipótesis de que el descenso de matrícula en el nivel secundario común no implica abandono o deserción sino que se trata de un movimiento de desplazamiento de alumnos que buscan concluir su escolaridad en otro tipo de oferta educativa. En estos casos, para el entrevistado, se trataría de jóvenes que no habían desertado sino que estarían llevando a cabo otras elecciones para cursar el nivel secundario en condiciones más adecuadas a su situación económica, familiar, entre otras:

“Como no tenemos un registro y no se hace un relevamiento... como para yo decir ‘bueno, hoy hay, digo, diez CEIJAS⁴⁴ y tienen una población de,

⁴⁴ Centros de Educación Integral de Jóvenes y Adultos; instituciones educativas que facilitan la terminalidad del nivel secundario.

por decir, mil alumnos'. Entonces, yo sé que acá me salieron mil alumnos de las escuelas estatales, y pueden estar ahí. Faltaría un relevamiento que permitiera cruzar estos datos (...) y decir no, no es que el sistema está mal y va perdiendo alumnos, están por otro lado, están incorporados, no están fuera" (Técnico de la DES).

Para los funcionarios entrevistados, surgía claramente la necesidad de centralizar la información estadística de todo el sistema educativo provincial, y que sea actualizada y confiable, de manera tal que les permitiese fundamentar decisiones técnicas y, especialmente, políticas. Por esto, valoraban el Módulo de Monitoreo⁴⁵. Asimismo, la necesidad de contar con información completa y actualizada se vinculaba con unificar su producción frente a la disparidad de datos procedentes de diversas fuentes. A esto se sumaba que, en los últimos tiempos, se había ampliado la oferta educativa del nivel secundario con la creación de escuelas, ya sea por desdoblamiento de instituciones o por la construcción de edificios escolares y creación de nuevos cursos:

"empieza a generarse una mirada distinta de lo que es el dato y la importancia del dato actualizado. Que no es simplemente acumular información, porque es cierto, después no tienden a coincidir, pero 'yo tengo tantas escuelas', 'pero no, pero a mí me da tanto, tantas urbano, tantas rural', pero es porque año a año se va modificando esa realidad" (Técnico de la DES).

Al igual que en otras jurisdicciones, el seguimiento trimestral era considerado como una de las herramientas consensuadas para detectar "problemas" y medir el "impacto" de las acciones desplegadas para remediarlos:

"El Plan de Mejoras me da un programa para cargar datos. No quiere decir que la escuela nunca lo hizo, aunque el Plan de Mejoras trajo la novedad. Pero la escuela lo hizo, primero mecánicamente o sea en planillas. No lo pusimos en soporte electrónico. Y luego leer ese banco de datos. (...) O sea, primer trimestre, cuáles son los espacios, y ahí entran a jugar las tutorías, cómo hago el soporte con tutorías, ahora vemos los resultados en

el segundo trimestre. Si hicimos una acción tutorial, debe haber un impacto en el segundo trimestre. Y luego así. Ya podemos prever que el chico se queda..., se está llevando materias o no, ya podemos prever si hay chicos que están apuntando alto, que hacen el curso o no. Esto de los bancos de datos y la lectura y la triangulación fueron una herramienta importante..." (Funcionaria).

De manera complementaria, y como veremos más adelante al abordar con mayor detenimiento el uso del dato estadístico en el marco de la implementación del PMI, para un miembro de la DES provincial, la información necesaria se construye con los datos cuantitativos y, también, cualitativos.

Una situación diferente presentaba la **provincia D** en relación con la cantidad de integrantes de la DES. La Directora del nivel al momento del trabajo de campo había sido convocada, originalmente, para asumir el cargo de referente provincial del PMI. Sin embargo, por razones de salud de la entonces directora, concentró ambas funciones. El personal de la DES provincial estaba conformado por: un referente del Programa Conectar Igualdad del nivel secundario quién, al decir de la directora, "es mi multifunción: es de la logística, el armado"⁴⁶; una persona encargada de las tareas administrativas del PMI así como de establecer relaciones con el área de Mediación escolar y con quienes estaban a cargo de la implementación de los programas socioeducativos nacionales vinculados con el nivel secundario, dependientes de la Dirección provincial de Becas y Políticas Compensatorias; dos personas encargadas de la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (EPJA) del nivel secundario; otro integrante que focalizaba sus tareas en la escolaridad secundaria en contextos rurales y, finalmente, un miembro que se vinculaba con el programa Fines.

Para la implementación del PMI focalizaron en dos ejes: el planeamiento estratégico de la oferta y la gestión del nivel secundario. En relación con el primer eje, y tal como mencionamos, esta jurisdicción cuenta con diversos cargos provinciales en las instituciones educativas del nivel y que esta gestión decidió expandir. De este modo, que cada escuela secundaria contara con un vice-

⁴⁵ En esta provincia se tomó la decisión de centralizar la carga de datos de las instituciones de nivel secundario participantes del PMI, es decir, el referente provincial del Plan era quien recibía los datos de las escuelas y los cargaba en el Módulo de Monitoreo y no las escuelas directamente. Según su relato, esto permitía acortar los tiempos así como contar con información actualizada que, de otro modo, comentaba que no tenía.

⁴⁶ Tanto la Directora del Nivel como el referente provincial del PMI están en comisión de servicio de sus horas como docentes.

director por turno, reducir la cantidad de cursos a cargo de cada preceptor y POT, y avanzar en la incorporación de los POT en los años superiores de los colegios de mayor complejidad fueron líneas preexistentes que se vieron fortalecidas en el marco de la extensión de la obligatoriedad escolar. También, dentro del primer eje mencionaban la construcción de nuevos edificios, así como aulas comunes y de educación física y el mejoramiento de las condiciones de los establecimientos en general, expandiendo a su vez, bibliotecas y salas multimedia.

En relación con el segundo eje, referido a la gestión del nivel secundario, habían avanzado en la elaboración de diseños curriculares con implementación gradual a partir del ciclo lectivo 2012. Al mismo tiempo, enfatizaban que *“la centralidad la tiene la práctica docente, la reflexión sobre la misma, las agrupaciones, las formas de habitar las instituciones”*. Por esto, apostaban a la capacitación disciplinar entramando los contenidos curriculares con las nuevas tecnologías disponibles; en particular en el marco de la implementación del Programa Conectar Igualdad.

En este sentido, en esta jurisdicción se resaltaba el desarrollo de iniciativas que pusieran de relieve la *discusión pedagógica*. Por esto, valoraban al PMI:

“han habido otros programas que estaban los recursos, pero no pasó nada pedagógico adentro de la escuela. Ése es el tema, ésa es la diferencia. Nosotros también fuimos PROMSE, también fuimos Plan Social, también fuimos, fuimos, ¿cuántos programas han pasado? (...) Plan de Mejora o cómo se llame, puso en discusión lo pedagógico” (Funcionaria de la DES).

Este interés, por ejemplo, dio lugar a que una iniciativa local, surgida en la escuela donde realizamos trabajo de campo, se convirtiera en una línea de acción de la DES y se extendiera a diferentes localidades de la jurisdicción. La misma se vinculaba con capacitar a docentes, preceptores y tutores en estrategias de estudio.

En la misma dirección, otra de las líneas de trabajo fue el énfasis en la realización de trayectos de formación para los supervisores y equipos territoriales, directivos, profesores de enseñanza de las ciencias (a través de Explora), profesores con horas del PMI y equipos directivos del PMI, POT y preceptores, docentes de escuelas rurales (en el marco del Proyecto Horizontes). Además de estas instancias, buena parte de estos actores del sistema – a los que se deben sumar los estudiantes – fueron convocados para realizar encuentros para distintos tipos de ac-

tividades (curriculares, en el marco del CAJ, entre otros). Dado que la directora de la DES provincial al momento del trabajo de campo provenía del ámbito de la EPJA del nivel secundario, en esta área se inició un proceso de reorganización curricular con criterios de implementación progresiva. La propuesta fue desarrollar un sistema modular *“que facilite el tránsito por el nivel a los destinatarios”* (Plan Jurisdiccional, provincia D. 2011). Aquí también se registraba un movimiento de abajo hacia arriba, en el sentido de que la experiencia de una institución pasaba a formar parte de la propuesta provincial.

Para la implementación del PMI, esta jurisdicción llevó a cabo disposiciones específicas. Tal es el caso del uso de las horas institucionales, ya que establecieron – a partir del año 2011 – la reasignación de las horas de aquellas escuelas que no las usaran: *“se pueden redireccionar. Por ejemplo, hay escuelas que no usaban las horas institucionales; entonces, este año lo que hicimos fue ‘el que no las usa, las usa otra escuela’”*.

Por otra parte, la gestión educativa del nivel le otorgó importancia a pensar propuestas de escolarización secundaria en los contextos rurales.

Un tema interesante respecto de esta provincia, que abona nuestra hipótesis en torno a las inscripciones particulares que asume el PMI en los diversos contextos regionales, refiere a cómo es tomada la información estadística. En el documento del Plan Jurisdiccional de Educación Secundaria se incluyen los indicadores propuestos por el Plan, junto con el mapa de la oferta del nivel. Sin embargo, sobre estos indicadores no se realizaron análisis, así como tampoco se deslizaron relaciones causales entre lo que los números dicen y los lineamientos educativos definidos. En este sentido, en la voz de nuestros entrevistados tampoco se sugirió que la mejora de los indicadores fuera en sí misma suficiente para mostrar avances o retrocesos. En contraste, lo que sí se vislumbró una y otra vez en el trabajo de campo fue cierto interés por la discusión pedagógica a partir de instancias de capacitación y encuentros con los distintos actores. La preocupación por las representaciones no estaba estrechamente asociada, como en el caso de la provincia A y B, con un seguimiento pormenorizado de los salidos sin pase; sino por encarar este desafío a través de mejorar las prácticas docentes.

Hasta aquí, hemos caracterizado la organización de las DES provinciales así como los lineamientos políticos más sobresalientes en torno a la educación secundaria en cada jurisdicción. Además de considerar quiénes son efectivamente convocados para ocupar estos cargos – pon-

derando distintos aspectos de la trayectoria profesional – un tema fundamental refiere a las condiciones presupuestarias provinciales con las que cuentan para conformar equipos de trabajo. Asimismo, cómo los *técnicos* provinciales son movilizados para asumir otras funciones además de aquellas para las que fueron convocados.

Se evidencian distintas prioridades de las gestiones provinciales estudiadas: aumentar la oferta, operar sobre los circuitos de diferenciación educativa, movilizar acciones de capacitación, entre otros. Más allá de estas diferencias, tres de las gestiones educativas le otorgaron un lugar destacado a la producción de información estadística como insumo central para evaluar el estado de situación de los sistemas educativos provinciales en general, y del nivel secundario en particular, a tono con los lineamientos federales y las orientaciones nacionales. Pero, también, hemos podido observar que en cada provincia visitada la estadística educativa fue objeto de apropiaciones diferenciales a partir de las singularidades de los sistemas educativos jurisdiccionales, las huellas de las sucesivas políticas educativas provinciales y las características de las trayectorias de funcionarios y técnicos. En unas, la valoración de la estadística educativa se entroncaba con tradiciones preexistentes que fueron reforzadas desde las propias orientaciones del PMI; en otras, con la necesidad de ir contando con datos completos y actualizados, dadas ciertas carencias históricas en esta materia. En ambos casos, los indicadores educativos eran movilizados, entre otros usos, para ir cotejando en *tiempo real* los *efectos/impactos* de las acciones que se van desarrollando en el marco del Plan Jurisdiccional y los PMI.

La complejidad de los procesos de mediación inherentes a la implementación de políticas y programas puede ser documentada, entonces, en las decisiones que las gestiones educativas van tomando. Al respecto, la figura de los Asistentes Técnicos Territoriales, que se crea en el marco de los PMI, funciona como un analizador de los procesos que estamos estudiando. Documentar los criterios de selección y las expectativas que sobre su rol se ponen en juego en cada provincia, no siempre coincidentes con las orientaciones nacionales, nos permite acercarnos a los modalidades de apropiación diferencial y a las adaptaciones que cada una va configurando de esta política federal.

2. Los Asistentes Técnicos Territoriales: entre el acompañamiento y el control en terreno

El PMI introduce a nivel nacional una figura nueva para el nivel secundario⁴⁷, a la que se le otorga una responsabilidad particular ya que se la define como encargada de realizar el seguimiento/acompañamiento de las escuelas durante el proceso de formulación y puesta en práctica de los PMI. De esta manera, los ATT son depositarios de una parte importante de las expectativas de *mejora* del nivel. En particular, se espera que este rol induzca procesos de cambio desde afuera de la escuela bajo el supuesto de que su posición de *externo* a la dinámica institucional le permitiría realizar tal contribución. Desde las recomendaciones nacionales se han establecido ciertos perfiles sugeridos así como el tipo de trabajo colaborativo a desarrollar con los supervisores del nivel, tal como lo hemos comentado en el Punto 3 del apartado I, y las características de su contratación.

En la **provincia A**, la modalidad de búsqueda y selección de quienes debían desempeñarse como ATT estuvo apoyada en vínculos personales, en conocimientos previos pero en los que se priorizaba la experiencia profesional en el nivel secundario – *“en el sistema”* – y contar con una trayectoria preocupada por la *inclusión educativa*. Al decir de una funcionaria *“la idea es qué cabeza tiene, nada más: esta idea de los chicos en la escuela, los chicos aprendiendo. Ése sería como el requisito para poner a alguien”* como ATT. Desde esta perspectiva, y a tono con la importancia del nivel supervisivo en esta jurisdicción, fueron convocadas – entre otras – supervisoras ya jubiladas.

Desde las orientaciones provinciales, los ATT⁴⁸ debían realizar un acompañamiento y control de los planes y acciones que llevaran adelante las escuelas. En esta jurisdicción, se decidió que los ATT *“estén bajo la supervisión”*, que officiaría como la puerta de entrada a las instituciones educativas. En rigor, los ATT formaban parte del equipo que funcionaba en cada sede de supervisión. Se esperaba de ellos que visitaran las escuelas, al menos una vez por semana: *“la idea es que los vayan monitoreando y que ayuden a la escuela a poderse replantear el seguimiento, la modificación o la puesta en marcha de otras acciones”*, comentaba una funcionaria.

⁴⁷ Toma como antecedente la figura del Asistente Técnico del Programa de Fortalecimiento Institucional de las escuelas de enseñanza media de la Ciudad de Buenos Aires y de los asistentes técnicos pedagógicos (ATP) del Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE), programa nacional destinado a las escuelas de nivel primario.

⁴⁸ La totalidad de las ATT entrevistadas en todas las provincias fueron mujeres.

En el desarrollo de sus tareas debían referenciarse al supervisor de la zona asignada pero, también, responder a una coordinación ubicada en la DES. Según nos relataron sus miembros, ese *equipo central*⁴⁹ del PMI se conformó en 2010 con tres personas y, a partir de 2011, el número se amplió a seis. Este equipo se encargaba, entonces, del *acompañamiento* a los ATT: *“empezamos con jornadas, reuniones y después ya lo convertimos en una especie de trayecto formativo con reuniones mensuales, con contenidos, que siempre tratamos de ir poniéndolos para ir pudiendo acompañar”*. En este caso, se trató de ajustar el rol de los ATT para que *acompañaran* sin *“bajar recetas”*, fomentando que *“la escuela se interrogue”* e integrara, a partir del PMI, las acciones de los distintos programas nacionales y provinciales⁵⁰. Para la gestión, el desafío radicó en la construcción de un rol que *“conflictuara”* y, al mismo tiempo, generara *“confianza”* en los actores escolares.

En suma, en esta provincia los ATT tenían una doble dependencia, en ambos casos de relación asimétrica: el equipo central provincial del PMI y la sede de supervisión. En ambas instancias se mantenían reuniones frecuentes para, por un lado, ir moldeando su rol y por el otro, realizar articulaciones con otros actores para facilitar el trabajo de los directivos de las escuelas con el fin de *mejorar* la educación secundaria.

Distinto es el caso de la **provincia B**. La posibilidad de contratación directa que ofrece el financiamiento del PMI era vivido como una oportunidad para llegar a los territorios, de procurar que las líneas políticas bajaran y llegaran, permitiendo contrarrestar la presencia de otros actores institucionales *sin vocación de inclusión*. Por esta razón, la gestión educativa otorgó suma importancia a los ATT, por lo que especificaron una serie de atributos que debían tener quienes se desempeñaran como tales. Criterios como la edad, la experiencia previa en el nivel, la disponibilidad horaria, el compromiso con la tarea y, de manera fundamental, el acuerdo con los lineamientos de política educativa provinciales fueron considerados centrales en el proceso de selección que incluyó jornadas de trabajo sobre las resoluciones del CFE y los documentos nacionales sobre el PMI. Una vez elegidos, los ATT fueron destinatarios de capacitaciones y encuentros con miembros de los diferentes programas socioeducativos vinculados con el nivel secundario que dependían de otra dirección provincial. Aquí nuevamente se jugaron los lazos

políticos y personales entre funcionarios y la vocación política por llegar y articular en el territorio diferentes iniciativas y recursos disponibles.

También en esta provincia los ATT tenían una doble pertenencia y referencia: las sedes de supervisión y la DES provincial a través de la figura del referente provincial del PMI. Dada la desconfianza hacia ciertos actores institucionales, especialmente el nivel supervisivo, se esperaba de los ATT un trabajo atento a ir efectivizando la obligatoriedad escolar, y de seguimiento y control pedagógico y administrativo de las acciones de las escuelas, de los docentes y de los propios supervisores.

La concurrencia de ciertas limitaciones – zonas de difícil accesibilidad, fondos que llegan con demoras, las modalidades de contratación, el monto de la remuneración, entre otros – confluyeron en progresivos reacomodamientos de los criterios y expectativas en función de los perfiles disponibles y en una rotación importante de quienes ocupaban el cargo de ATT, al igual que lo ocurrido en otras jurisdicciones.

En la **provincia C**, los criterios ponderados para la selección de los ATT fueron: ser Licenciados o Profesores en Ciencias de la Educación o de Ciencias Sociales, contar con residencia en la región en la que se iban a desempeñar: *“alguien de la zona, por el transporte, por la llegada a la gente, por el conocimiento del contexto y de la región. La forma en que... cada región tiene una particularidad”*, y con experiencia laboral en el sistema suponiendo que este requisito facilitaría su aceptación en las escuelas y, en particular, por parte de los directivos. Como podemos observar, estos atributos aludían a un profesional con cierta trayectoria laboral. Desde la gestión educativa, realizaron entrevistas con los postulantes en las que se trataba de conocer cómo se posicionaban respecto al PMI y la importancia que le otorgaban para promover cambios en las escuelas secundarias. Como criterio que merece destacarse, se consideraba especialmente la perspectiva del postulante acerca de las adecuaciones del PMI en relación con la región donde se iba a desempeñar. Esta preocupación por la contextualización de las acciones se comprende por el peso que le asignaban a las características diferenciales de las regiones provinciales y cómo éstas marcan las necesidades, posibilidades y obstáculos en que se inscriben los procesos de implementación de los diversos planes, programas y acciones de política educativa.

⁴⁹ También este equipo central se encargó en 2010 de analizar y luego realizar las devoluciones de los documentos PMI de los directivos de las escuelas provinciales.

⁵⁰ Por ello, también habían realizado una jornada de trabajo para que los ATT articularan con los referentes de otros programas (CAJ, TIC, Conectar Igualdad y Explora) y pautaran reuniones quincenales con ellos.

También en esta jurisdicción la confluencia de un conjunto de limitaciones obligaron a redefinir los perfiles deseados. Encontrar personas que reunieran los atributos definidos y que tuvieran disponibilidad ya era una tarea difícil. Más aún, si le sumamos las restricciones que plantea el régimen provincial de incompatibilidad de cargos y el establecimiento del número máximo de horas cátedras que los profesores pueden tener en el sistema educativo de esta jurisdicción. Las personas en condiciones de ser ATT ya tenían inserciones profesionales que les impedían tomar el cargo; y el tipo y duración de la contratación, las exigencias en la dedicación y el monto del salario no resultaban buenos incentivos. Estas limitaciones condujeron al recambio periódico de las personas que ocuparon estos cargos.

Luego de iniciada la implementación del PMI, la gestión educativa decidió que los ATT contaran con una coordinación específica localizada en la DES. Pero, también en esta jurisdicción, los ATT tenían una doble pertenencia: de los supervisores y de la DES. En este marco se apelaba a un trabajo colectivo entre los ATT – a quienes se solicitaba que acompañaran pedagógicamente los procesos de cambio de las escuelas – y los supervisores. Como sucedía en las otras jurisdicciones, **la invocación al trabajo colectivo** se producía en una trama que enlazaba a diferentes actores en procesos contemporáneos de reacondicionamiento y reasignación de funciones, tareas y construcción de legitimidades pero ocupando lugares disímiles en la estructura de un sistema jerárquico como el educativo. En este escenario, y al momento de trabajo de campo, el armado de la DES provincial, entre otras dimensiones, incluía la instalación de una nueva figura: el supervisor general del nivel, por lo cual el propio nivel supervisivo estaba en proceso de reacondicionamiento.

Los lineamientos políticos y los programas asumen su materialidad en la vida cotidiana. Por esto, la dimensión interaccional es ineludible para comprender las modalidades que adopta su implementación en la medida en que entran a tallar los atributos personales y biográficos de quienes se encuentran en tramas vinculares específicas y situadas. Al respecto, una técnica de la DES comentaba:

“siempre se nos dijo (a los ATT) (...) hay que trabajar en forma articulada con el supervisor. Y conformar equipo. No siempre se puede conformar equipo. Depende mucho de las afinidades personales; (...) cada uno tiene un estilo y un perfil diferente. Entonces, la figura del supervisor es muy importante, y ayuda en algunos casos y otras veces no ayuda, porque podemos sugerir desde el equipo técnico alguna estrategia y alguna variedad en la

estrategia y el supervisor no apoya esa estrategia en la institución. Entonces es muy difícil trabajar entre esas contradicciones”.

En la **provincia D** se pusieron en marcha diferentes criterios y procedimientos de selección de los ATT respecto de los descriptos hasta aquí. Desde la DES provincial decidieron consultar a los supervisores del nivel para que propusieran postulantes. Los criterios ponderados fueron: contar con experiencia en el nivel y, como rasgo distintivo respecto de las otras jurisdicciones, que fueran personas respetadas y valoradas por sus pares. Asimismo, se sugería que los vicedirectores de escuelas secundarias se desempeñaran como ATT. En esta jurisdicción, en la distribución de tareas fijadas para los equipos directivos, los vicedirectores son quienes se encargan del seguimiento pedagógico escolar. Este atributo se torna comprensible dado que la DES provincial definía al ATT como un “par” del directivo, alguien que debía hacer un seguimiento de las acciones de mejora de las instituciones pero – insistían – debía trabajar junto con el otro, “sin calificar”. Como nos decía una funcionaria “el supervisor tiene otra tarea, es más de control; y el supervisor es el supervisor, también. En cambio, el territorial es un par”.

Sin embargo, en los relatos también se deslizaba la palabra “control” al enumerar las tareas que debían asumir los ATT. Esta concepción era compartida por una de nuestras entrevistadas que asumía esta función:

“me parece excelente la implementación esta, donde haya un control externo a la institución para ver qué es lo que hace y cómo se hace (...) hay un control pedagógico, un control de que se hagan las cosas que se están escribiendo; que lo que se escribe, se haga” (ATT).

Al mismo tiempo, esta tarea de *control* podía traducirse en darle aval a las escuelas en sus propuestas para aprovechar la flexibilidad que habilita el PMI: “este taller que resultaba sumamente interesante, planteado por escrito, la propuesta era linda, pero ¿qué pasaba que los chicos no iban?”. Concreta y sintéticamente “no te sirvió la acción, no la hagas más. No te sirvió, no la das más. Este flaco no está laburando, no le pagues” (ATT). Así, a través del control de la concreción de las acciones desarrolladas, era posible contrastar lo escrito y lo que iba ocurriendo y tomar nuevas decisiones.

Una diferencia sustancial respecto de las otras provincias visitadas radica en que a los ATT se les asignó una comisión de servicio de sus funciones docentes, asegurando una dedicación que no colisionara con otras obli-

gaciones laborales. Al continuar percibiendo su salario, aquellas dimensiones que resultaron disuasorias en otras jurisdicciones – tiempo, modalidad y monto de la contratación –, aquí no se presentaban.

La creación de nuevas figuras y roles que se instalan para incidir *desde afuera* en el quehacer cotidiano de las escuelas va asumiendo modalidades y sentidos diferenciales en cada provincia. Lo mismo ocurre respecto de la vinculación entre los ATT y los supervisores. En este caso, la asimetría atraviesa la relación entre ambas figuras en las que incide la forma de contratación, los requisitos que se fijan para la selección de ATT y *los perfiles posibles* que finalmente asumen esta función. Estos elementos redefinen las relaciones y tareas que estos sujetos van conformando en terreno. De manera central, se desenvuelven entre las prescripciones de rol y las características de los contextos relacionales en los que les toca desempeñarse. En todos los casos, observamos que se les adjudicaban dos funciones básicas, también presentes en las tareas de los supervisores: el *control y la orientación*. Sin embargo, según cada provincia y al interior de cada una, sus tareas enfatizaban más uno que otro según las particularidades de los actores concretos y las prescripciones establecidas por la gestión educativa provincial.

Un rasgo a destacar es que los ATT constituyen las caras visibles del Plan, razón por la cual suelen ser, junto con los directivos, los receptores de reclamos cuando los fondos no llegan o lo hacen en forma tardía, una problemática en la cual no tienen incidencia y que, también, padecen.

B. Nivel Escolar

En los contextos escolares las políticas y programas se insertan en tramas preexistentes y particulares que le van dando formas específicas. En este nivel, el perfil y trayectorias profesionales de los directores y del plantel docente, las tramas socioterritoriales en las que están ubicadas las escuelas, los distintos programas nacionales y provinciales que se implementan en ellas, los recursos con los que cuentan, las características particulares de los estudiantes y las representaciones que se despliegan sobre ellos, las tradiciones e historia institucional, entre otros, son factores que influyen en las particularidades de cada experiencia.

En los siguientes apartados, presentamos algunos núcleos problemáticos en los que se visualizan estos procesos en el marco de la implementación del PMI. Nos referimos a las apropiaciones institucionales de las políticas provinciales; las formas de gestionar los recursos económicos y humanos, y el uso y la asignación de las horas institucionales previstas en el Plan.

1. La elaboración del PMI en los contextos locales: reensayando la planificación escolar

Los Planes Jurisdiccionales de Educación Secundaria y los PMI implican la elaboración de diagnósticos – uno provincial y otro por cada escuela de educación secundaria – a partir de los cuales plantear estrategias para alcanzar objetivos y metas propuestas en el marco de la extensión de la obligatoriedad escolar. En los siguientes apartados, abordaremos las formas en que las distintas instituciones educativas visitadas fueron elaborando esos diagnósticos, las acciones desplegadas en los primeros tiempos de implementación del PMI, su revisión y las modificaciones que fueron realizando a lo largo del tiempo. Procesos que aluden a las particulares apropiaciones presentes en cada contexto local.

1.1. El PMI en producción: elaboración y diseño de las acciones

En el trabajo de campo, documentamos que la elaboración del PMI implicó hacer un ejercicio analítico sobre información que históricamente se registra en las escuelas. La diferencia estriba en que en el marco del Plan deben cargar unas planillas específicas asociadas a su ejecución presupuestaria, por lo que se toman los datos de inscripción de alumnos de principio de año⁵¹.

A partir de esta información, las escuelas deben elaborar un diagnóstico institucional con el fin de desarrollar estrategias que mejoren, entre otros, las trayectorias escolares de los estudiantes. El mandato de *mirarse a sí misma*, pues, supone cierta responsabilidad institucional respecto de sus alumnos. Sin embargo, los actores escolares habilitados para participar en el proceso de producción del documento PMI fue variable en cada contexto local. Al mismo tiempo, los relatos sobre ese proceso no siempre fueron convergentes. Lo que sí quedó claro es que la *llegada del PMI* mediante la vía jerárquica se realizó en distintos momentos y con di-

⁵¹ Recordamos que la asignación presupuestaria se distribuye en función de la matrícula de las instituciones educativas. Al respecto ver el Apartado I, punto 1.

versas modalidades, cuestiones que condicionaron su elaboración.

Cuando los actores escolares relataban cómo tuvieron las primeras noticias sobre el PMI, en tres de las escuelas refirieron desde el inicio a la presencia de la ATT. En una de las instituciones, ubicada en la **provincia C**, en contraste, los documentos PMI llegaron en diciembre de 2009 mediante notificación de la DES provincial y decidieron postergar su elaboración para cuando se iniciara el siguiente ciclo lectivo⁵². En esos momentos, los entrevistados comentaron que no consideraban que hubiera una figura de referencia para hacer consultas sobre este nuevo programa y se enfrentaban con la necesidad de armar contra reloj un proyecto para ser presentado ante las autoridades provinciales.

Un rasgo común registrado fue la *urgencia* con que debían elaborar y poner en marcha el PMI. Destacamos el caso de la institución educativa de la **provincia B** en la que los fondos ya estaban depositados cuando les llegaron las primeras noticias del Plan y las presiones que tuvieron para desarrollar las acciones: “...la propuesta del plan de mejora nos llega en septiembre, para concretar en octubre”. A su vez, en otra **provincia (C)** hubo un paro docente de casi dos meses a inicios del ciclo escolar 2010. Según algunos entrevistados, esta situación dificultó que la elaboración del PMI fuera un trabajo colectivo en el que pudieran participar más miembros de la institución.

En la escuela de la **provincia A**, quien realizó el documento PMI fue la asesora pedagógica. Por razones particulares, desarrolló esta tarea fuera de la institución y en solitario “lo armé yo básicamente” – según sus dichos – o con intercambios con la directora – desde la perspectiva de ésta última. Sin embargo, el borrador escrito circuló por la escuela y se abrió a la discusión en reuniones en las que participaron distintos actores escolares que fueron reconfigurando, en la letra y en la práctica, el escrito original. En la institución educativa ubicada en la **provincia B** el proceso fue similar: el equipo directivo luego de elaborar la propuesta realizó reuniones con el personal. En la escuela de la **provincia D**, por su parte, el director convocó a distintos actores para elaborar el PMI: algunos profesores, una POT, un preceptor y la vicedirectora. Este equipo fue el que pensó, discutió y logró consensuar las primeras estrategias. Redactaron los primeros borradores del PMI juntándose por fuera del horario escolar y de la escuela

(ante la falta de espacio institucional disponible). Según nos relataban “se ve que no entendíamos mucho lo que había que hacer, porque nos devolvían con observaciones todo el tiempo”.

En suma, es posible sostener que en las escuelas donde realizamos el trabajo de campo la elaboración del primer borrador del documento PMI estuvo a cargo de pocas personas y que, en una segunda instancia, se abrió a su discusión a mayor cantidad de actores escolares. Surge aquí la pregunta acerca de los alcances que asume la *participación*, especialmente cuando se trata de instituciones jerárquicas, donde el personal no docente y docente tiene una presencia variable y donde éstos últimos son designados por hora cátedra frente a alumnos. Así, las buenas relaciones interpersonales entre los sujetos y cierta apelación a su *compromiso* y *voluntad* aparecen una y otra vez cuando se trata de juntarse, reflexionar, diagnosticar y pensar acciones, entre otros. En particular, porque en general éstos no son tiempos reconocidos en los salarios ni con horas institucionales PMI⁵³.

En este sentido, quiénes son convocados y habilitados a participar en estos procesos, así como los sujetos que terminan definiendo el qué y el cómo se desarrollarán las acciones – en el marco del *acompañamiento* de los ATT y el visto bueno jurisdiccional –, no son temas menores y merecen ser tenidos en cuenta para comprender las formas concretas que asume el PMI en cada escuela. Como analizaremos más adelante, al tiempo que las acciones se despliegan, los actores van construyendo determinadas valoraciones sobre lo que acontece, identificando los obstáculos más importantes y observando los alcances e *impactos* que esas acciones generan. En ese proceso, van delineando progresivamente y con sentidos locales los desafíos pendientes para la concreción de la obligatoriedad y la creación de una *nueva* educación secundaria.

1.2. Aropriaciones institucionales de las políticas provinciales

Las políticas y programas, como venimos planteando, toman forma en instituciones concretas, que portan historias y formas particulares de emprender las distintas acciones que se propician. Por ello, en el nivel escolar se producen particulares reapropiaciones en el marco de la implementación del PMI y de las definiciones nacionales y jurisdiccionales.

⁵² Una docente hizo un resumen de los documentos para que el equipo directivo los leyera en el verano.

⁵³ La excepción en este caso podría ser la **provincia D** al pagar una hora institucional a los docentes por cada escuela donde trabajan.

Hemos documentado en las instituciones educativas visitadas proyectos que apuntan a reforzar y replicar las orientaciones provinciales, nacionales y federales. También, decisiones del nivel central jurisdiccional que a partir de cuestionamientos desde el nivel escolar fueron flexibilizadas. En otros casos, experiencias locales se convirtieron en fuente de retroalimentación para repensar las políticas provinciales.

La escuela localizada en la **provincia A** reforzó la línea de articulación primaria-secundaria con dos acciones. Por un lado, empleó horas institucionales del PMI para que algunos profesores elaboraran cuadernillos de nivelación para los alumnos de 8° año⁵⁴. Y, por el otro, creó una nueva figura, *el movilizador de habilidades sociales*, que colaboraría en la adaptación de los ingresantes a la educación secundaria. Además de estas figuras, se incluyó la de *Coordinador pedagógico para el Polimodal*, recuperando la experiencia de un rol similar para los 8° y 9° año. La coordinación de 8° año y la coordinación de 9° son cargos financiados por la provincia e integran los Servicios de Orientación, tal como lo mencionamos en el apartado del Nivel Central Jurisdiccional.

Tanto el rol del *movilizador* como el del *coordinador pedagógico de polimodal* son creaciones institucionales, no son reconocidas como cargos de la POF y tampoco son horas pagas con fondos del PMI. Ambos abrevan en los diagnósticos institucionales acerca de la necesidad de un tipo particular de acompañamiento de las trayectorias de los estudiantes a lo largo de la educación secundaria. Por ello y por las funciones que deben cumplir, los actores designados para estas tareas cumplían con una serie de requisitos vinculados con su carga horaria: tener una buena relación con alumnos y sobre todo *compromiso*. Así, algunos docentes y miembros del Servicio de Orientación ampliaban sus tareas, sin que esto supusiera un reconocimiento salarial, lo que permite hablar de cierta *intensificación* de su trabajo. De modo simultáneo, estas acciones estaban en *línea*, contaban con el aval e incluso con el reconocimiento del área de supervisión y la DES provincial. *Compromiso* y *voluntad* refieren a características de los actores institucionales que se consideran necesarias para llevar adelante los cambios que se requieren en pos de la obligatoriedad del nivel secundario, independientemente de las condiciones materiales vinculadas con los recursos monetarios.

Otra escuela, situada en la **provincia B**, que ha tomado la variación de los formatos escolares como norte de sus políticas, realizó en el segundo año de implementación del PMI⁵⁵ una experiencia de aceleración con los alumnos que habían repetido los dos primeros años de la educación secundaria. Si bien contaba con el acuerdo de *palabra* de la ATT y con el amparo legal de las resoluciones del CFE⁵⁶ para diseñar nuevos formatos, el director se preocupó por garantizar que los alumnos logran un título válido ya existente. Por ello, resolvió tramitar una resolución provincial específica que le diera tranquilidad sobre la acreditación legal del título que les fueran a otorgar. En los sistemas educativos provinciales conviven de manera compleja diferentes normas. En ese desacoplamiento, los actores van resolviendo de manera artesanal y amparándose en aquéllas que más se ajustan a las decisiones que toman.

En la **provincia C**, en 2011 la gestión provincial dispuso ciertos criterios para la asignación de horas institucionales PMI que, en conjunto, determinaban que sus destinatarios fueran docentes externos a los establecimientos educativos. Estos criterios fueron disputados en la escuela visitada. Ante el mandato provincial y nacional de que las instituciones elaboraran los Códigos de Convivencia, la posición de los directivos y de la responsable pedagógica fue defender la asignación de horas institucionales a personal de la escuela para llevar a cabo esta tarea. Argumentaban que sólo ellos y no *externos*, podían realizarla dado que su elaboración suponía, entre otras cuestiones, un conocimiento acerca de los actores escolares y las particularidades de la institución. Finalmente, lograron que esto se efectuase e, incluso, se hizo extensivo a otros proyectos seleccionados para integrar el PMI además del Proyecto de Convivencia.

En la escuela de la **provincia D**, en contraste, la experiencia desarrollada fue tomada por el Estado provincial para generalizarla a otras instituciones educativas. Como ya mencionamos, en esta jurisdicción existe el cargo de POT que tiene 80 minutos semanales frente a alumnos. Originalmente, en la escuela visitada se pensó que estos tutores fueran los encargados de planificar una estrategia para enseñar técnicas de estudio a los chicos. Una de las ATT sugirió que una de las docentes de la escuela – con una importante trayectoria en estos temas – capacitara a los tutores⁵⁷. Así, esta profesora

⁵⁴ Recordamos que en esta provincia, al momento de nuestra estadía, no se había modificado la denominación de los años de estudios de la reforma anterior, aún cuando la opción elegida para la nueva estructura es de 7 años de educación primaria y 5/6 de secundaria.

⁵⁵ Como veremos más adelante, en el primer año se habían realizado clases de apoyo en vistas a los exámenes de diciembre.

⁵⁶ Nos referimos, principalmente, a la Resolución CFE N° 88/09 y a la Resolución CFE N° 93/09.

⁵⁷ Esta docente había participado activamente en la elaboración del documento PMI.

organizó esas instancias para que luego los POT trabajaran con los alumnos en las horas de tutoría o en horas libres. Además, esta docente fue haciendo un trabajo con otros profesores interesados para que incluyeran esa metodología de estudio en sus clases. La preocupación anclaba en que no solo los alumnos mejoraran su *estrategia para estudiar* sino que los docentes acordaran criterios comunes: “ponernos de acuerdo a qué llamábamos idea principal, a qué llamábamos cuadro sinóptico”. Así, por un lado, se hizo una capacitación sistemática con los tutores, y, por el otro, se desarrollaron reuniones ocasionales con los profesores según se pudiera acordar un horario. Para que la docente implementara esta tarea en la escuela, se le otorgó comisión de servicio en buena parte de sus horas frente a alumnos y a los POT se les asignaron horas institucionales PMI. En el caso de los docentes que participaron de la capacitación, la resolución fue mixta: utilizando la hora institucional paga por la provincia cuando tenían ese tiempo libre o bien con horas institucionales PMI cuando aquélla la tenían destinada a otras actividades escolares.

Según nos relataron, más docentes quisieron sumarse a esta instancia de capacitación en el segundo año de implementación del PMI. Por esto, de ser un trabajo *uno en uno*, se organizaron distintos grupos en función de los horarios disponibles. Dado el interés de buena parte de los docentes, la profesora a cargo presentó el proyecto de capacitación para que tuviera puntaje para la carrera docente.

Estas acciones se complementaron con la realización de jornadas pedagógicas que involucraban a todo el personal de la escuela. El objetivo era alcanzar ciertos acuerdos en torno a las estrategias de enseñanza y metodología de estudio. Estas instancias, según comentaron, no sólo favorecieron acuerdos en torno a metodología de estudio sino y de manera fundamental, mejoraron los lazos entre docentes en una institución en la que se habían fusionado, no sin conflictos, dos escuelas distintas⁵⁸.

Frente a esta experiencia, las autoridades provinciales convocaron a la docente para que replicara ese trabajo de capacitación a nivel provincial. A su vez, algunos profesores que participaron de esta instancia se convirtieron en *agentes multiplicadores*. En la ciudad donde está ubicada la escuela, más de la mitad de las instituciones secundarias orientaron su PMI al trabajo en metodología de estudio con los docentes. Incluso, un colegio lo estaba implementado como un espacio curricular más para

los alumnos, denominado “*Estrategias para Estudiar*”.

Lo que importa destacar de esta experiencia, además de resultar sumamente interesante, es que se gestó de *abajo hacia arriba*. A partir de preocupaciones locales, se extendió a diversas escuelas como parte de las políticas provinciales para el nivel.

Estas acciones documentan formas específicas de apropiación y negociación que median la implementación de las políticas en los contextos locales. Asimismo, más allá de las particularidades que asumen estas experiencias en las escuelas, las condiciones materiales y recursos provinciales también entran a jugar en el *imaginario de lo posible*. Mientras que algunas jurisdicciones cuentan con cargos en la POF para equipos interdisciplinarios o para clases de apoyo para los estudiantes, en otras usaron horas institucionales PMI para cubrir estas tareas. Por ello, un aspecto fundamental refiere a los recursos humanos y financieros con los que disponen las escuelas para desarrollar las acciones en el marco del Plan, los cuales constituyen una dimensión material que interviene activamente en los procesos de apropiación diferencial. Al respecto, un aspecto interesante del PMI refiere a su *flexibilidad* para que las escuelas repiensen y redireccionen acciones en función de lo que van evaluando. Al mismo tiempo, esto supone un ejercicio y la capacidad de incorporar y mover las fichas en pos de los objetivos planteados.

2. Movilizando recursos humanos y económicos

Tal como hemos señalado, cada provincia establece y prioriza líneas de política específicas en el marco de los acuerdos federales y las definiciones nacionales. En función de una multiplicidad de factores, movilizan recursos económicos y humanos: crean escuelas, cargos, ensayan figuras, desarrollan programas educativos propios, reorganizan la oferta escolar, entre muchos otros. Todas estas decisiones generan *pisos diferenciales* entre las jurisdicciones que, también, se evidencian al interior de cada una de ellas. En función de estos recursos y cargos y de las orientaciones políticas provinciales, en los contextos escolares se van construyendo distintas respuestas y apropiaciones particulares.

⁵⁸ Producto de los sucesivos procesos de reforma, esta escuela es el resultado de una fusión de dos instituciones educativas distintas que recién en 2011 comenzó a funcionar – por decisión de sus directivos – como una única unidad académica. La escuela tiene dos sedes que quedan a pocas cuadras de distancia pero, según nos relatan, con historias institucionales distintas.

2.1. Los directivos como *gestores de recursos económicos*

A partir del proceso de descentralización educativa, son las provincias las que sostienen económicamente a sus escuelas. Esto se complementa con la posibilidad (pre-existente) de organizar cooperadoras escolares, lo cual genera diferencias importantes entre las instituciones educativas en función de si logran constituir las así como de la capacidad de generar recursos para hacer frente a las diversas y múltiples necesidades cotidianas.

Como contracara de los procesos de descentralización educativa, el Estado nacional ha desarrollado desde la década de 1990 un conjunto importante de programas educativos que implican una llegada directa a las escuelas. Buena parte de ellos incluyen componentes pedagógicos y también recursos materiales y económicos que intentan direccionar el quehacer escolar.

En el caso del PMI, pudimos documentar que el financiamiento que provee es altamente valorado. En algunos casos, porque permite formalizar y sustentar acciones que las escuelas de hecho ya realizaban más que por traer algo *nuevo*.

En la escuela de la **provincia C**, se realizaban previamente clases de apoyo. Por ello, el PMI no les resultó algo nuevo: *“nosotros lo que se llama tutorías ahora, eran clases de apoyo que se venían dictando”*. Estas clases se desarrollaban con estudiantes de un profesorado y con algunos docentes de la institución: *“vino la novedad cuando, bueno, trabajabas y te pagaban”*. Lo distintivo del PMI fue, entonces, que esta actividad preexistente ahora estuviera financiada. Sin embargo, esto introdujo otra complejidad: en el primer año de implementación designaron a profesores de la escuela para estas tareas, pero en 2011, a partir de la decisión provincial de convocar a docentes externos para las horas institucionales PMI, muchos no pudieron continuar con las clases de apoyo.

También, con horas institucionales PMI, contrataron a una trabajadora social para realizar el seguimiento de los chicos en *“riesgo socio familiar”*. Esta profesional se ocupaba de realizarles entrevistas – *“cuando vemos que es necesario, que es urgente”* –, para que luego el director y asesor pedagógico elevaran el caso a un organismo provincial que cuenta con equipos psiquiátricos y psicológicos.

En esta misma escuela motorizaron proyectos que se venían desarrollando a través del financiamiento de distintos programas nacionales, que fueron incluidos en el PMI: un taller de lectura continua para los alumnos de 1° año; un taller de Prevención Sísmica, desarrollado por el profesor de geografía desde años anteriores, y un trabajo con una institución de la sociedad civil dedicada al trabajo con personas con parálisis cerebral, a partir de un proyecto interdisciplinario realizado a propósito del Programa *“Los científicos van a la escuela”*⁵⁹.

Al respecto, es importante señalar que más allá del afán articulador del PMI estos programas cuentan con fuentes de financiamiento, modalidades de rendición y momentos de llegada de los recursos diferentes. Esto implica, en los hechos, que las escuelas desarrollen los proyectos pensados a partir de esos programas sin contar, en el momento adecuado, con el financiamiento respectivo. En rigor, tal como nos relataban, en muchas ocasiones se trataba de iniciativas que ya venían implementando *“a pulmón”*. Y, en determinados programas se paga a contra factura, mecanismo que supone que la institución educativa dispone de fondos para solventar los gastos. En este marco, el relato de una docente es elocuente sobre las formas en que se van desarrollando estas acciones:

“Dijimos ¿cómo la escuela va a destinar \$600, que puede aplicar a otras cosas, a esto? Y, por suerte, los dos científicos que trabajaron tuvieron muy buena voluntad. Entonces ellos conseguían de sus cátedras en la universidad material, o bien trabajábamos con materiales reciclables, cosas que los chicos pueden traer de la casa”.

Por lo tanto, cuando el financiamiento llega a posteriori de la concreción del proyecto, las *formas artesanales del quehacer escolar*⁶⁰ se reactualizan y se llenan con sentidos renovados, apelando a las *buenas voluntades* de distintos actores (escolares y no escolares). Reforzando, de esta manera, la figura de los directivos como *gestores de recursos*.

Así como el financiamiento del PMI era valorado porque permite sustentar estrategias que se venían realizando, también es visto como positivo porque posibilita concretar acciones que se querían realizar con anterioridad, y ahora se encuentran con un marco normativo, político y

⁵⁹ Este programa fue aprobado por Resolución CFE N° 60/08. El financiamiento es provisto por los Ministerios de Educación y de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. A través de convocatorias hechas a nivel jurisdiccional, las escuelas primarias y secundarias pueden presentar propuestas para contar con el acompañamiento de los científicos en sus respectivos establecimientos para distintas tareas (charlas, asesoramiento, entre otros). Los científicos, a su vez, pueden invitar a los docentes y estudiantes a su ámbito de trabajo, como contrapartida de su visita a la escuela.

⁶⁰ Con esto nos referimos a un *saber hacer* construido históricamente – en general no documentado – en el vaivén de las constricciones y la creatividad que despliegan los actores escolares en las resoluciones cotidianas de las múltiples situaciones y problemas que configuran, también, la vida cotidiana escolar.

con recursos económicos para poder desarrollarlas. En la escuela de la **provincia A**, dado que el gobierno jurisdiccional ya contaba con un programa propio destinado a los primeros años de la educación secundaria, extendieron el trabajo de parejas pedagógicas y clases de apoyo para los cursos superiores con horas institucionales del PMI⁶¹.

Por su parte, en la escuela de la **provincia B**, luego de la sensación de *fracaso* ante el aumento de la repitencia al finalizar la primera etapa de implementación del PMI, decidieron cambiar radicalmente su estrategia. En el primer año, habían realizado clases de apoyo para todos los alumnos de la institución, pero la estadística les *mostraba* que esa acción no había sido efectiva. En ese marco, a partir del diagnóstico que elaboraron donde se resaltaba que la repitencia era más alta en los primeros años de estudio, decidieron darles una chance a esos estudiantes para *“recuperar el tiempo perdido”*, tal como nombraron al documento PMI 2011. Así, desarrollaron una estrategia en la que los alumnos que hubieran repetido debían asistir doble jornada de manera de cursar en la primera mitad del año el curso repetido. Pero, además de ello, les resultó crucial contar con mayor información sobre las condiciones de vida de todos los jóvenes, para lo cual elaboraron una encuesta que aplicaron el primer día del ciclo lectivo. De esta manera, se propusieron conocer la *realidad compleja* en que viven sus estudiantes. Para abordarla, consideraron pertinente contratar con horas institucionales del PMI a distintos profesionales – psicóloga, psicopedagoga, trabajadora social y médico. En otras provincias, esta acción hubiera sido impensable dado que cuentan con algunos de esos profesionales en las POF institucionales. Esto mismo puede trasladarse al caso de la **provincia D**, en la medida en que se prevén espacios de apoyo y tutorías pagados con fondos provinciales, que son preexistentes al PMI. Además, en esta jurisdicción, recordemos, se optó porque este tipo de tareas – relacionadas con lo que se conoce como gabinete – se realizaran por equipos de profesionales externos a las escuelas.

Un aspecto crítico refiere a los importantes atrasos en la llegada del financiamiento del PMI. Frente a esto, las gestiones educativas provinciales fomentan el inicio de las acciones planificadas más allá de la presencia a tiempo de los fondos, apelando a cierto voluntarismo. Sin embargo, frente a esto existen distintas respuestas por parte de las escuelas: en algunas, hasta que no llegan los fondos no se disponen a comenzar; otras, las empiezan de todas formas y otras, las inician y luego las discontinúan cuando el financiamiento sigue sin llegar. Al decir de una profesora que tenía pareja pedagógica

en la escuela de la **provincia A**: *“los tengo poco (a las parejas pedagógicas) porque como no suele venir la plata, están conmigo un mes a lo mejor (...) Tuve un profesor unos días, ahora tengo otra chica”*.

Un caso elocuente al respecto es el de la escuela de la **provincia B** en donde la llegada inicial del PMI se produjo avanzado el año escolar (septiembre de 2010) y con exigencias de implementación inmediata (octubre de 2010) dado que los fondos ya estaban depositados, y había cierta presión para desarrollar las acciones. El financiamiento para el año 2011 también fue depositado hacia septiembre, pero esta vez retrasado, dado que en la primera mitad del año se habían hecho las contrataciones respectivas de las horas institucionales. Ante la ausencia del pago, en julio de 2011 decidieron suspender las acciones, que fueron retomadas una vez que tuvieron certezas respecto del pago.

En el caso de la escuela de la **provincia C**, ante la demora de la llegada de los fondos, retrasaron el comienzo de las clases de apoyo planificadas. Luego, resolvieron empezar, aún sin ellos, dada la proximidad de las fechas de examen de las materias previas y las evaluaciones del segundo trimestre. Finalmente, en la institución educativa de la **provincia D** manifestaban que habían convencido a los tutores para comenzar a trabajar argumentando que el financiamiento llegaría eventualmente.

Es interesante destacar que estas respuestas de las escuelas deben contextualizarse en las redefiniciones provinciales que se entran con la llegada tardía de los recursos. En el caso de la **provincia D**, una funcionaria relataba que ante esta situación, y para el caso del PMI, se había intentado orientar a las instituciones educativas para que, mediante una propuesta provincial enmarcada en los lineamientos nacionales, organizaran la Escuela de Verano:

“como llegaron tarde (los fondos), como después hay que rendir, y después los usan para cualquier otra cosa distinta, porque, al tenerlos, ellos armaron el Plan de Mejora para 2010, llegó en agosto-septiembre, bueno, algunos fondos ya los habían usado, o sea que fueron pagando, y algunas escuelas que no habían empezado y que tenían un caudal importante de fondos que no habían usado, bueno, a Escuela de Verano”.

Las diversas situaciones relatadas documentan las maneras en que la **llegada del financiamiento redefine los tiempos de implementación de un programa**. Aquí,

⁶¹ El Programa provincial está mencionado en el apartado II. A, punto 1.1.

nos interesa destacar cómo las acciones que se solicitan a las escuelas (*“mirarse a sí mismas”*, elaborar diagnósticos y estrategias de mejora, entre otros) son aceleradas, interrumpidas e, incluso, redireccionadas al ritmo en que van llegando los recursos que las sostienen. Muchas veces, se desarrollan a partir de la *buena voluntad* de quienes se consideran responsables institucionales, prevaleciendo cierta naturalización tanto de las demoras en la provisión de los recursos como de los atributos de los actores escolares para sacarlas adelante. Reiteramos que el financiamiento –sea porque *“ya está y hay que usarlo”* o porque no llega – influye en las modalidades en que los programas se van desarrollando, sobre marcas del pasado que recuerdan que los recursos provistos por éstos hoy están y más vale aprovecharlos porque no se sabe hasta cuándo estarán. En este sentido, estas demoras no son privativas del PMI, sino que otros programas previos y contemporáneos van dejando huella al respecto.

En suma, los tiempos estipulados en los enunciados de los programas se reducen sensiblemente, más allá de las diversas adaptaciones que realizan las escuelas frente a ello⁶². Al respecto, nos interesa destacar cómo, una y otra vez, se apela, tanto desde los actores escolares como desde quienes tienen cargos gubernamentales, al *compromiso docente*, a realizar los proyectos *a pulmón*, como arma para afrontar los desafíos que las políticas plantean. Dicho compromiso es entendido de manera múltiple y condensa, de manera no lineal ni simple, formas de pensar y hacer la docencia; y que en muchos relatos se vincula con la *voluntad*. Ante la falta de recursos es usual que las *buenas voluntades* sumadas a las *formas artesanales del quehacer escolar* se pongan a jugar para resolver las demandas de las políticas actuales.

Otro de los temas que resulta importante resaltar es el de la llegada de los fondos a nombre del directivo de la escuela, que también concentra los que provienen de otros programas. El directivo es el responsable y debe usarlos y rendirlos a través de procedimientos distintos según el programa en cuestión. Consideramos que se refuerza un rol directivo asociado a la figura del *gestor*: de recursos materiales y económicos, humanos, de articulaciones con otras instituciones, entre otros. A esta cuestión se le suma la complejidad que significa, en términos de las interacciones escolares cotidianas, las escenas del directivo pagando las horas institucionales a diferentes docentes y/o profesionales en el marco del PMI. Al respecto, es interesante remarcar algunas paradojas: los recursos del día a día con los que cuentan las escuelas

muchas veces son percibidos como escasos en relación con el financiamiento que les llega a través de estos programas, que tienen determinadas pautas para su uso. Contar o no con Cooperadora, poder articular acciones con otras organizaciones estatales o de la sociedad civil a nivel local, entre otros, las sitúan en condiciones diferenciales para el desarrollo cotidiano escolar. En estas situaciones, las características y el perfil de cada directivo constituyen un “plus”, un aspecto nodal que lo define.

A la institución de la **provincia A**, le llegaban recursos de la jurisdicción, pero eran considerados escasos. Aquí el directivo los *estiraba*: hizo un convenio con un Polideportivo municipal al cual le daba útiles escolares (comprados con los recursos asignados desde la provincia para tal fin) para que los estudiantes pudieran realizar allí educación física. Y, a través de contactos con distintos actores locales consiguió reponer vidrios, adquirir una nueva bandera, acondicionar baños, entre otros. La escuela de la **provincia B** contaba con dinero de la cooperadora, por lo que disponía de recursos propios para acondicionarla y/o resolver problemas cotidianos que se le presentaban. A su vez, a partir de lazos con autoridades políticas locales lograron utilizar distintos espacios (públicos y privados) para fines escolares, contar con micros para realizar viajes, entre otros. La escuela de la **provincia C** buscó llevar a cabo alguna acción que estuviera relacionada con el aprendizaje de técnicas de estudio por parte de los alumnos y que esto contribuyera a mejorar los indicadores de rendimiento. Para ello, se desarrolló un proyecto con un instituto de formación docente (IFD) privado de la capital provincial. En ese marco, profesores del IFD brindaron un curso denominado “Repensando las prácticas docentes” destinado al armado de proyectos para su aplicación en el aula. El curso fue gratuito, *“para los que quisieran participar, medio obligaditos, por supuesto”*. A raíz de esa colaboración, se estableció un convenio para que los estudiantes del Instituto hicieran la residencia en la escuela.

Es importante señalar que estas articulaciones son variables y contingentes, y dependen de actores concretos que toman la decisión de ingresar a esa *micropolítica de la gestión* de recursos en aras de resolver los problemas cotidianos y/o proyectos escolares. Así, en el nivel de las experiencias situadas localmente, es sumamente diversa la presencia y/o ausencia, los tipos y modalidades que asumen los vínculos que las escuelas mantienen con otras instituciones o el *afuera*. Por lo cual, destacamos que las eventuales articulaciones (y los procesos previos de co-

⁶² Es importante señalar que en muchas ocasiones estos retrasos están asociados a demoras o errores en la carga de datos que realizan las escuelas y/o el nivel jurisdiccional, requerimientos que exige el procedimiento administrativo para que desde la Nación se giren los fondos.

nocimiento y reconocimiento entre sí) dependen de procesos políticos locales, de las representaciones que los actores escolares y de la sociedad civil construyan respecto de la posibilidad de un *trabajo asociado*, de las historias institucionales previas y de las trayectorias personales de los agentes participantes, entre otros aspectos⁶³.

En suma, los recursos con los que cuentan cotidianamente las escuelas son percibidos como escasos. Al mismo tiempo, reciben financiamiento a través de programas cuyos fondos, sin embargo, demoran en llegar al tiempo que implican un arduo trabajo administrativo (especialmente cuando se trata de rendirlos)⁶⁴. Todo ello contribuye a la producción de los directores como *gestores de recursos*: articulando eventualmente con distintas instituciones locales, resolviendo de manera artesanal los inconvenientes que se presentan cotidianamente. Pero no se trata sólo de gestionar recursos económicos y/o materiales, también, estos programas movilizan decisiones en torno a las personas que asumirán las acciones concretas. Estas decisiones también se entraman con las historias locales, como veremos enseguida.

2.2. Los directores como *gestores de recursos humanos*

Las escuelas cuentan con condiciones distintas entre sí, entre otras dimensiones, según la composición de su POF, establecida por la provincia. Un aspecto singular, además, lo constituyen las características de los equipos directivos, su experiencia y trayectoria en los cargos así como de trabajo conjunto.

La escuela de la **provincia A** funciona sólo en el turno tarde y comparte el edificio con una escuela primaria. Tiene una directora y una regente. La directora después de años de desempeñarse como docente en la institución, y estimulada por algunos de sus compañeros, se inscribió en el concurso del cargo y lo obtuvo en 2010. Contaba, además, con 12 horas de monitoreo del PMI lo que redundaba en *"mejorar un poquito el sueldo"*⁶⁵. Esta política provincial se dispuso dado que el cargo de director equivale a 42 horas cátedra y que, en ocasiones, ganaba menos, según la antigüedad, que un docente con 36 horas (máxima cantidad que un profesor puede tener en esta provincia). La directora explicaba que "so-

mos full time, la mayoría tenía que buscarse horas por fuera, porque te permiten 16 horas fuera y la tarea del director es una tarea de 24 horas (diarias). Entonces nos compensaron un poquito". Además, en la escuela funcionaba el Servicio de Orientación, compuesto por una orientadora social, una orientadora psicopedagógica, una coordinadora pedagógica de 8º año, una coordinadora pedagógica de 9º año y una asesora pedagógica quien también era la referente institucional del PMI. Sin embargo, para el manejo de los fondos provenientes de programas nacionales, la directora comentó que centralizó su control *"porque era tarea del director"*.

Un caso diferente es el de la escuela de la **provincia B**, organizada en tres turnos: por la mañana cursan los años superiores (3º a 5º), por la tarde el ciclo básico (1º y 2º) y en el turno vespertino funciona el Bachillerato Libre para Adultos (BLA). Esta actividad continuaba implicaba, en su funcionamiento cotidiano, la presencia rotativa de sus autoridades. Si bien el director era quien estaba buena parte del día, había un vicedirector a cargo en el turno mañana y otro en el de la tarde. Tanto el director como el vicedirector de la mañana son titulares desde 2007, en el marco de un concurso masivo para todos los establecimientos de educación secundaria. Cuando se anexó el BLA a la institución, el director solicitó la creación de un segundo cargo de vicedirección que se efectivizó en marzo de 2009. En relación con las formas de trabajo y los roles del cuerpo directivo, el director nos decía: *"Somos los tres totalmente diferentes... pero nos complementamos... Yo soy el serio, (el vicedirector de la mañana) el simpático y (el vicedirector de la tarde) el moderno"*. En el trabajo de campo, la figura del director fue preponderante respecto de otros actores institucionales dado que era la referencia para acordar la concreción de distintos proyectos, las diversas acciones escolares y los vínculos con el afuera de la institución. Además esta escuela contaba en su POF con un cargo de asesor pedagógico.

La escuela de la **provincia C**, por su parte, funciona en tres turnos. Por la mañana y la tarde cursan todos los años correspondientes al plan diurno mientras que en el vespertino se desarrolla un plan de menor cantidad de años pero con la misma orientación. El equipo directivo estaba conformado por la directora y dos vicedirectoras. La directora, asumió como suplente en el año 2002. Estaba a cargo del turno mañana y tenía horas

⁶³ Estas cuestiones las hemos desarrollado en la investigación sobre el Programa Todos a Estudiar, en las provincias de Buenos Aires y Tucumán (2006-2007).

⁶⁴ Es importante destacar que en dos de las jurisdicciones visitadas se decidió que parte de las horas institucionales del PMI se dedicaran a contratar a un ayudante contable para que colaborara con los directivos en la tarea de rendición de fondos. No obstante, aún cuando constituye una ayuda valorada, siguen siendo los directivos los que deben realizar y responsabilizarse por esto.

⁶⁵ La resolución que precisa esta cuestión se detalla en el punto 1.2.

como profesora de inglés en el turno tarde. Una vicedirectora era la responsable en el turno tarde y la otra, en el turno vespertino. Desde mitad de 2011 contaban dentro de su POF con un cargo de asesor pedagógico.

Un caso particular lo constituye la escuela de la **provincia D** que, tal como mencionamos, es el resultado de la fusión de dos EGB 3 anexadas a otras instituciones educativas en tiempos de la reforma de los '90. Funciona en dos edificios distintos en el turno mañana, compartiéndolos en ambos casos con escuelas primarias. Luego de haber pasado por un conflictivo proceso en los cargos de conducción, con directores interventores, desde 2009 se desempeñaban un director, y dos vicedirectores, uno a cargo de cada sede. Una de las vicedirectoras era la referente del PMI.

Cada institución educativa puede contar con docentes que, debido a procesos de reforma curricular o por traslado, no tienen horas frente a alumnos. Según pudimos documentar en el trabajo de campo, es común que estos actores sean también movilizados y resignificada su labor en conjunción con aquellos contratados mediante las horas institucionales del PMI. De esta manera, los directivos, asesores pedagógicos, asistentes sociales, profesores con traslado y/o sin materia a cargo, entre otros, participaban en el desarrollo de las acciones diseñadas para abordar los problemas diagnosticados en el marco del PMI.

Ya hemos referido que en la escuela de la **provincia A**, algunos de los integrantes del Servicio de Orientación fueron convocados como coordinadores pedagógicos de los años superiores. Además, dada la orientación provincial de priorizar el seguimiento de las trayectorias escolares, destinaban buena parte de su tiempo al armado de planillas que concentran información de los estudiantes: calificaciones, amonestaciones e inasistencias. Si bien esta tarea antecede a la gestión educativa presente en el momento del trabajo de campo, esta información se volvía altamente valorada en el marco de la implementación del PMI para realizar los diagnósticos y direccionar acciones. Sobre el uso cuantitativo de los datos en el nivel escolar volveremos más adelante.

En la institución de la **provincia B**, se designó a profesores con traslado para que asumieran horas de apoyo en el marco del proyecto de aceleración para los 1º y 2º años. Una estrategia similar fue utilizada en la escuela de la **provincia C**. Dado que no contaron con el cargo de asesor pedagógico hasta 2011, una docente con traslado transitorio fue designada institucionalmente para ocuparse de cuestiones pedagógicas a partir de la habilitación de su título profesional y experiencias anterior-

es. Finalmente, en la escuela de la **provincia D**, la hora institucional pagada por la jurisdicción para los docentes y orientadores tutores fue utilizada para la capacitación en las *"Estrategias para Estudiar"*, que ya hemos descrito. Esta jurisdicción también se diferencia del resto al haber puesto en comisión de servicio a la profesora encargada de realizar esa capacitación.

En las instituciones educativas visitadas, la carga de datos, el armado de planillas y sus análisis, que forman parte de la implementación del PMI, eran asumidas por distintas personas con cargos provinciales. Una de las cuestiones que, en general, fue valorada positivamente por los entrevistados fue la movilidad de la asignación de las horas institucionales. Esto permitía a los directivos focalizarlas según los problemas particulares priorizados en cada nuevo ciclo lectivo. En este sentido, algunos actores significaban al PMI como un catalizador de las discusiones institucionales, una invitación a *"repensar la escuela secundaria"* y de *"ensayar"* cambios para la mejora institucional de acuerdo con las necesidades e intereses de cada escuela. Sin embargo, la contracara de esto era una sobrecarga de tareas de los actores implicados, que excedían a los directivos. La posibilidad de elegir dónde focalizar los recursos implicaba una apertura pero, también, un mayor esfuerzo dado que, al decir de un directivo: *"elegir, cosa que cuesta muchísimo más que si a uno le imponen"*. A esto, se sumaba que el Plan habilita a *"evaluar y reevaluar lo que estamos haciendo"*, con los movimientos institucionales que ello suponía.

En este escenario, es posible sostener que, a partir de la implementación de estos programas – y entrelazadas con las características de cada escuela y el perfil y trayectoria de sus actores –, las funciones y tareas de los cargos sostenidos por la jurisdicción, especialmente de los equipos pedagógicos sin horas frente a alumnos, se van redefiniendo. Por ejemplo, las tareas cotidianas de la asesora pedagógica de la escuela de la **provincia B** se entrecruzaban continuamente con las actividades que desarrollaba en el marco del PMI y de otros programas nacionales: elaborar informes sobre la situación de los programas nacionales en la institución, pedir las calificaciones de los estudiantes y sobre ellas analizar la estadística, armar las clases de apoyo, convocar a profesionales para dar charlas a los jóvenes en el marco del CAJ, entre otras.

Como lo hemos mencionado, pudimos documentar cierta trayectoria de las escuelas en aquello que se pide desde el PMI. En el caso de la institución de la **provincia A**, miembros del Servicio de Orientación manifestaron que no hay algo concreto que sea específico del PMI que no tenga que ver con lo que desarrollaban previamente, desde sus funciones. Por ejemplo, el arma-

do de planillas de calificaciones y su análisis parece ser una actividad institucionalizada anterior a la llegada del PMI. Sin embargo, su directora expresaba la sobrecarga de tareas que esto mismo implicaba:

“es un trabajo extra porque yo además de todo lo pedagógico, hago terribles tareas administrativas porque son planillas permanentemente (...) lo que nos permite el sistema es hacer la reasignación (de horas institucionales). Lo que lleva mucho trabajo, es decir `bueno, este trimestre le asignamos a estas materias, el otro trimestre le asignamos a esta’. Y eso lleva mucho tiempo”.

Desde las escuelas se convoca a los docentes para distintas actividades *movilizadas o reforzadas* a partir del PMI. Entre ellas, podemos destacar: jornadas para realizar “planificaciones unificadas” por cursos y asignaturas, reuniones de departamento para aunar criterios en torno a estrategias didácticas y de evaluación, instancias de capacitación sobre diferentes temas. Un aspecto no menor es que, a excepción de una de las provincias, se trata de acciones que demandan tiempos no reconocidos ni pagos por lo que, en general, se reactualizan el *compromiso* y el *interés individual* como categorías rectoras que sostienen las acciones que, desde las mejores intenciones, proponen los equipos directivos. Y todo ello, teniendo en cuenta que la designación docente es por hora cátedra y no por cargo.

En el marco del PMI, pues, se movilizan recursos materiales y humanos pre-existentes en las escuelas. A su vez, aporta financiamiento para el desarrollo de las estrategias surgidas para abordar los problemas diagnosticados. Ahora bien, ¿cuáles son esas acciones específicas? ¿Quiénes son designados para desarrollarlas? Responderemos estos interrogantes enseguida.

3. El uso y asignación de horas institucionales

En este trabajo venimos planteando que las decisiones que se toman en los contextos locales están atravesadas por una multiplicidad de dimensiones. El momento en el que llegan los fondos, la cantidad y tipo de cargos, los recursos provinciales, las articulaciones o no que puedan realizar las escuelas con organizaciones públicas y civiles locales, entre otros, van configurando *la imagen de lo posible* en cada institución. Así, esas posiciones diferen-

ciales inciden en el tipo de estrategias pensadas para mejorar las situaciones diagnosticadas, en el contexto de las *bajadas* nacionales y provinciales de lo que deben/pueden hacer.

En este marco, el uso de las horas institucionales tuvo distintos destinos que hemos ido mencionando. Sin embargo, documentamos cierta preponderancia en focalizar los recursos en aquellos estudiantes en riesgo, siendo las estrategias más comunes las *clases de apoyo* o abogar por la *pareja pedagógica* en las asignaturas con mayor cantidad de desaprobados. Resulta interesante detenernos en analizar las diversas modalidades en que se plasmaron estas estrategias.

3.1. Las diversas formas de las tutorías académicas

Si bien pudimos relevar distintas experiencias, en las escuelas visitadas buena parte de las horas institucionales fueron asignadas para el desarrollo de clases de apoyo académicas para los estudiantes o bien para designar parejas pedagógicas a algunos docentes.

En este punto, nos interesa detenernos en las distintas formas que fueron asumiendo esas clases de apoyo, denominadas por los actores como *tutorías*, en las cuales las dimensiones temporal y espacial moldean necesariamente su contorno. Ya hemos comentado que dos de las instituciones visitadas funcionan en tres turnos⁶⁶, y otras dos comparten el edificio con escuelas primarias⁶⁷. En edificios sobrecargados, los directivos y tutores suelen pensar y repensar estrategias para que los estudiantes concurren a las clases de apoyo: ofreciéndolas en otros espacios institucionales conveniados (Centros de Integración Comunitaria, otras instituciones educativas, clubes), los sábados (donde en buena parte de las escuelas también hay actividades como las de los Centros de Actividades Juveniles) o bien, *buscando los momentos* en los que los tutores puedan acercarse y encontrarse con los alumnos.

En la institución de la **provincia A**, los apoyos académicos para estudiantes “*con dificultades*” y con materias previas – inicialmente financiados por un programa provincial – se habían realizado los sábados. Al compartir el edificio con una escuela primaria que funciona en el turno mañana y estar ubicada en una zona considerada “*peligrosa*”, realizar estos apoyos luego de la jornada escolar no era pensada como una alternativa viable (especialmente salir de noche de la institución). Ante la

⁶⁶ Se trata de las escuelas ubicadas en las **provincias B y C**.

⁶⁷ Se trata de las escuelas ubicadas en las **provincias A y D**.

poca asistencia de alumnos los días sábados, se decidió que las clases de apoyo fueran en el horario escolar para quienes tuvieran materias previas, en el mes anterior a las mesas de examen. Pero, al decir de una tutora, *“eso fue medio difícil porque (...) algunos chicos no querían venir porque decían que había profesores que no los dejaban salir”* (en referencia a las materias programadas en el horario escolar).

Luego, en esta escuela, los tutores se convirtieron en pareja pedagógica de los docentes con mayor cantidad de estudiantes desaprobados. Las tareas desarrolladas y las modalidades en que se fue procesando institucionalmente que alguien estuviera trabajando dentro del aula con los docentes también asumieron definiciones locales. En este punto, encontramos diversidad de miradas al interior de la escuela acerca de lo que significa el trabajo en pareja pedagógica: no solamente no es un término unívoco sino que se entrama en experiencias profesionales diferentes y, también, en condiciones institucionales y de estructura del cargo docente específicas. Al respecto, ciertos actores escolares señalaban la importancia de que la pareja funcionara como tal, como un *par* que aportara al docente a cargo del curso otras estrategias de enseñanza y que, por eso, era importante la aceptación y respeto profesional mutuo. Para otros, *la pareja pedagógica* era comprendida como una tarea vinculada con dar apoyo a los profesores a cargo de la materia, una suerte de asistente para lo que el docente y los chicos fueran requiriendo en la clase. Como relataba una tutora: *“mientras las profesoras dictan su clase yo estoy ahí, veo que los chicos vayan completando las tareas”*.

En la institución educativa de la **provincia C** se realizaron clases de apoyo en 2010 y 2011 pero con criterios distintos. En el primer año, hicieron lo que denominaron *tutorías regulares* destinadas a brindar apoyo a los alumnos de los 1° y 2° años en las materias *“críticas”* – significadas como las asignaturas con mayor cantidad de estudiantes desaprobados –; y las tutorías para preparación de exámenes, destinadas a los alumnos de 1° a 5° año⁶⁸. Para ello, asignaron dos horas institucionales a los jefes de área para *“hacer seguimiento y trabajar junto con los profesores”*. Desde esta función, participaron en la selección de los tutores y luego coordinaron su trabajo. En 2011, se decidió fortalecer el trabajo en los tres espacios *más críticos* y, a la vez, considerados fundamentales y específicos de la orientación: contabilidad, lengua y matemática, designando a un solo coordinador de estas tres asignaturas seleccionadas. Estas tutorías académicas se destinaron a los alumnos en *“riesgo pedagógico”*

en esas materias, en los distintos cursos y turnos, priorizando a los del 1° ciclo (1° y 2° año). Como la escuela funciona en tres turnos, estas tutorías se realizaron los días sábados. Tal como veremos luego, en 2010 los tutores fueron mayormente profesores de la escuela y, en 2011, se designaron a docentes externos.

Hemos documentado que es común que las clases de apoyo se vayan armando de acuerdo a lo que el alumno demanda, lo que necesita en ese momento: resolver un trabajo, aclarar un tema, completar la carpeta, a la manera de lo que comúnmente se llama *clases particulares*. Éstas son aquellas a las que los estudiantes asisten por fuera del horario escolar; que transcurren, generalmente, en un espacio diferenciado de la escuela; con un docente que explica los contenidos que no fueron comprendidos con el profesor a cargo de la materia. El docente particular, entonces, es un *profesor a la carta* que va explicando y dando tareas en función de las demandas de los alumnos y de cómo fueron dados originalmente los contenidos, teniendo como fuente primaria de información la carpeta de los chicos. Cuando éstos *“no traen la carpeta”* o bien *“no la tienen completa”*, aumenta el esfuerzo del docente a cargo de esas horas institucionales por comprender la orientación y tipo de explicación o ejercicios que debe dar. Asimismo, en este contexto, estos actores deben llevar al espacio escolar una importante gama de actividades y recursos al no poder prever qué requerirán los estudiantes. También, supone el manejo de los contenidos disciplinares de todos los años de estudio de la materia que enseñan, incluyendo los distintos enfoques que los docentes dueños de la cátedra le puedan llegar a dar.

También hemos documentado otras formas que asumieron las tutorías académicas. En el caso de la escuela de la **provincia B**, tal como hemos referido, la llegada del PMI fue con expectativas de implementación inminente. Por ello, al inicio enfrentó ciertas resistencias pero, como contracara, constituyó un plan seductor por el aporte monetario que implicaba. En este contexto, y con cierto diagnóstico sobre los problemas de la institución – *la “repetencia”* – se desarrolló una acción conocida que serviría para aprovechar los recursos del PMI: *“nos propusimos destinar el 100% de las horas a clases de apoyo, tutorías, las 560 horas que había que invertir de octubre a diciembre se contrató profesores, un torbellino de profesores, todos los alumnos tenían profesores de apoyo”*. Dadas las limitaciones espaciales, recordemos que esta escuela funciona con tres turnos, algunas de estas clases se realizaron en ella y otras en el Centro de Integración Comunitario con acuerdo del intendente municipal.

⁶⁸ Estaban previstas tutorías para matemática, contabilidad, lengua, historia y biología y destinadas principalmente a los alumnos de los primeros años, a los que se agregaron posteriormente alumnos de 3° a 5° año en las asignaturas de química y física, geografía y del área de ciencias jurídicas.

En este caso, cada tutor tenía a cargo las clases de apoyo de una asignatura y de un curso. Aquí, la situación planteada abría el abanico para que existiera mayor relación entre el docente de la asignatura y el tutor designado. Uno de los tutores señalaba que la *bajada institucional* era que se constituyera como un espacio que contrastara con las clases curriculares: que fuera flexible, donde se diera el tiempo para que los estudiantes expresaran sus dudas y terminaran de realizar las tareas. En este sentido, una de sus responsabilidades sería la de estar atentos y realizar un abordaje más personalizado de los chicos, como una forma de complementar las horas de clase obligatorias. Asimismo, este tutor comentaba que logró establecer un buen vínculo con la docente a cargo de la materia, lazos que se establecieron a partir de disposiciones personales y a través de los cuáles iban acordando cómo trabajar con los diferentes alumnos.

En esta institución continuaron realizando apoyos académicos a través de la Escuela de Verano. A este espacio se le asignó un rol fundamental como propuesta de esparcimiento y, también, como una instancia de formación para que los estudiantes pudieran *"recuperar los contenidos no adquiridos durante el ciclo lectivo"* (Documento PMI, escuela **provincia B**). A diferencia de las clases de apoyo dictadas durante el ciclo escolar, este espacio se constituía, en *"un programa completo de actividades, juegos, clases personalizadas y talleres en la que los jóvenes pueden aprender, disfrutar y divertirse"* (Documento PMI, escuela **provincia B**). Con fondos del CAJ y del PMI, en enero se desarrollaron actividades recreativas y en febrero clases de apoyo para los que tuvieran que rendir en los exámenes de marzo. Uno de los tutores señaló que, a diferencia de las clases de apoyo que comenzaron en noviembre, las que se realizaban en el marco de la Escuela de Verano consistían *"en clases pero así, como más de juegos (...) fue un acompañamiento; tratar de enseñar jugando, de buscar la manera de que los chicos que se llevan materias lleguen a marzo"*. Estos apoyos tuvieron como destinatarios a todos los alumnos de la escuela con materias adeudadas que quisieran asistir.

Como lo hemos referido, a partir del diagnóstico sobre la alta repitencia de los estudiantes visibilizada a partir de las acciones implementadas por el PMI en el último trimestre de 2010 y en los primeros meses de 2011, las

tutorías fueron radicalmente transformadas. La cantidad de repitentes alertaron sobre la situación particular en los 1º y 2º años: *"teníamos 50 repitentes en 1º año, y 36 en 2º"*. Por esto, se decidió focalizar las horas institucionales en los estudiantes que hubieran repetido el año de estos cursos o tuvieran sobreedad⁶⁹ – y que hubieran asistido regularmente a clase en los ciclos lectivos 2009 y 2010 – para que pudieran hacer dos años en uno.

El proyecto implicó dos etapas. La primera, desarrollada en el primer trimestre del período lectivo 2011, tenía como fin que *"las divisiones especiales"* de 1º y 2º año alcanzaran a promocionar el año repetido. Para ello, los chicos debían asistir una cierta cantidad de horas semanales de lunes a viernes, durante la mañana y la tarde⁷⁰. Para la segunda etapa, se buscó que durante el segundo y el tercer trimestre se completara el curso siguiente con la misma dinámica anterior. Así, se esperaba que los estudiantes de 1º año que hubieran promocionado ese año en el primer trimestre pudieran cursar el 2º año en el segundo y tercer trimestre; y que los que hubieran acreditado 2º año pudieran seguir en esta segunda parte del ciclo lectivo en el BLA⁷¹. En este escenario, las tutorías pasaron a tener un sentido distinto, es decir, se trató de los espacios que conformaron la aceleración a contra turno con un grupo particular de estudiantes⁷². Para quienes no logran promocionar en el marco de esta propuesta, se esperaba que continuaran cursando el año repetido.

La acreditación del año cursado en el primer cuatrimestre de 2011 fue novedosa dado que no recayó en las calificaciones parciales sino que fue definida en una evaluación conjunta en la que participaron el director, los vicedirectores, el equipo interdisciplinario, la asesora pedagógica, la ATT, los profesores de área (a cargo de la materia) y los profesores tutores. Según relataban, se realizó una jornada de trabajo donde fueron analizando el desempeño de cada uno de los estudiantes, información que luego sirvió para que el equipo directivo decidiera su promoción. Si bien comentaron que los criterios de evaluación durante el trimestre se fueron estableciendo en distintas instancias, durante las jornadas de evaluación se dieron discusiones en torno a qué dimensiones considerar a la hora de poner las notas: los *"problemas"* que atraviesan al alumno, los aprendizajes adquiridos, las cuestiones actitudinales, el proceso en su

⁶⁹ Se trataba de alumnos que habían repetido y/o ingresado en forma tardía respecto de la edad teórica a la educación secundaria, en particular, por ser provenientes de zonas rurales.

⁷⁰ Los de 1º año, un total de 54 horas y los de 2º año 56 horas cátedras semanales.

⁷¹ Se trataba de alumnos con importante sobreedad, por lo que estaban en condiciones de rendir el BLA.

⁷² Dada la carga horaria que los alumnos debían cumplir, el director recuperaba el esfuerzo adicional que implicaba este proyecto para ellos: *"no es poca cosa, porque alguien dijo 'ah, les están dando facilidad al que repite'"*.

conjunto, entre otras. En los relatos de los entrevistados predominó el *comportamiento* de los jóvenes, en términos de lo que se *espera de ellos* (que asistieran regularmente, llevaran los materiales, completaran las tareas, que se portaran bien), como criterio importante para decidir la aprobación de las materias. Así, se visibiliza que en la acreditación de contenidos escolares se juegan distintos elementos que incluyen la esperada interiorización de ciertas normas que, en muchas ocasiones, prevalecen sobre los aprendizajes académicos. Este tema lo retomaremos más adelante, en el punto III.

En el caso de la **provincia D**, tal como lo hemos comentado, existen institucionalmente clases de apoyo a lo largo del año financiadas mediante cargos docentes provinciales. Para la implementación del PMI, en la institución educativa visitada, las horas institucionales para este tipo de acción fueron utilizadas en la Escuela de Verano para los 1° y 2° años⁷³. Para realizar esta tarea, los docentes a cargo de las materias curriculares dejaron asentados los contenidos prioritarios de cada una y, sobre esta base, los profesores contratados para la Escuela de Verano elaboraron cuadernillos a completar por los alumnos. En el mes de enero, y por cuatro semanas, los estudiantes que acordaron participar debían asistir regularmente de lunes a viernes. Este último día era utilizado para evaluar lo estudiado en la semana. A través de esos exámenes, los alumnos podían acreditar las materias. Es importante destacar la presencia de un POT de la escuela (recordemos que se trata de un cargo provincial) por cada uno de los cursos que, además de haber sido capacitados en estrategias de estudio, se encontraban presentes en los exámenes concretados los viernes. Así, institucionalmente se desplegaron acciones de seguimiento y control en esas clases dadas por profesores externos. Esta experiencia de Escuela de Verano, pues, contrasta con la desarrollada en la institución de la **provincia B** donde los destinatarios fueron todos los alumnos y no había posibilidad de acreditación en esta instancia ya que era una preparación para *llegar* a los exámenes de marzo.

En suma, encontramos que en las escuelas circulan y se van construyendo distintos sentidos en torno a lo que denominan "*tutorías académicas*" o "*clases de apoyo*" e incluso la "*Escuela de Verano*"; necesarias de desentrañar para comprender los complejos procesos que van dando forma a la implementación del PMI. Ellas se van moldeando concretamente en función de una diversidad de situaciones en cada contexto local: la organiza-

ción y la bajada institucional – más o menos explicitada – sobre lo que se espera de ellas, las dimensiones espaciales y temporales en que se despliegan, el perfil de los docentes a cargo de las horas institucionales, su relación con los profesores a cargo de la asignatura y la posibilidad de que en esos espacios los estudiantes puedan acreditar los saberes, entre otras. Un punto nodal que también hace a su configuración refiere a las personas designadas para desarrollarlas.

3.2. Acerca de los múltiples criterios para asignar horas institucionales

La distribución de horas institucionales del PMI al interior de cada escuela también se presentó como un territorio conflictivo y complejo: ¿a quién/es se le asignan horas institucionales? Más allá de las disposiciones que regulaban los requisitos que debían cumplir quienes las recibirían; eran los directivos quienes elegían conforme a una diversidad de criterios, no necesariamente compartidos o conocidos por parte del resto del personal. Asimismo, en tanto el diagnóstico que realizaban en el marco del PMI ponía bajo la lupa a los resultados institucionales (medidos en base a los indicadores de eficiencia interna) y también a los profesores (sobre la base del rendimiento académico de los alumnos), es dable suponer que la designación de ciertos actores para recibir horas institucionales constituyera un elemento controversial en las dinámicas institucionales, inscripta, además, en el marco de la micropolítica existente a este nivel (Sinisi, 2007).

Desde los documentos nacionales del PMI se insta a que sean profesores de las escuelas quienes asuman las horas financiadas por el Plan⁷⁴. Sin embargo, como en el caso de los ATT ya mencionado, estas prescripciones no siempre se llevaron a cabo dadas las características y especificaciones realizadas por cada provincia y las particularidades de las instituciones educativas. Encontramos distintas formas en que esto se resolvió.

Sólo en una escuela, en la **provincia A**, las personas que se desempeñaban como tutores o pareja pedagógica eran docentes de la institución: "*no usamos externos*", nos dijeron. En el resto de las experiencias documentadas, aparecieron formas mixtas: el uso de cargos provinciales, la asignación a algunos profesores de la escuela y la contratación de personal externo.

En la institución de la **provincia B**, en el primer año de

⁷³ También realizaron un ciclo de cine, pero nos dicen que "*no funcionó*".

⁷⁴ Al respecto, ver Apartado I, punto 3.

implementación del PMI, la opción fue designar a profesores de la escuela para que se encargaran de dar clases de apoyo a los estudiantes ante *“el problema de la repetencia”*. Elaboraron un estado de situación acerca del personal de planta: en qué condiciones de contratación se encontraban, si tenían título, si estaban con horas disponibles en ella, en qué las ocupaban. Se pretendía reubicar a estos últimos docentes en las tutorías a fin de trabajar *el bajo rendimiento escolar* de los chicos. Asimismo, se pidió que los departamentos sugirieran docentes de la escuela que mostraran participación y desplegaran estrategias innovadoras de enseñanza para asignarles horas institucionales del PMI. Según nos relataron, no hubo mayor interés en asumirlas debido a que los profesores consideraban a las tutorías como una sobrecarga de sus tareas en la última época del año lectivo. En el segundo año de implementación, en el marco del proyecto de aceleración para los alumnos que habían repetido 1° y 2° año, los criterios establecidos institucionalmente fueron que los tutores sean jóvenes docentes de la comunidad sin trabajo, tutores que hubieran participado *exitosamente* en la implementación del PMI en 2010 y en la Escuela de Verano de 2011 o bien profesores de la escuela que desarrollaran prácticas innovadoras de enseñanza. En este sentido, los tutores encargados de esta acción conformaron un colectivo heterogéneo, entre otras dimensiones, por las diferentes condiciones de trabajo y contratación. De alguna manera, con este cambio de criterios, desde la institución se le dio cierta respuesta al problema de la desocupación de jóvenes recién recibidos o a punto de hacerlo de la localidad a la que pertenece.

En la **provincia C**, en el primer año de implementación del PMI no hubo condicionantes para la asignación de las horas institucionales. Por esto, en la escuela visitada, en 2010 convocaron a los jefes de área para que realizaran clases de apoyo: *“que habían trabajado todas las problemáticas en las áreas. Los contenidos, las dificultades”*. Sin embargo, en 2011 la gestión educativa provincial cambió los criterios de asignación. La concentración de egresados de los IFD desocupados en su ciudad capital y ciertas disposiciones estatutarias que complicaban el ingreso de los recién egresados a la carrera docente, fueron factores que influyeron en esa decisión. En este marco, la asignación de horas institucionales se orientó a dar respuesta a estos problemas al limitar el acceso de docentes con más de 10 horas cátedra en el sistema⁷⁵. También, se estableció que los profesores no podrían desempeñarse como tutores de sus propios alumnos. En la escuela visitada, situada en

la capital provincial, buena parte de estas horas institucionales fueron asignadas a jóvenes docentes con poca o ninguna trayectoria profesional que, según sus dichos, no tenían otra alternativa laboral relacionada con la docencia.

Tal como lo hemos mencionado, en el caso de la escuela de la **provincia D**, las horas institucionales fueron asignadas para que los POT – que, recordemos, forman parte de la POF – fueran destinatarios de una capacitación en estrategias de estudio. También fueron asignadas horas institucionales para el pago a docentes que, en el marco de la Escuela de Verano, se encargarían de preparar a los jóvenes de 1° y 2° que adeudaban de tres a seis espacios curriculares. Como el personal de la escuela no aceptó tomar esas horas porque *“terminaron muy cansados”*, se decidió realizar un llamado abierto a docentes externos. El criterio resaltado en la selección fue que mostraran interés en esta tarea, atenta a las particularidades y necesidades académicas de los jóvenes.

El trabajo de campo nos permitió documentar lo difícil que puede resultar que las horas institucionales para los apoyos académicos sean cubiertas por profesores de las escuelas. En contraste, e imbricada con realidades jurisdiccionales e institucionales, encontramos como rasgo común que aquellas fueron tomadas por docentes jóvenes con poca experiencia en el sistema educativo. Estas situaciones abren un abanico de preguntas en torno a las posibilidades reales de que estos jóvenes tutores sean considerados y puedan considerarse como pares o, al menos, como colegas de los docentes a cargo de las materias. Y esto es importante recordarlo: los dueños de la cátedra no son los tutores, y por lo tanto, pretender que sirvan como *pareja pedagógica* o que sean considerados como alguien de quien se puede aprender o confiar en que van a *preparar bien* a los alumnos para rendir exámenes, podría ser un límite muy alto a las potencialidades de esta acción.

El caso de la institución de la **provincia D** constituye un contra ejemplo de lo que estamos aseverando. En ella, establecieron distintos dispositivos para garantizar que las tutorías académicas tuvieran relación con la orientación dada por los docentes e, incluso, pudieran ser espacios donde se acreditaran las asignaturas adeudadas. Al respecto, contar con fondos provinciales continuos para el desarrollo de este tipo de acciones a lo largo del ciclo escolar –donde los alumnos también pueden acreditar las materias con sus propios profesores o con otros de la misma escuela – podría estar colocándolos en una posición diferencial respecto de otras provincias

⁷⁵ Las horas institucionales del PMI debían ser asignadas según el siguiente orden de prelación: 1- docentes o profesionales titulados, sin horas cátedra o cargos; 2- docentes o profesionales titulados que cuenten con un máximo de 10 horas cátedra; 3- docentes de la institución que registren antecedentes de tutoría, con una carga horaria no mayor a 24 horas cátedra, y cuya selección sea debidamente justificada.

o instituciones educativas.

Por su parte, la escena de evaluación conjunta en la escuela de la **provincia B** donde se trató la situación *alumno por alumno* muestra un intento de, por un lado, romper la modalidad de acreditación a través de la sumatoria de notas puestas por docentes que tienen criterios distintos de evaluación; y, por el otro, de constituirse en un espacio de reflexión y debate más amplio a partir de esta escena novedosa. No obstante, al tiempo en que puede implicar un espacio de intercambio y análisis integral sobre el proceso de aprendizaje de los alumnos, también nos preguntamos sobre eventuales consecuencias estigmatizantes que puedan recaer sobre quienes no fueron dignos de la acreditación conjunta. Sin embargo, más allá de las controversias que pueda generar, resulta una experiencia compartida y con fuerte regulación institucional. Con todo, nos interesa remarcar que, en la medida en que se despliegan mecanismos institucionales que regulan las formas de acreditación de estudiantes que recibieron apoyos de profesores externos, las chances de que los criterios de aprobación sean al menos discutidos se amplían.

En este escenario, la relación asimétrica entre el tutor y el profesor a cargo podría ser más equilibrada.

Como para cerrar este apartado, señalamos que los entrevistados valoraron positivamente distintos aspectos del PMI: su flexibilidad, las posibilidades de trabajar en equipo, así como la potencialidad de dejar ciertas capacidades instaladas en las escuelas. Pero, de manera complementaria, se desliza la sobrecarga de tareas que algunos de estos aspectos positivos implican así como las complejidades que conlleva la llegada tardía de los recursos y específicamente, la modalidad de pago. De todas formas, nos interesa destacar que estas apreciaciones se fueron articulando con otras categorías que las matizan: *el compromiso* y cierta manera artesanal de resolver los problemas que se presentan cotidianamente aparecen reiteradamente. Armar y desarmar un rompecabezas en continuo movimiento parecen ser las tareas más destacadas de los equipos a cargo. Todas estas dimensiones van atravesando complejamente las maneras que asumen los dispositivos que se diseñan en aras de encarar los diagnósticos realizados.

III. De diagnósticos y números

Las políticas se implementan en tramas complejas donde otros programas, planes y proyectos dejaron huella y condicionan a las actuales. Estas nuevas políticas también van dejando sus propias marcas en su intención de instalar *novedosas* formas de pensar y hacer una nueva educación secundaria. En este apartado, analizaremos en particular lo que consideramos uno de los nudos centrales de los Planes de Mejora que pretende dejar huella en las instituciones educativas: el supuesto de que a partir de (buenos) diagnósticos se pueden identificar los *problemas institucionales*, y diseñar acciones para solucionarlos.

Tal como ya mencionamos, una de las orientaciones centrales del PMI refiere a la importancia otorgada a que las jurisdicciones y las instituciones educativas lleven a cabo procesos de planificación a los efectos de avanzar en la transformación pedagógica e institucional del nivel secundario y en la obligatoriedad escolar:

“el planeamiento resulta una acción imposter-gable en los diferentes ámbitos de concreción de políticas y una práctica que permita pasar de la atención de los emergentes, al desarrollo de estrategias para el conjunto del sistema educativo nacional”⁷⁶.

En este sentido, se sostiene que el diseño e implementación de los procesos de mejora necesarios para alcanzar las metas definidas en el *Plan Nacional de Educación Obligatoria* requieren que se combinen diversos elementos. Entre ellos:

“la evaluación diagnóstica y la autoevaluación que permitan identificar los puntos de partida, los indicadores actuales, sus avances y dificultades, la planificación de las metas y líneas de acción para encaminar los esfuerzos de mejora y transfor-

mación de cada institución, la asignación y aplicación del financiamiento disponible para asegurar las líneas de acción y los resultados previstos, la gestión educativa que efectúe la coordinación de equipos docentes y combine los distintos recursos para alcanzar las metas educativas propuestas, el seguimiento y monitoreo de los procesos y resultados programados”⁷⁷.

Dado este marco general, se establece que los *Planes Jurisdiccionales* y los *Planes de Mejora Institucional* sean los instrumentos que guíen y ordenen los procesos de cambio que se impulsan desde la sanción de la LEN.

El *Plan Jurisdiccional de Educación Secundaria* es un documento en el que las provincias deben *“priorizar y organizar los cambios que es preciso realizar en las regulaciones normativas, en las estructuras organizativas y en las prácticas”⁷⁸*. La elaboración de la planificación requiere que cada una establezca su **punto de partida o diagnóstico** a partir de un *“conjunto de indicadores de calidad de los aprendizajes, trayectoria educativa e inclusión escolar”⁷⁹*, estableciendo las metas a corto y mediano plazo, las acciones que van a desarrollar y los dispositivos de seguimiento y su evaluación. También se establecen las fuentes de información a emplear:

“Para los aspectos vinculados a la trayectoria educativa e inclusión escolar de alumnos en el sistema, datos provistos por los Relevamientos Anuales (RA) contruidos con la información que proviene de las mismas instituciones educativas. Para los resultados de los logros de aprendizaje, tomará en consideración la información provista por los diversos mecanismos nacionales, provinciales o institucionales de evaluación de los aprendizajes”⁸⁰.

⁷⁶ Resolución CFE N° 88/09. Acápito 4. El destacado es del original.

⁷⁷ A estos elementos, se suman: la asignación y aplicación de presupuesto y la gestión educativa (Resolución CFE N° 88/09).

⁷⁸ Resolución CFE N° 88/09. Acápito 20. El destacado es del original.

⁷⁹ Resolución CFE N° 88/09. Acápito 35. El destacado es del original.

⁸⁰ Resolución CFE N° 88/09. Acápito 36.

Las escuelas también deben realizar un diagnóstico inicial en el que se incluyan *las trayectorias de los alumnos, sus aprendizajes y las propuestas escolares*. Para ello, se especifica que deben tomar en cuenta los indicadores educativos de repitencia, abandono y sobreedad, salidos sin pase y con pase; las notas y resultados obtenidos en evaluaciones diagnósticas y diversos aspectos que hacen a la propuesta escolar. Con los diagnósticos así elaborados, se espera y apela a que las instituciones educativas puedan *mirarse a sí mismas a partir de los problemas identificados*, priorizar aquellos sobre los que van a intervenir y, en consecuencia, plantear acciones para abordarlos. Finalmente, se establece que *midan* sus avances en función de los problemas definidos y los objetivos fijados para que puedan hacer los ajustes o revisiones necesarias.

Los datos del PMI se construyen desde las escuelas a través de la carga de datos en el Módulo de Monitoreo⁸¹. La necesidad de contar con datos del *aquí y ahora* para la toma de decisiones ha hecho que se privilegien estas fuentes por sobre otras, también con información aportada desde las escuelas pero con datos procesados y consolidados por las jurisdicciones (cuando los hubiera) y, específicamente a través del Relevamiento Anual (RA). Esto conlleva a un primer aspecto que desafía a la política en la medida en que se espera que las escuelas no sólo sean *buenas* lectoras de los números sino que también los *produzcan*. Al analizar los documentos PMI de las instituciones visitadas, se evidencian las dificultades de validación de los datos incorporados, las inconsistencias entre un año y otro, entre otros problemas que podrían cuestionar su validez. Ante la experiencia realizada, buena parte de las provincias han comenzado a utilizar los datos aportados por el RA.

En suma, los diagnósticos solicitados – jurisdiccionales e institucionales – las metas establecidas y las **mediciones de logros obtenidos** deben contar con *“datos cuantitativos”*. Pero, también, se apela a que contengan *“datos cualitativos”*. Al respecto, se estipula que las escuelas deben:

“articular la información cuantitativa y la cualitativa. De nada sirve por ejemplo, considerar el porcentaje de alumnos desaprobados sin analizar los por qué,

si se cruza con ausentismo, si han concurrido a instancias de apoyo y con qué resultados, si es una situación en alguna materia o en muchas, etc.”⁸²

Así, la *información cualitativa* es entendida como las *formas de explicar* lo que los números muestran. Más allá de esta referencia a la *información cualitativa*, es posible sostener que prima la importancia del dato estadístico⁸³.

En el marco del diseño e implementación de políticas públicas la producción de información estadística resulta insoslayable y fundamental. Para el caso que nos ocupa, la obligatoriedad escolar de todo el nivel secundario impone la planificación de la extensión de la oferta escolar y un seguimiento de los procesos de incorporación, permanencia y terminalidad de los adolescentes y jóvenes y contar como insumo la producción de información estadística. Como nos decía una funcionaria de la **provincia B**, *“para definir una política no puedo esperar un año, necesito ver ahora”*.

La necesidad de información en tiempo real también puede observarse en la producción trimestral de informes que registren la evolución de los indicadores mencionados. Por ejemplo, la **provincia A** cuenta con una tradición importante en el campo de las mediciones educativas. En este marco, valoraban que, entre los requerimientos de implementación del PMI, la producción de información estadística ocupara un lugar central ya que moviliza a las instituciones a *“mirarse de otra manera”*.

Hemos referido con anterioridad que esta jurisdicción, tal como comentó una funcionaria, entre otros lineamientos, prioriza el eje de las *trayectorias escolares*, por lo cual el seguimiento de los alumnos constituye una tarea central. En este sentido, establecieron la categoría de alumno en *riesgo pedagógico*, operacionalizada como aquel estudiante que tiene tres o más espacios curriculares con dificultades. De manera complementaria, la categoría de *“espacio pedagógico en riesgo”* refiere a aquella asignatura que tiene mayor cantidad de estudiantes desaprobados y, por lo tanto, a un docente específico.

Desde el nivel de la gestión provincial, los datos cuantitativos se leen de un modo determinado. En palabras de funcionarias entrevistadas:

⁸¹ Recordamos que es un sistema asociado a la ejecución presupuestaria, cuya asignación depende de la matrícula de cada institución educativa.

⁸² *Diseño e Implementación del Plan de Mejora Institucional. Serie de Documentos de Apoyo para la escuela secundaria*. Segunda Edición Marzo 2011. Ministerio de Educación. Presidencia de la Nación, pp. 39.

⁸³ Al respecto, en el Anexo 2 del Documento de Apoyo puede apreciarse la propuesta de organización de la planificación que se solicita a las instituciones educativas y de los datos ponderados.

“Nosotros recibimos trimestralmente los rendimientos de todos los espacios curriculares en todas las escuelas de la provincia y, en base a esos datos estadísticos, numéricos, nosotros sacamos en base a las metas que se han fijado en su Plan de Mejora, o a veces tomando como referencia la media provincial, si hay promoción, si hay repitencia, entonces empezamos a ver qué pasó acá y empezamos a detectar cuáles son espacios curriculares con mayor dificultad” (Funcionaria Provincia A).

“el Plan de Mejoras comenzó a cruzar los datos y a habituar que se instale la lectura de los datos en forma trimestral. ¿Para qué? Para ubicar los focos críticos, el curso crítico, las asignaturas críticas y luego tener el nivel de evolución” (Funcionaria Provincia C).

En este escenario, las vinculaciones entre acciones y resultados aparecen destacadas una y otra vez tras el imperativo de búsqueda de “*impacto*”. La producción trimestral de los datos tiende a crear y reforzar relaciones causales entre acciones planificadas y resultados obtenidos, aprehendidas a través de las variaciones de los indicadores seleccionados:

“Tal como se observa en los cuadros precedentes podemos constatar que las acciones implementadas en el marco del Plan de Mejora Jurisdiccional provocaron una mejora considerable en los indicadores de las escuelas de Educación Secundaria”⁸⁴.

“Si hicimos una acción tutorial, debe haber un impacto en el segundo trimestre. Y luego así. Ya podemos prever que el chico se queda..., se está llevando materias o no, ya podemos prever si hay chicos que están apuntalando alto, que hacen el curso o no. Esto de los bancos de datos y la lectura y la triangulación fueron una herramienta importante...” (Funcionaria Provincia C).

Claramente, los indicadores educativos proveen información sustancial para evaluar la marcha de las acciones y decisiones tomadas. Pero, también, nos interrogamos acerca de sus efectos y su eficacia para la comprensión de los complejos procesos socioculturales que suponen la construcción de una *nueva escuela secundaria* y el cumplimiento de la extensión de la obligatoriedad del nivel. Porque, además de realizar estos registros y análisis estadísticos, en el marco del PMI este mandato también recae en las instituciones educativas. El análisis de “*impacto*” se realiza, entonces, en el nivel macro y micro

de una forma particular: ser considerados como *resultados de las acciones* que se encaran. Si empeoran, es porque las estrategias empleadas no fueron las adecuadas; si mejoran, la causa radica en haber implementado acciones pertinentes.

Veamos un ejemplo de cómo esto sucede en el nivel escolar. En la escuela de la **provincia B** – que en el primer año de implementación del PMI habían realizado apoyos académicos en vistas a los exámenes de fin de curso – aparece una autocrítica recurrente sintetizada en la categoría de “*fracaso*”: “*no es que no se logró, se empeoró (la repitencia) fracasamos mal*”. Cuando, en verdad, estaban recién comenzando a pensar en cómo producir *mejoras* en su dinámica cotidiana en sintonía con las nuevas orientaciones sobre el nivel secundario.

La confrontación permanente entre los *números* así obtenidos puede resultar desolador para las escuelas cuando las alertas que brindan ciertos datos relevados no son privativas de cada institución en particular sino, por el contrario, atraviesan a todo el sistema educativo en su conjunto. Por ejemplo, la directora de la escuela de la **provincia A** expresaba así los efectos de “*mirarse a sí misma*” a través de los datos cuantitativos: “*cuando vimos los números ahí nos asustamos porque vimos una exclusión terrorífica*”.

Aquí nos parece importante señalar que, de manera sustancial, el corto plazo no construye una tendencia y que, en el nivel escolar – *el lugar preciso en donde sucede la educación* (Ezpeleta y Rockwell, 1983) –, los movimientos siempre son múltiples, contradictorios y no lineales. En la vida cotidiana escolar se procesan complejos procesos de acuerdos, disputa y negociación donde entran a jugar no sólo los posicionamientos ideológicos sino, también, las tradiciones institucionales, las condiciones materiales que la atraviesan, las regulaciones administrativas y burocráticas que la rigen y las huellas de múltiples iniciativas de gestión educativa, provinciales y nacionales. Procesos que, con la prioridad otorgada al número, quedan sin documentar al tiempo que, insistimos, en el corto plazo pueden distorsionar las impresiones respecto de lo que va pasando, incluso, cuando los números *mejoran*.

La frase “*cuando vimos los números ahí nos asustamos porque vimos una exclusión terrorífica*” condensa una cuestión, desde nuestra perspectiva, problemática: que los números sean considerados como sinónimo de los *problemas* que deberían ser abordados y resueltos. Por ejemplo, una de las entrevistadas de la escuela de la **provincia C** argumentaba que en el segundo año de implementación del PMI habían focalizado las clases de

⁸⁴ Plan Jurisdiccional de Educación Secundaria. Provincia A 2011, p. 4.

apoyo en 1° y 2° año *“observando así, tomando fríamente los números, hemos visto que era necesario más bien insistir en los 1° y 2° (años) el seguimiento, para lograr (...) tener un mejor rendimiento en estos dos cursos y lograr de esa manera a futuro, que se mejore también la promoción de 3°, 4° y 5°”*.

A esta situación se le agrega que la cantidad y tipo de indicadores prescriptos no son cruzados con otros, al tiempo que no se incentiva que desde las escuelas se construya otra información que pueda colaborar en su interpretación. Con esto, no estamos queriendo decir que en las instituciones educativas deberían saber cómo construir y aplicar instrumentos de recolección de información y análisis de datos sino advertir que, por ejemplo, la cantidad de chicos que tienen desaprobada una materia no es información suficiente para poder construir un *problema*. Como para ilustrar lo que estamos planteando, es importante volver sobre la apelación a que a los datos cuantitativos se le acoplen los *datos cualitativos*. A diferencia del conjunto de especificaciones que se bajan para relevar información estadística, lo cualitativo queda sin definir o no pasa de la mera enunciación. En este escenario, las concepciones en torno a la *información cualitativa* suelen recuperar las emanadas de los documentos federales y nacionales: como explicaciones sobre lo que los números *dicen*.

Aquí, nos interesa traer como ejemplo el caso de la escuela de la **provincia B**. Ya hemos comentado que a principios de 2011 el equipo directivo y la asesora pedagógica elaboraron una encuesta que aplicaron a todo el alumnado con el propósito de conocer sus condiciones de vida. Principalmente buscaban *“los factores internos y externos que inciden en el fracaso escolar”* (Documento PMI 2011). Sin embargo, las preguntas focalizaron sólo en cuestiones *“externas”* a la institución, recabando información sobre la situación de vida de los jóvenes. Por medio de esta encuesta, recolectaron información cuantitativa relativa a variables tales como: la situación laboral de las familias, el nivel educativo de sus miembros, los ingresos familiares, la eventual condición de trabajador de los alumnos, entre otros. El análisis que realizaron de esta información fue similar al que encontramos en otras instituciones respecto de los indicadores educativos, identificados como *problemas*. Las variables elegidas y su cuantificación fueron tomadas como *dimensiones del problema del fracaso escolar*. Las explicaciones en torno a los datos arrojados por la encuesta se relacionaban con las situaciones socioeconómicas así como con las actitudes de los miembros de las familias como fuertes condicionantes en las trayectorias de los estudiantes.

Al tiempo que recuperamos la iniciativa de esta institución en su intento por conocer a sus alumnos, también

advertimos que estos usos de los números como sinónimos de problemas y como datos confiables y *autoevidentes* tienden a reafirmar ciertos núcleos de sentido común –largamente contruidos– sobre las causas del fracaso escolar: entendidas como *factores externos* a la escuela y centradas en la *falta de interés* de los jóvenes y de sus familias por la escolaridad y en sus condiciones de vida.

En un sentido similar, y sin encuesta mediante, en la escuela de la **provincia A** una de nuestras entrevistadas decía:

“El equipo que ideó el PMI nos dio estadísticas, unos cuadros para volcar ahí estadísticas y hacer la comparación de cómo nos había ido, en creo dos años atrás, con respecto a la promoción y a la retención. A partir de ese análisis que hicimos, más los problemas que ya sabemos que tenemos en la escuela, priorizamos tres: la baja promoción, la retención porque teníamos un alto nivel de desgranamiento y el otro era, de hacer que participaran más los padres en el proceso de aprendizaje de sus hijos”.

Como podemos apreciar, los números les indicaban el *problema* de la promoción y el desgranamiento. Desde la escuela, éstos quedaban asociados con la baja/mala participación de los padres en las actividades escolares de sus hijos, que suele abordarse como *desinterés*.

En el nivel jurisdiccional, la evidencia estadística se entrelaza también con otro desinterés: el de las instituciones educativas que históricamente fueron expulsivas de los alumnos problema. Así, la retórica de la política de obligatoriedad se va imbricando con viejas y nuevas representaciones sobre las escuelas secundarias y los actores que las (des)habitan. Estos diagnósticos llevan, en los casos más extremos, a ampliar la lupa y realizar *seguimientos* pormenorizados acerca de los salidos sin pase o resaltar que *“los repetidores son tuyos”*, como frases que condensan la responsabilidad institucional por la trayectoria escolar de los estudiantes, tal como lo definieron en la **provincia A**.

Lo que nos interesa remarcar aquí es que las representaciones en torno a los jóvenes y sus familias entrecruzan los diagnósticos que los números *evidencian*, tornándose aquéllas en el componente cualitativo de los análisis solicitados. En verdad, la condición de *autoevidentes* que asumen los números se extiende, de esta manera, a las explicaciones *cualitativas* formuladas en estos términos.

En este sentido, el análisis cualitativo que se pretende que realicen a este nivel suele llenarse con representaciones negativas, que descontextualizan e incluso transfieren responsabilidades a los jóvenes tomados indivi-

dualmente a través de categorías como *desinterés*. Así, un efecto paradójico que encontramos en terreno es que, al mismo tiempo que este *mirarse a sí mismo* implica responsabilizarse por las trayectorias de los estudiantes, cuando las acciones no generan mejores resultados tiene lugar una revisión de las mismas y, también, un despliegue de explicaciones que colocan las causas del fracaso en el *afuera*, en particular, en las características de las familias, su nivel educativo, su situación económica y la apatía de los jóvenes, entre otras. Lo interesante es que esto se produce luego de intentar distintas estrategias y ante una realidad que se rebela frente a las propuestas de inclusión escolar. Son, pues, efectos paradójicos que no necesariamente se corresponden con las (buenas) intenciones de los agentes. Por ello, al tiempo que desde la retórica de la inclusión – que buena parte de los actores entrevistados asumen como propia – se pretende que las escuelas se *responsabilicen* por las trayectorias de los estudiantes, el análisis cualitativo que se realiza de las estadísticas va, en muchos momentos, en sentido contrario.

En el trabajo de campo pudimos documentar que un problema identificado y común a todas las instituciones educativas visitadas es la alta repitencia. Sin embargo, en estos casos no suele considerarse el reingreso, y las modalidades en que se produce, de estudiantes que habían dejado de asistir a la escuela y que podría ser un dato a tener en cuenta para contextualizar el de repitencia. Por ejemplo, en una de las instituciones visitadas presenciamos la escena de alegría del equipo directivo frente al retorno de un alumno que había dejado de asistir en abril y se estaba reincorporando en septiembre. En esta situación, aparecían miradas de algunos actores institucionales que señalaban que este *“modo de inclusión no termina siendo inclusivo”*, especialmente porque vaticinaban que ese joven encontraría importantes dificultades en su reincorporación. Así, si ese estudiante terminó repitiendo el año, la estadística evidenciaría un aumento de este indicador y el de sobreedad; pero quedan sin documentar los complejos procesos de revinculación escolar puestos en juego, en este caso y en otros similares, cuando ese joven se acerca a la escuela luego de un período prolongado de ausencia. Esto podría contrastar con la política provincial de esta provincia (A) donde parecería que el supuesto es que, en la medida que se registren minuciosamente las calificaciones de proceso, se logrará limitar lo que denominan como *“riesgo pedagógico”*.

Las estrategias documentadas para abordar los diagnósticos realizados giraron, entre otras, en torno a los espacios de apoyo escolar o extraclases y la formación de parejas pedagógicas. Ahora bien, dichas acciones se definen a partir de la existencia de *“espacios curriculares en riesgo”* que, en rigor, son materias a cargo de docentes

con dificultades: sujetos cuyas prácticas pedagógicas no se consideran adecuadas para el logro de la retención, promoción y aprendizaje significativo de los alumnos.

A partir de algunos de los instrumentos aportados por el PMI se *construyen* determinados problemas y se desarrollan acciones que tienen como destinatarios a ciertos sujetos. Mientras algunos agentes son iluminados por el *haz de luz* de la producción estadística, otros quedan en las sombras, invisibilizados. Así, se focalizan las acciones en los estudiantes y docentes con los *peores indicadores*, suponiendo que quienes lograron buenos resultados no presentan dificultades. Las calificaciones obtenidas por los alumnos son aquí valoradas como expresión del aprendizaje cuando, en verdad, existe consenso acerca de la poca linealidad causal existente entre ellas y los procesos cognitivos vinculados con el aprendizaje. En este contexto, aprobar a los estudiantes puede resultar una estrategia puesta a rodar por algunos docentes de manera de quedar *fuera de foco*. Al respecto, un profesor nos decía:

“a todos (los docentes) ya nos han metido en la misma bolsa (...) O sea vos sos el artifice de por qué esto está mal. Entonces, ¿qué hacen los profes? ¡Te juro, posta! ¿Qué hacen los profes? (con el dedo, dibuja un seis en el aire, significando que aprueban a los estudiantes)” (Escuela provincia C).

A su vez, el ejemplo citado – aprobar a los alumnos para quedar invisibilizado como *problema* – muestra una de las múltiples dimensiones que operan al calificar a los estudiantes, que suelen exceder la medición de los conocimientos académicos logrados. Además, tal como ya hemos mencionado, el *comportamiento* de los alumnos, en términos de la disciplina escolar – *portarse bien, asistir regularmente a clase, traer los materiales* – es un criterio importante para decidir la calificación de los estudiantes. Ésta, pues, engloba esta multiplicidad de factores que, sintetizados en un número, quedan opacados en la *información cuantitativa*.

Ponderamos las estadísticas como un insumo que dimensiona y colabora en visualizar tendencias y problemas de los sistemas escolares. Sin embargo, en la micropolítica escolar, realizar minuciosamente seguimientos cuantitativos sobre la situación de los alumnos puede resultar desolador para los sujetos que encaran distintas acciones y no encuentran *mejoras* en las estadísticas. Pero, fundamentalmente, nos preguntamos sobre los efectos de distorsión al concentrar la atención en el *aquí y ahora*, obviando o desjerarquizando análisis de un corte temporal más amplio sobre los procesos en curso, especialmente en el marco de la política de ingreso, permanencia y territorialidad de más jóvenes a la escolaridad secundaria.

Nos interesa dejar asentado que esa *supremacía del número* puede llegar a poner en segundo lugar otra información ponderada en las escuelas y calificada también como *"cualitativa"*. Nos referimos a todo aquello que queda por fuera de la medición de los indicadores educativos propuestos. Por ejemplo, en la escuela de la **provincia C** valoraban positivamente el trabajo realizado a partir de los apoyos académicos en la medida en que, si bien no había mejorado necesariamente la cantidad de aprobados, más chicos se habían animado a presentarse a examen de materias previas. En la escuela de la **provincia D**, por su parte, los actores mencionaban que todo el recorrido realizado con la implementación del PMI había incidido positivamente en los lazos entre los docentes, en sus acuerdos en torno a la metodología de aprendizaje. Si bien tampoco tomamos estas impresiones de los sujetos como *datos recogidos* (Guadalupe, s/f), hay relatos en los que se registran otros procesos y cambios, u otras imposibilidades que detectan en su quehacer cotidiano. A pesar de que en algunos documentos escolares PMI estas apreciaciones fueron incluidas y documentadas, quedan desjerarquizadas ante la preponderancia de las planillas con información cuantitativa sobre las que deben realizar los diagnósticos esperados. Los documentos PMI elaborados desde las escuelas, pues, también son una fuente que muestra las múltiples y variadas apropiaciones locales de las *bajadas* nacionales y provinciales.

Para recapitular queremos señalar que, por un lado, observamos cierta tendencia a un uso lineal y estático de

los indicadores en la medida en que oscurecen o invisibilizan los complejos procesos comprendidos en los indicadores como repitencia, abandono, sobreedad, sabiendo que una parte de su origen radica en la estructura graduada del sistema educativo respecto de la cual existe un consenso extendido sobre sus efectos y de la necesidad de su revisión. También, estos indicadores se construyen con la mirada puesta en el sujeto y sus dificultades. Asimismo, nos interesa destacar ciertas tensiones o efectos paradójales que genera el mismo diseño del instrumento que permite construir los indicadores educativos sobre los cuales se realizan los diagnósticos solicitados. Nos referimos a cierta apreciación de que se trata de recolectarlos "como si estuvieran en la naturaleza para ser acopiados como era práctica común entre nuestros antepasados con relación a las bayas y otros frutos" (Guadalupe, s/f: 49). Por el contrario, entendemos que se trata de *producirlos*, ya sea que el trabajo se realice desde un enfoque cuantitativo y/o cualitativo, con el fin de facilitar la formación de juicios sobre una determinada realidad. En este sentido, contar con datos estadísticos no modifica en sí mismo el marco conceptual con el que los actores los interpretan. Por esto, aún cuando documentamos que éstos los significan como *autoevidentes*, no lo son, sino que a partir de ellos se pueden, antes que detectar, *construir* problemas. Sobre este tema, acordamos con Kisilevsky cuando reconoce la importancia de contar con indicadores pero advierte que en sí mismos "no resuelven el problema de saber qué decir acerca de ellos" (s/f: 95).

IV. A modo de cierre

En este trabajo hemos documentado los procesos de mediación y recontextualización que se ponen en juego en la implementación de políticas y programas nacionales y federales en un sistema educativo descentralizado, tomando al PMI como un analizador. Este Plan se diferencia de políticas anteriores por haber sido acordado en el seno del CFE y alcanzar a todas las instituciones de gestión estatal de la educación secundaria.

A lo largo de este documento, hemos analizado las distintas formas de implementación del PMI en cuatro provincias, mostrando las diversas modalidades que asume en ellas. Las definiciones que se fueron tomando en cada jurisdicción ponen en evidencia los sesgos propios, los matices locales y específicos más allá de los acuerdos alcanzados en el seno del CFE.

Desde el enfoque teórico propuesto, las variaciones locales – lejos de señalar distorsiones o desviaciones en el cumplimiento de los objetivos acordados en torno a la educación secundaria obligatoria – son comprendidas como expresiones de los diversos y desiguales contextos y condiciones existentes entre las provincias y al interior

de cada una de ellas. Asimismo, a través del material de campo documentamos cómo las decisiones que toman los sujetos en los distintos niveles de implementación son fruto de procesos de apropiación y resignificación atravesados por saberes previos, experiencias personales, profesionales, posicionamientos ideológicos, representaciones acerca de su práctica y de la población con la que trabajan. Todo ello se relaciona y se enmarca con las tradiciones e historias institucionales propias de los contextos locales donde se desempeñan.

Desde esta perspectiva, entonces, cada nivel jurisdiccional lleva adelante procesos de recontextualización de las propuestas (Ezpeleta; 2001) federales y nacionales que entran en diálogo con las preexistentes e históricas condiciones institucionales. Al tiempo, éstas influirán en las propias condiciones de realización de las políticas y programas de que se trate. Asimismo, lo que se implementa contemporáneamente **conlleva la potencialidad de producir nuevas marcas, tradiciones y saberes.**

Estas consideraciones resultan importantes en tanto insumos para quienes gestionan las políticas al documentar cómo se *va concretando aquello* que se *baja*.

V. Anexo

Cuadro N° 1. Síntesis de las definiciones políticas provinciales en torno a la educación secundaria obligatoria

Provincia	Opción de estructura LEN	Ley provincial	El PMI en el marco de las líneas de política educativa provincial para la educación secundaria.	Criterios de selección y expectativas sobre los ATT
A	7-5	No	<ul style="list-style-type: none"> - Centralización de acciones: "todo pasa por la línea" y "todo pasa por el supervisor". - Sanción de normas que dejen "huella". - Universalización de Servicios de Orientación en las escuelas secundarias. - Articulación entre educación primaria y secundaria. - Trabajo sobre representaciones de actores del sistema educativo: <i>bajar</i> mensaje de la inclusión. - Trabajo sobre los circuitos educativos: "los repetidores son tuyos". - Prioriza seguimiento de las trayectorias educativas a partir de datos estadísticos. - Directivos pueden afectar 12 horas para trabajar en PMI. 	<p>Criterios de Selección:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se ponderó la experiencia profesional en el nivel secundario y contar con una trayectoria preocupada por la <i>inclusión educativa</i>. <p>Expectativas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acompañamiento "sin bajar recetas" y control de los PMI y acciones que lleven adelante las escuelas - Referenciarse al supervisor y al equipo central PMI (participación en reuniones frecuentes en la supervisión y trayectos formativos organizados por el equipo central PMI).
B	7-5	Sí	<ul style="list-style-type: none"> - Reordenamiento de estructura académica y ampliación de la oferta. - Radicalidad y simultaneidad de cambios: "<i>dar batalla cultural</i>", "<i>cambio en formatos</i>", "<i>cambios curriculares</i>". - Universalización del cargo de asesor pedagógico en escuelas secundarias. - Centralizar en el PMI distintas líneas de política de educación secundaria "<i>Todo pasa por PMI</i>". - Pasaje de una escuela centrada en el docente a una escuela que pueda mirarse a sí misma en función del alumno: importancia de los datos estadísticos. - PMI como recurso para "<i>ensayar</i>" alternativas que puedan institucionalizarse. 	<p>Criterios de Selección:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Llamado abierto. - El proceso de selección incluyó jornadas de trabajo sobre las resoluciones del CFE y los documentos nacionales sobre el PMI. - Se ponderó compromiso con la tarea, experiencia en el nivel. <p>Expectativas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Oportunidad de llegar a los territorios. - Seguimiento y control pedagógico y administrativo de las acciones de las escuelas, de los docentes y de los propios supervisores.

Provincia	Opción de estructura LEN	Ley provincial	El PMI en el marco de las líneas de política educativa provincial para la educación secundaria.	Criterios de selección y expectativas sobre los ATT
C	7-5	No	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliación de la oferta de educación secundaria. - Reordenamiento del nivel: centralización burocrática. Figura de Supervisor General. - Creación del cargo de asesor pedagógico en las escuelas secundarias. - Oportunidad para centralizar la información estadística de todo el sistema educativo provincial - PMI Incluye modalidad de EJyA para trabajar trayectorias de los estudiantes. 	<p>Criterios de Selección:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Llamado abierto - Se ponderó un perfil profesional, con experiencia en el sistema educativo y que viviera cercano a la zona donde fuera a desempeñarse. <p>Expectativas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Trabajo colectivo entre los ATT y supervisores en el acompañamiento pedagógico en los procesos de cambio de las escuelas.
D	6-6	Sí	<ul style="list-style-type: none"> - Reordenamiento de la estructura académica y planeamiento estratégico de la oferta de educación secundaria (un vicedirector por turno, incorporación de los POT en los años superiores, construcción de nuevos edificios y de aulas comunes y de educación física y el mejoramiento de las condiciones de los establecimientos en general). - Planeamiento de la gestión del nivel secundario (nuevos diseños curriculares). - Asignación de horas institucionales a las escuelas y pago de una hora institucional a docentes por cada escuela en la que trabaje. - Gabinetes psicopedagógicos externos a las escuelas. - Prioridad en el trabajo sobre prácticas docentes. - Trayectos de formación para los supervisores y equipos territoriales, para directivos, para profesores. - Posibilidad de redireccionar horas PMI entre escuelas. 	<p>Criterios de Selección:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Consulta a supervisores. - Ponderaron a vicedirectores de escuelas secundarias. <p>Expectativas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Que fueran un par del equipo directivo. - Control y seguimiento, sin "calificar".

Cuadro N° 2: Síntesis de la implementación de los PMI en los contextos escolares. Años 2010 y 2011

Provincia	Cargos de la POF en la escuela visitada	1° año de implementación	2° año de implementación
A	<ul style="list-style-type: none"> - Director - Regente - Servicio de Orientación: <ul style="list-style-type: none"> - asesor pedagógico - orientador psicopedagógico - orientador social - coordinador pedagógico de 8° año - coordinador pedagógico de 9° año 	<ul style="list-style-type: none"> - Clases de apoyo los sábados en asignaturas en <i>riesgo pedagógico</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pareja pedagógica en las <i>materias en riesgo</i>. - Clases de apoyo para alumnos con materias previas. - Articulación primaria secundaria. Elaboración de cuadernillos de nivelación para ingresantes al 8° año. - Creación de figura de <i>movilizador de habilidades sociales</i> para alumnos de 8° año y de <i>coordinador pedagógico</i> para años superiores.
B	<ul style="list-style-type: none"> - Director - 2 cargos de vicedirección - Asesor pedagógico. 	<ul style="list-style-type: none"> - Clases de apoyo para todos los estudiantes, organizadas por curso. - Escuela de Verano para todos los estudiantes que quisieran asistir. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cursos de aceleración para alumnos de 1° y 2° años que hubieran repetido. - Observación de clases. - Contratación de distintos profesionales para conformar un "equipo interdisciplinario".
C	<ul style="list-style-type: none"> - Director - 2 cargos de vicedirección - Asesor pedagógico 	<ul style="list-style-type: none"> - Tutorías regulares destinadas a brindar apoyo a los alumnos de los 1° y 2° años en las <i>materias críticas</i>. - Tutorías para preparación de exámenes, destinadas a los alumnos de 1° a 5° año. 	<ul style="list-style-type: none"> - Clases de apoyo, focalizando en las <i>materias más críticas</i>, priorizando a los alumnos de 1° y 2° año. - Elaboración del "Código de Convivencia". - Contratación de trabajadora social para el seguimiento de alumnos en <i>riesgo socio familiar</i>. - Taller de Lectura continua para alumnos de 1° año.
D	<ul style="list-style-type: none"> - Director - 1 cargo de vicedirección - 6 Profesor Orientador Tutor 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitación sistemática a tutores en Métodos de Estudio. - Encuentros con docentes para capacitarlos en Métodos de Estudio. - Escuela de Verano para alumnos de 1° y 2° año que se hubieran llevado hasta tres espacios curriculares. 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitación a grupos de docentes en Métodos de Estudio. - Jornadas pedagógicas para todo el personal de la escuela en Métodos de Estudio. - Salidas y viajes de estudio.

VI Bibliografía

Achilli, E. (2010) *Escuela, Familia y Desigualdad Social. Una antropología en tiempos neoliberales*. Laborde Libros Editor.

Cappellacci, I. et.al. (2011) "Diversidad de la oferta de nivel secundario y desigualdad educativa. Serie de estudios sobre el nivel secundario". *Serie de Informes de Investigación* N° 4, Abril 2011. Área de Investigación y Evaluación de Programas. DiNIECE. Ministerio de Educación de la Nación". En:
<http://dineece.me.gov.ar/images/stories/dineece/publicaciones/serie/informe/info4.pdf>

Cappellacci, I. y Miranda, A (2007) "La Obligatoriedad de la Educación Secundaria en Argentina. Deudas pendientes y nuevos desafíos". *Serie La Educación en Debate* 4. Documentos de la DiNIECE. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología - Argentina.

Cappellacci, I.; Gruschetsky, M. y Serra, J. C. (2005) "El Tercer Ciclo de la Educación General Básica. Descripción de la oferta del sector estatal". Área de Investigación Educativa. DiNIECE. Buenos Aires. Ministerio de Educación de la Nación. En: <http://dineece.me.gov.ar/images/stories/dineece/publicaciones/serie/educa4.pdf>

DiNIECE (2000) "Estado de la situación curricular en las provincias". Unidad de Investigaciones Educativas. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.

DiNIECE (2002) "Estado del arte sobre la implementación del Tercer ciclo de la Educación General Básica". Unidad de Investigaciones Educativas. Ministerio de Educación de la Nación.

Díaz de Rada y Velasco (1997) *La lógica de la investigación etnográfica. Un modelo de trabajo para etnógrafos de escuela*. Madrid. Editorial Trotta

Ezpeleta, J. (2001) *La gestión escolar como escenario de las innovaciones. Notas para estudiar las innovaciones educativas. A propósito del proyecto "La gestión escolar como escenario de proyectos de innovación"*. México. Mimeo.

Ezpeleta, J. (2004) "Innovaciones Educativas. Reflexiones sobre los contextos en su implementación". En *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Abril/junio 2004. Vol 9, NUM 21. pp 403-424.

Ezpeleta, J. (2007) Conferencia sobre evaluación de programas educativos. FLACSO - Argentina. 24 de abril de 2007.

Ezpeleta, J y Rockwell, E. (1983) "Escuela y Clases subalternas", *Cuadernos Políticos*, Número 37, México, D.F., Editorial Era, julio –septiembre de 1983, pp. 70-80.

Giddens, A. (1998) *La constitución de la sociedad: Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires, Amorrortu editores.

Gluz, N. (2000) "El Tercer Ciclo desde la mirada docente: avances y desafíos frente a la extensión de la obligatoriedad escolar". Unidad de Investigaciones Educativas. DiNIECE. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.

Gruschetsky, M. y Serra, J. C. (2003) "El Tercer Ciclo de Educación General Básica. Estado del arte sobre la implementación del Tercer Ciclo de la Educación General Básica". Área de Investigación Educativa. DiNIECE. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.

Guadalupe, C. (s/f) "Estadísticas e indicadores educativos: reflexiones generales". En: Kisilevsky, M. y Roca, E. (coordinadores). *Indicadores, metas y políticas educativas*. Buenos Aires, OEI. En: <http://www.oei.es/metas2021/EVAL2.pdf>

Guber, R. (1991) *El salvaje metropolitano*. Buenos Aires, Editorial Legasa.

- Guber, R. (2001) *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Buenos Aires. Grupo Editorial Norma.
- Hirschberg, S. (2000) Implementación y localización del Tercer Ciclo de EGB. Las prescripciones y su impacto en los actores institucionales. Unidad de Investigaciones Educativas. DiNIECE. Ministerio de Educación. En: <http://diniece.me.gov.ar/images/stories/diniece/publicaciones/serie/informe/Serie%20investigacion%20WEB%205%20final.pdf>
- Kisilevsky, M. (s/f) "Interpretación de indicadores educativos y políticas públicas". En: Kisilevsky, M. y Roca, E. (coordinadores). *Indicadores, metas y políticas educativas*. Buenos Aires, OEI. En: <http://www.oei.es/metas2021/EVAL2.pdf>
- Mezzadra, F. (2002) Proyecto "Las provincias educativas". *Estudio comparado sobre el estado del poder y la educación en las 24 provincias argentinas*. CIPPEC.
- Montesinos, M.P. (2002) "Las políticas focalizadas en educación y su relación con los procesos de diversidad cultural y desigualdad social". Tesis de Maestría en Políticas Sociales. Facultad de Ciencias Sociales. UBA. Inédito
- Montesinos, M.P., Sinisi, L. (responsables), Guardo, A.; Rigal, J. y Schoo, S., (2010) "Aportes para pensar la Educación de Jóvenes y Adultos en el nivel secundario. Un estudio desde la perspectiva de los sujetos". Documentos de la DiNIECE. *Serie La Educación en Debate* N° 7. Área de Investigación y Evaluación de Programas. DiNIECE. Ministerio de Educación de la Nación - Argentina. En: <http://diniece.me.gov.ar/images/stories/diniece/publicaciones/serie/educa7.pdf>
- Montesinos, M.P.; Sinisi, L. (coordinadoras), Guardo, A.; Rigal, J. y Schoo, S. (2008) Informe Final: "La implementación del Programa Nacional de Becas Estudiantiles en la Provincia de Buenos Aires: Aportes para las políticas orientadas al cumplimiento de la obligatoriedad del nivel secundario". Área de Investigación y Evaluación de Programas. DiNIECE. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.
- Montesinos, M.P.; Sinisi, L. (coordinadoras), Guardo, A.; Rigal, J.; Schoo, S. y otros (2008) *Informe final: Proyecto de investigación cualitativa en torno a la implementación del Programa Todos a estudiar en la Provincia de Tucumán*. DiNIECE, Área de Investigación y Evaluación de Programas. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.
- Montesinos, M.P.; Sinisi, L. (coordinadoras), Guardo, A.; Rigal, J. y Schoo, S. (2007). *Informe final: Proyecto de investigación cualitativa en torno a la implementación del Programa Todos a Estudiar: un estudio de casos sobre el "espacio puente"*. Área de Investigación y Evaluación de Programas. DiNIECE. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.
- Montesinos, M.P.; Sinisi, L. y Schoo, S. (2009) "Sentidos en torno a la "obligatoriedad" de la educación secundaria". *Documentos de la DiNIECE. Serie La Educación en Debate* N° 6. Área de Investigación y Evaluación de Programas. DiNIECE. Ministerio de Educación de la Nación - Argentina. En: <http://diniece.me.gov.ar/images/stories/diniece/publicaciones/serie/educa6.pdf>
- Rockwell, E. (1996). "Claves para la apropiación: la escolarización rural en México" (Traducción de Mercedes Hirsch, revisión M.R. Neufeld). En Levinson, B. Foley, D. y Holland, D.C. *The cultural production of the educated person. Critical ethnographies of schooling and local practice*. State University of New York, Traducción de Laura Cerletti
- Rockwell, E. y Ezpeleta, J. (1987). "La escuela: relato de un proceso de construcción inconcluso". En: Madeira, F. y Namó de Mello, G. (coords.). *Educação na América Latina, Os modelos teóricos e realidade social*. Pp. 151-172. Sao Paulo: Cortez Editora - Editora Autores Asociados.
- Schoo, S. (2013) "Redefiniciones normativas y desafíos de la educación secundaria en Argentina. Acuerdos federales en un sistema descentralizado". *Documentos de la DiNIECE. Serie La Educación en Debate*. N° 10. Febrero de 2013. Área de Investigación y Evaluación de Programas. DiNIECE. Ministerio de Educación de la Nación.
- Sénen González, S. (2001) *Argentina: Centro y Periferias en la Reforma Educativa: Macroproyectos y Micropolítica*

(1993-1999). Buenos Aires: Presentación LASA.

En: <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/DeSenenGonzalezSilvia.pdf>

Sinisi, L. (2007) "Un estudio sobre el programa de Fortalecimiento Institucional en las escuelas de enseñanza media de la ciudad de Buenos Aires". En: Celso Ferreti, et. al. *Gestión de las innovaciones en enseñanza media. Argentina, Brasil y España*. Buenos Aires, Santillana y OEI.

Terigi, F. (2007) "Cuatro concepciones de planeamiento educativo en la reforma educativa argentina de los noventa", *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, Volumen 15, número 10. En: <http://epaa.asu.edu/epaa/>

Terigi, F. (2008) "Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles". *Propuesta educativa* 29, 63-71. (Dossier «Reformas de la forma escolar: heterogeneidades y persistencias»), Buenos Aires. FLACSO.

Velasco, H. y Díaz de Rada, A. (1997) *La lógica de la investigación etnográfica. Un modelo de trabajo para etnógrafos de la escuela*. Madrid, Editorial Trotta.

Documentos organismos estatales

Ministerio de Educación (2010) "Instructivo para la ejecución. Planes de Mejora Institucional de Nivel Secundario".

Ministerio de Educación (2011). *Diseño e implementación del Plan de Mejora Institucional*. Serie de documentos de apoyo para la escuela secundaria. Documento N° 1, segunda edición.

Secundaria en el Bicentenario. Revista Digital de la Dirección de Educación Secundaria N° 2. Agosto de 2010. MEN.

Planes Jurisdiccionales de la Educación Secundaria Obligatoria (provincias A, B, C y D).

Planes de Mejora Institucional (escuelas de las provincias A, B, C y D).

Normas

- Ley de Educación Nacional N° 26.206 de 2006.
Resolución CFE N° 79/09. Aprueba el documento "Plan Nacional de Educación Obligatoria". 28 de mayo.
- Resolución CFE N° 84/09: Aprueba el documento "Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria". 15 de octubre.
- Resolución CFE N° 88/09: Aprueba el documento "Institucionalidad y fortalecimiento de la educación secundaria obligatoria- Planes Jurisdiccionales y Planes de Mejora Institucional". 27 de noviembre.
- Resolución CFE 93/09: Aprueba el documento "Orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la educación obligatoria". 17 de diciembre.

