



Trayecto formativo
para equipos técnicos

**POLÍTICAS EDUCATIVAS:
MARCOS NORMATIVOS,
DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN**

MATERIALES DE CLASE

01



Ministerio de Educación,
Cultura, Ciencia y Tecnología
Presidencia de la Nación

Organização
de Estados
Ibero-americanos



Para a Educação,
a Ciência
e a Cultura

Organización
de Estados
Iberoamericanos

Para la Educación,
la Ciencia
y la Cultura



**Escuela de Gobierno
de Política Educativa**

Autoridades

Presidente de la Nación

Mauricio MACRI

Vicepresidenta de la Nación

Marta Gabriela MICHETTI

Jefe de Gabinete de Ministros

Marcos PEÑA

Ministro de Educación

Alejandro FINOCCHIARO

Secretaria de Innovación y Calidad Educativa

María de las Mercedes MIGUEL

Directora Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas

Inés CRUZALEGUI



Trayecto formativo para equipos técnicos

POLÍTICAS EDUCATIVAS:
MARCOS NORMATIVOS,
DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN

MATERIALES DE CLASE 01



Ministerio de Educación,
Cultura, Ciencia y Tecnología
Presidencia de la Nación

Organización
de Estados
Iberoamericanos
Para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Organización
de Estados
Iberoamericanos
Para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Escuela de Gobierno
de Política Educativa

La Escuela de Gobierno de Política Educativa se crea en el año 2016 con el propósito de favorecer procesos de planificación y gestión de políticas educativas jurisdiccionales y federales, que tengan como finalidad mejorar las trayectorias y los aprendizajes de los estudiantes.

En este marco, la presente serie reúne los contenidos y las actividades de cinco trayectos desarrollados en la plataforma nacional de este programa durante el año 2019.

NOTA SOBRE GÉNERO Y LENGUAJE

El uso de un lenguaje que no discrimina por género es una de las preocupaciones del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. Sin embargo, con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar simultáneamente las formas masculina y femenina para visibilizar la existencia de ambos géneros, se ha optado por emplear la tradicional forma genérica en el masculino establecida como norma por la Real Academia Española.

DESARROLLO DEL CONTENIDO DE LAS CLASES

COORDINACIÓN GENERAL:

Inés Cruzalegui
Natalí Savransky

COORDINACIÓN TÉCNICA:

Lilia Toranzos
Nancy Montes

AUTORES:

Daniel Pinkasz
Lilia Toranzos (clase 6)

EDICIÓN:

Daniela Peralta

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Karina Actis
Juan Pablo Rodríguez
Coralía Vignau

Introducción

Los sistemas educativos enfrentan hoy la necesidad de transformarse para responder a una sociedad en permanente movimiento. El desafío de fortalecer la calidad e inclusión educativa para todos los niños, niñas y jóvenes en estos contextos, requiere de políticas basadas en evidencia, construidas a través de procesos de diálogo, concebidas para su contextualización y apropiación institucional, y diseñadas para su mejora continua y sustentabilidad.

Con el propósito de favorecer procesos de planificación y gestión de políticas educativas orientadas por estos criterios, la Secretaría de Innovación y Calidad Educativa creó, en el año 2016, la Escuela de Gobierno de Política Educativa.

Esta iniciativa se constituye como un espacio de formación continua para funcionarios, decisores y equipos técnicos de los Ministerios de Educación nacional y provinciales de la Argentina. Su objetivo principal es potenciar las capacidades técnico-políticas de estos perfiles para el diseño, implementación y evaluación de intervenciones educativas prioritarias en nuestro país. A su vez, busca promover oportunidades de cooperación e intercambio entre los equipos jurisdiccionales, que favorezcan el aprendizaje, la colaboración y la construcción federal de respuestas innovadoras y pertinentes.

Para llevar adelante estos objetivos, la Escuela de Gobierno implementó una amplia variedad de trayectos de formación y acompañamiento en alianza con distintas organizaciones, con el apoyo inicial y sostenido durante estos años de la Organización de los Estados Iberoamericanos (OEI). Entre 2016-2019, se desarrollaron 23 trayectos de formación virtual y semi-presencial, con más de 2.000 participantes. Estos trayectos abordaron contenidos, capacidades y herramientas concretas vinculados a la planificación estratégica situacional, los sistemas de información, evaluación y financiamiento educativo, las políticas de innovación y de desarrollo curricular, entre otros. También se llevaron adelante trayectos específicos para acompañar y fortalecer políticas centrales de esta gestión: la Secundaria Federal 2030, Aprender Conectados, los Planes Operativos Anuales Integrales (POAI) y el Fortalecimiento de la Formación Docente Inicial.

Los perfiles y equipos participantes han valorado significativamente esta experiencia en todos los casos. Se la destaca como un aporte a la reflexión sobre la propia práctica; al desarrollo profesional; a la profundización del análisis colectivo sobre nuestros desafíos educativos y sus soluciones posibles; y al fortalecimiento de la articulación y coordinación al interior de equipos jurisdiccionales y entre ellos, ya que los espacios de formación propuestos son también espacios de intercambio.

En este marco, la presente serie, reúne los contenidos y las actividades de cinco trayectos desarrollados en la plataforma nacional de Escuela de Gobierno de Política Educativa durante el año 2019:

1. Políticas Educativas: Marcos normativos, diseño e implementación.
2. Sistemas de información, evaluación y financiamiento de la educación.
3. El desarrollo curricular como estrategia formativa en el marco de la secundaria 2030.
4. Innovación en los sistemas educativos.
5. Determinación y análisis de costos para el diseño de políticas educativas.

Estos trayectos abarcan temáticas estratégicas para pensar y construir políticas educativas jurisdiccionales y federales, que tengan como finalidad mejorar las trayectorias y los aprendizajes de los estudiantes.

Este material se pone a disposición tal como fue trabajado durante los trayectos, para ampliar su alcance y permitir que se constituya en una herramienta de trabajo y consulta para todos los equipos técnicos y decisores de política educativa de nuestro país.

Índice

Módulo 1: Las políticas educativas como objeto de estudio

CLASE 1 Políticas públicas en educación: definiciones, temas y problemas en el marco del federalismo educativo 7

CLASE 2 Análisis de políticas:
Elementos para el análisis y la comprensión del diseño y la implementación de las políticas educativas 21

CLASE 3 Las políticas educativas en la región durante los últimos años ... 33

Módulo 2: Aspectos relevantes a considerar para el diseño e implementación de políticas y programas educativos

CLASE 4 El apoyo técnico a la implementación de políticas en las escuelas 49

CLASE 5 Estudios e investigaciones sobre educación secundaria. Agenda de la investigación y agenda de políticas en la Argentina 67

CLASE 6 Evaluación de políticas, programas y proyectos educativos 79



CLASE 1

Políticas públicas
en educación:
definiciones, temas
y problemas en el
marco del federalismo
educativo

MÓDULO 1

Las políticas educativas como objeto de estudio

Políticas públicas en educación: definiciones, temas y problemas en el marco del federalismo educativo

Introducción

Este curso presenta un conjunto de temas vinculados con las políticas públicas y las políticas educativas en particular. Distribuidos en dos módulos y en seis clases, se abordarán conceptos generales para el encuadre y la comprensión de los problemas de las políticas públicas y se presentarán otros más bien instrumentales para el análisis y la gestión de la implementación de las políticas. El curso propondrá, asimismo, la realización de actividades que procurarán “aterrizar” algunas de las nociones presentadas en los módulos, en las prácticas de gestión de los participantes.

Presentación

En esta clase se introducirá la noción de política pública y, dado que el modelo de gobierno de la educación en la Argentina es el federal, se abordará esta cuestión y se presentarán algunas nociones conceptuales para analizar los escenarios de concertación federal.

Luego, se abordará a la burocracia estatal como actor y se avanzará en una tipología modelo para analizar los tipos posibles de burocracia. Finalmente, se presentará la noción de “capacidades estatales” para introducir el tema del desempeño estatal en el diseño y la implementación de las políticas. Temas que serán retomados en la clase siguiente.

1. ¿Qué es una política pública?

Las políticas públicas son un conjunto de acciones que involucran recursos dirigidos por uno o varios organismos estatales para atender cuestiones que afectan a la sociedad en su conjunto y que son de interés público. Una definición corriente entiende a las políticas públicas como *“el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, tanto los ciudadanos como el propio gobierno consideran prioritarios”* (Tamayo Sáez, 1997:2).

¿Qué es lo que lleva a afirmar que una cuestión que afecta al “conjunto de la sociedad”, sea de “interés público” o sea considerado “prioritario”? Las respuestas a estas preguntas remiten a uno de los problemas básicos del análisis de políticas que se refiere a la construcción de la agenda de las políticas. Es decir, a la forma en que una sociedad fija sus prioridades en materia de políticas públicas y de asignación de recursos.

Si bien las disidencias sobre la agenda de políticas públicas pueden deberse a disputas por intereses inmediatos, a diferencias de posición frente a un problema, o a cuestiones de valor; lo cierto es que –dado que las políticas públicas movilizan recursos que son públicos y que estos no son infinitos–, la cuestión de las prioridades y a qué objetivos y a qué tipo

de destinatarios se dirigen los recursos, es uno de los ejes centrales en las discusiones sobre este tema. Por lo tanto, la disputa por la agenda puede leerse también, y a menudo ha sido leída, como una forma de disputa por los recursos sociales: es decir, la manera en que diferentes actores sociales buscan inclinar la actividad del Estado a favor de sus propios intereses (Oszlak y O'Donnell, 1981).

Llegados a este punto, parece importante realizar algunas precisiones acerca de lo que entendemos por Estado. A quienes nos desempeñamos en el campo de la educación puede resultarnos familiar identificar al Estado con un aparato institucional. Es decir, con el conjunto de organizaciones, reparticiones, departamentos, oficinas centrales y locales y también escuelas, que forman parte del sistema educativo. Esta definición abarca tanto al sector estatal como al sector privado, por cuanto las escuelas de gestión privada son reguladas, supervisadas y, en algunos casos, subvencionadas por el Estado; y en tanto objetos de regulación y/o, de financiamiento, son también objeto de políticas públicas. El aparato estatal, además de los ministerios, las supervisiones, las escuelas, su personal, etc., está compuesto por las complejas redes de normas que regulan su funcionamiento –su estructura jurídica–; sus sistemas de jerarquías y los procedimientos que organizan sus rutinas –su estructura administrativa–, el conocimiento especializado que tienen sus burocracias y sus docentes –el conocimiento técnico–, profesional, etc.

Pero además de aparato institucional, quienes se ocupan del Estado destacan también que es –y para algunos esta propiedad es más importante que el aparato institucional–, una relación social. Es decir, una estructura que organiza un sistema de dominación que garantiza un orden social mediante el cual los integrantes de una sociedad aceptan –con mayor o menor dosis de coerción– patrones de legitimidad, jerarquías, reglas, modos de coordinación y de resolución de conflictos, en cuyo marco se re-

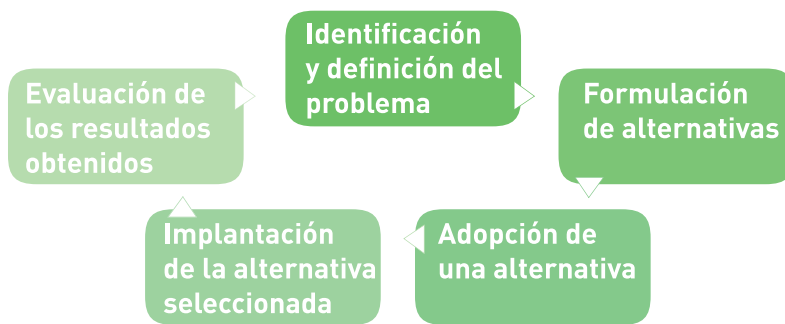
lacionan y conviven; de allí que se lo caracterice como “relación social”. La “relación social” y el “aparato institucional”, constituyen dos caras de la misma moneda, en el sentido que el Estado hace efectivo el control de su territorio y población por medio de un aparato institucional y, al mismo tiempo, la naturaleza de la relación social construye determinado tipo de “aparato institucional”.

Nos detenemos en esta dimensión del Estado, la de la relación social, para poner de manifiesto lo siguiente. Si los distintos grupos, clases, sectores sociales, es decir las diferentes parcialidades que componen una sociedad pugnan por orientar las políticas públicas en interés propio, en detrimento de un interés más general, la fortaleza de un Estado moderno consiste en su “autonomía” respecto de dichos intereses y en su capacidad para llevar a cabo la agenda social. Por supuesto que, como se sostiene a menudo, el Estado no es neutral, ni tampoco es ilegítimo que distintos sectores de la sociedad traten de influir sobre el Estado para favorecer sus propios intereses. Sucede que los estados democráticos tienen mecanismos de mediación y procedimientos para que las influencias se expresen y las diferencias se diriman en espacios públicos, como son por ejemplo los mecanismos electorales, las instancias parlamentarias, las audiencias públicas, los sistemas de responsabilidad (*accountability*), etc.

El desarrollo de la política pública es analizado como un “ciclo”, es decir, como un conjunto de fases que, si bien son sucesivas lógicamente, en la realidad se superponen. El ciclo comúnmente se grafica de la siguiente manera (Figura 1)

Para la elaboración, así como para el análisis de las políticas públicas, pueden adoptarse diversos modelos. No desarrollaremos en detalle esta cuestión porque volveremos sobre esto en la próxima clase para el análisis de una de las fases del ciclo de la política pública, que es la implementación o la implantación (como se la menciona en la Figura 1).

FIGURA 1. Fases de las políticas públicas



Fuente: Tamayo Saez 1997

El **modelo tradicional** es el llamado “**racionalista**”, el que considera que es posible el desarrollo de métodos y técnicas que permiten encontrar la mejor decisión posible para un problema de agenda pública. La formulación del modelo racionalista responde al modelo de la “acción racional con arreglo a fines”, caracterizado por Max Weber. El modelo procura minimizar en el proceso de decisiones la intuición, los imprevistos y las contingencias, postulando una sucesión de pasos independientes para alcanzar la mejor decisión. Este modelo, como veremos en próximas clases, se corresponde con la planificación normativa que tiene una serie de supuestos que no parecieran verificarse en la realidad.

Otro modelo, aunque no es el único, se denomina **enfoque incremental** y argumenta que las decisiones sobre las políticas son pragmáticas, no se basan en diagnósticos completos ni en alternativas estudiadas en todos sus detalles y que los decisores se inclinan (o se ven obligados a inclinarse) por alternativas que “negocian” con las alternativas existentes y que incorporan modificaciones de manera incremental, de allí su nombre (Tamayo Saez, 1997). La argumentación de los autores que postulan este modelo es más compleja e incluye cálculos de costo-beneficio y riesgo, de manera que “incremental” no quiere decir no racional o irracional, sino que se trata de un modelo que incorpora las condiciones del contexto en el que se diseñan las políticas, cuya aplicación

por lo general no “comienza de cero”, sino que debe interactuar con políticas o programas existentes y en marcha. Además, quienes postulan que este modelo es más adecuado para comprender a las políticas públicas, sostienen que, con frecuencia, los problemas públicos se caracterizan por su permanencia, las decisiones casi nunca son originales y forman parte de una cadena de decisiones, errores, logros y aproximaciones sucesivas.

2. El federalismo en educación

En un país pueden convivir varios estados cuya articulación se efectúa mediante algún tipo de organización política e institucional, que organice las relaciones entre los distintos gobiernos de estados o provincias y articule sus aparatos institucionales. Uno de estos tipos de organización es el **federalismo**, del que pueden existir varias versiones. La convivencia de distintos estados –en el sentido de gobiernos provinciales y en el sentido de aparatos institucionales–, genera problemáticas particulares en relación con la distribución de poder y de recursos, con las responsabilidades y competencias en asuntos que involucran a ciudadanos de una misma Nación, etc.; y muchas de estas cuestiones se manifiestan naturalmente en torno del gobierno sectorial.

Las relaciones intergubernamentales en el marco del federalismo tienden a ser vistas desde las relaciones de cooperación o conflicto entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales.

Considerando que el federalismo es un rasgo de origen del sistema político argentino –y del sistema educativo también–, algunos estudios clásicos han señalado que a lo largo del siglo XX el balance del poder federal se ha inclinado hacia el gobierno nacional (*Bidart Campos, 1993 en Rey 2013*). Desde esta perspectiva, también han sido leídos los procesos de descentralización de los años 90 en el sector educación –y en el sector salud–, es decir, como una imposición de una responsabilidad que es de la Nación sobre las provincias o como un sistema de legitimación de decisiones nacionales.

Los estudios que analizaron la dimensión fiscal de la descentralización educativa, sostuvieron que sus móviles fueron básicamente fiscales –descentralización del gasto– y que el resultado distributivo de las reformas resultó en una recarga de las responsabilidades de inversión para las provincias, aunque compensada por el incremento del flujo de los recursos coparticipables y por un sistema de transferencias discrecional. El esquema de distribución de recursos que respaldó la descentralización fue posible merced a una centralización en favor del gobierno nacional de los recursos originados en las fuentes de recaudación pública (*Falleti 2001*).

Por su parte, quienes analizaron la redistribución de competencias en materia educativa argumentaron que dicha reorganización produjo una descentralización de responsabilidades hacia las provincias y una centralización de los mecanismos de control de las políticas en favor del ministerio nacional (*Pronko y Vior 1999 y Vior, 2008*); y por lo tanto, una pérdida neta de poder de las provincias.

Algunos estudios destacan, sin embargo, que en las últimas décadas del siglo XX a partir de la descentralización, la reforma constitucional de 1994 y otros procesos políticos como la desnacionalización de los partidos políticos (*Repetto y Alonso, 2004*), los actores provinciales gubernamentales cobraron paulatinamente mayor autonomía frente a las autoridades nacionales. En coincidencia o retomando estos argumentos,

estudios que han abordado el gobierno de la educación han tendido a adoptar visiones matizadas en el estudio del equilibrio de poder en las políticas federales (*Rivas, 2004*), aunque el debate sigue abierto.

Desde el punto de vista de esta clase nos interesa explorar algunas herramientas conceptuales para comprender y, eventualmente, analizar los márgenes de acción de los actores institucionales del sector educación dentro de un régimen federal en relación con el diseño y la implementación de políticas. En este sentido puede ser importante considerar el papel del Consejo Federal de Educación y de las instancias preparatorias y posteriores de negociación de su agenda y de sus decisiones. Con instancias preparatorias, nos referimos a espacios de negociación previo a las reuniones de Ministros, que no están necesariamente institucionalizados y que pueden ser más o menos frecuentados según la temática y el estilo de gestión de la presidencia del Consejo; y también, a dispositivos posteriores que especifican en un sentido técnico los acuerdos arribados en la instancia del Consejo y que, de algún modo, continúan la negociación de los detalles de la implementación. Estos espacios están menos documentados y no están investigados, pero son importantes como instancias de especificación de políticas. A ellos pueden aplicarse las consideraciones que siguen.

Aunque no existen muchos estudios sobre la dinámica de las decisiones de políticas educativas en los Consejos, unos pocos trabajos abordaron el papel del Consejo Federal de Educación en sí mismo o, en perspectiva comparada con el de salud. Falleti (2001), por ejemplo, destaca el papel de los organismos de gobierno como el Consejo Federal en tanto instancias de aprendizaje y coordinación de los ministros y funcionarios provinciales. Por su parte, Potenza (2008) concluye que el Consejo Federal de Educación ha tenido un papel en la estructuración de la agenda gubernamental y en la definición de alternativas, aunque esta participación no habría sido uniforme en todas las políticas. Al mismo tiempo, el

Consejo tiene menos participación –porque entre otras cuestiones no están definidas sus funciones– en la implementación y en la evaluación de las políticas.

Caracterizados los espacios federales sectoriales como instancias de coordinación entre funcionarios, de estructuración de la agenda y de definición de alternativas de implementación; nos interesa abordar brevemente un marco para analizar la dinámica de la toma de decisiones en estos ámbitos. Desde esta perspectiva podemos enunciar tres enfoques (Rey, 2013): el de las instituciones como marco de acción de las personas, el enfoque de la acción política y la perspectiva analítica de las relaciones intergubernamentales.

El primero corresponde a lo que se conoce como **institucionalismo** y **neoinstitucionalismo**, enfoques que, desde la ciencia política, consideran que las instituciones –entendidas como reglas de juego– establecen constricciones e incentivos a los actores y que sus comportamientos pueden ser explicados por dichos marcos institucionales. Para este enfoque, las instituciones constituyen parámetros para las interacciones sociales, estos parámetros modelan las conductas, las estabilizan y hacen previsible la acción social.

Refiriéndose a las capacidades estatales, tema sobre el que volveremos más adelante y en próximas clases, Fabián Repetto, al aludir a la institucionalidad social, señala que:

“Para todos los involucrados, la institucionalidad social representa un entramado de incentivos que estructura sus límites y oportunidades de negociación y acción, lo cual sin embargo no clausura las posibilidades para que se avance en transformaciones más o menos amplias de dicha institucionalidad” (Repetto, 2003:2).

Desde esta perspectiva es importante conocer cuáles son los márgenes de acción que las regulaciones institucionales permiten a los actores, porque el juego social se da en este marco.

El enfoque de la **acción política** o de la **praxis política**, sostiene que el sistema y las relaciones políticas, tienen un mayor poder explicativo que las constricciones institucionales que considera el institucionalismo. Por ejemplo, las identidades o afinidades políticas entre los funcionarios de los gobiernos nacional y jurisdiccional, las coaliciones partidarias, las alianzas, etc., explicarían mejor el comportamiento de los altos funcionarios de educación, frente a determinadas políticas. La historia educativa reciente ha dado ejemplos de decisiones discrepantes entre jurisdicciones que algunos estudios explicaron por medio de este enfoque (Repetto y Alonso, 2004). Sin embargo, otros estudios sostienen que estas dimensiones no explican del todo la asunción de las políticas y que existen otros factores a considerar con los que interactúan los primeros (Gorostiaga, Acedo y Senen Gonzales 2004).

Un tercer enfoque, el enfoque sobre las **relaciones intergubernamentales**, desarrollado en los estudios sobre la administración pública de los Estados Unidos, se centra en las relaciones regulares e informales entre los funcionarios de distintos niveles gubernamentales. Este enfoque separa las dimensiones legales y constitucionales –más afines a la interpretación institucionalista– y repara en las dimensiones administrativas; y considera no solamente las relaciones macropolíticas –afines a la perspectiva de la acción política–, sino también lo que se denomina los factores de agencia, es decir la capacidad de acción de los actores dentro de márgenes determinados. Este enfoque ha dado lugar al estudio de las comunidades o redes políticas y a los tejidos asociativos entre comunidades profesionales. Desde esta perspectiva, las “imágenes” que tienen los funcionarios acerca de las políticas, es decir su percepción sobre la importancia o el nivel de prioridad de las mismas, tiene un papel central en las interacciones entre los actores y en la estructuración de la agenda, ya que las imágenes contrapuestas producirían fricciones y bloqueos. Sobre este punto también volveremos en la próxima clase cuando analicemos los obstáculos en la implementación. Este abordaje permite, por ejemplo, enfocar el trabajo y la re-

lación entre funcionarios de distintos niveles intergubernamentales involucrados en los mismos temas de agenda, las afinidades, las redes y los liderazgos entre los funcionarios de distintos niveles intergubernamentales.

Existen, asimismo otros enfoques que ponen el acento en las capacidades políticas y administrativas estatales (*Repetto, 2003*) de los aparatos gubernamentales en la interacción federal.

Las capacidades políticas, como veremos más adelante, están relacionadas con la capacidad estatal para lograr el acuerdo y la adhesión de los actores jurisdiccionales con los que el Estado debe relacionarse. Esta perspectiva está vinculada con la dimensión de la complejidad de la acción política sectorial, que a menudo involucra a actores con los que se debe arribar a acuerdos. En el caso de la educación, podría tratarse de empresarios, representantes institucionales de comunidades religiosas, gremios, asociaciones profesionales, otros actores corporativos, que tensionan la decisión jurisdiccional más allá de su alineamiento con las políticas federales. Esta dimensión alude a la problemática de la gobernabilidad.

Las capacidades administrativas, por su parte, aunque son constitutivas de las capacidades políticas, se esgrimen en este enfoque como dimensión explicativa de la interacción jurisdiccional y sus asimetrías. Así, el nivel de profesionalidad o la capacidad de coordinación de las burocracias, por ejemplo, serían descriptores de las asimetrías para la negociación entre jurisdicción nacional y provinciales. Por ejemplo, contar con información y capacidad de interpretación sobre los niveles de ejecución de las políticas, con información sobre evaluaciones y resultados de la implementación de políticas, elaborar argumentos informados sobre temas controversiales; posiciona diferente a las partes en una negociación técnica.

Frente a los distintos enfoques presentados, en este módulo nos pronunciamos por el empleo de un **enfoque ecléctico** que contribuya desde distintas perspectivas a dar consistencia analítica a la problemática a ser analizada.

3. La burocracia estatal como actor

Otro aspecto que interesa enfatizar para la comprensión de diversas cuestiones vinculadas con el gobierno, la planificación y la implementación de las políticas, es la utilidad de considerar a la burocracia estatal, a sus diversos componentes, como un actor social. Digamos que, en tanto tal, la burocracia es un actor complejo que no tiene un comportamiento uniforme o, mejor dicho, este comportamiento no es igual frente a todas las cuestiones presentes en la agenda gubernamental que ella misma –en tanto parte del aparato institucional del Estado– contribuye a poner en práctica. Los actores sociales tienen su propia agenda que se articula de diversas maneras con la agenda estatal. Por ejemplo, la burocracia estatal puede tener como puntos de su agenda el resguardo y mejora de sus condiciones laborales, la estabilidad, la profesionalización, etc. Para estas cuestiones, tiene una organización gremial o profesional –o ambas– que la representa frente al Estado, que es su empleador; y puede llegar a tener un comportamiento homogéneo, más allá de especialidades y jerarquías.

Al mismo tiempo, los integrantes de la burocracia estatal, pueden adoptar posiciones particulares en relación con las políticas que les toca implementar, cuando estas conmueven su propia actividad. Dichas posiciones pueden estar apoyadas en una lectura acerca de los procedimientos más adecuados, basados en su saber técnico y en su experiencia, en el resguardo de la estabilidad o integridad de sus rutinas –que prefieren no modificar ya sea porque tienen un juicio tomado sobre un valor técnico que consideran su deber de funcionarios mantener, o por tradición–, o en valores acerca de lo que es una “buena educación”. Por ejemplo, los supervisores o los directores de establecimientos de nivel primario pueden tener su propia perspectiva acerca de cuáles son los mejores mecanismos administrativos para llevar a la práctica –en la transición y una vez definidos– los procedimientos para que la trayectoria educativa de los estudiantes sea registrada y trasladada del nivel primario al nivel secundario mediante legajo.

O los procedimientos para poner en práctica un nuevo régimen académico. Por su parte, los supervisores y los directores de nivel secundario, pueden asumir posiciones diferentes acerca de los procedimientos más adecuados para resolver las mismas cuestiones, y no concordar con sus pares de primaria. Otro tanto puede ocurrir entre sector estatal y privado, entre quienes pueden existir análogas diferencias. Las posiciones de los distintos actores que componen la burocracia educativa, cuando entran en tensión, pueden configurar lo que podríamos denominar puntos de conflicto, puntos en donde se “atasca” la implementación de la política, que “retrasan” o reconfiguran su implementación. También volveremos sobre estos temas en la próxima clase.

Por lo general, las políticas o los programas complejos suponen la acción conjunta de varios sectores estatales o de varias áreas del mismo sector. Lo que sostienen algunos autores es que cuanto más elevado sea el número de actores involucrados en la implementación, la ejecución del programa tendrá más posibilidades de alejarse del diseño y de las intenciones originales.

“La acción conjunta implica retrasos –primer síntoma de que la implantación no funciona bien– porque es necesario revisar y volver atrás continuamente para introducir modificaciones en el programa, intercambiar información, convencer y motivar a los actores que muestran una escasa disposición a participar en el proceso. La dificultad de gestionar conjuntamente aumenta cuanto más complejo es un programa. La complejidad de un programa se mide por el número de decisiones que es necesario adoptar para que este se mantenga en funcionamiento” (Pressman y Wildavsky en Tamayo Saez 1997, p.15).

Los autores mencionados proponen identificar en la implementación “puntos de decisión” y “puntos de veto”. Los primeros son aquellos que necesitan el acuerdo de todos para que un programa continúe; y los segundos se refieren a aquellas decisiones que pueden ser bloqueadas por un actor. Según estos autores se podría anticipar la complejidad de la implementación de un programa

identificando cuántos puntos de decisión y de veto potenciales tienen sus líneas de acción.

Por lo tanto, uno de los problemas de gobierno y de la planificación en la fase de la implementación de las políticas es cómo se procesa este conflicto –o tensión– intra-burocrática o de la burocracia con las autoridades y su alineamiento relativo hacia aspectos puntuales de las políticas. Y cuando intervienen actores sociales no estatales, el conocimiento de sus intereses y el análisis de su comportamiento potencial también debe incorporarse al planeamiento.

Una enumeración rápida y no exhaustiva de las estrategias que se han desarrollado para “alinear” a las burocracias en tanto “actor” son las siguientes:

1. Modernización de los cuadros técnicos; consiste en aplicar formación intensiva y en diseñar programas de concursos y ascenso de funcionarios como incentivos para la comprensión y la adhesión a las políticas. Esta estrategia se ve circunscripta por los mecanismos de estabilidad existentes entre los funcionarios de carrera y exige adaptaciones a los estatutos del personal civil.
2. Por esto, durante los años en los que en América Latina se enfatizó la reforma del Estado, se apeló a la estrategia de creación de las llamadas “burocracias paralelas” –sobre cuyas características volveremos enseguida–. Esta estrategia consiste en la incorporación –mediante sistemas de contratación flexibles– de cuadros de alta competencia técnica, quienes ponen en práctica algunas de las iniciativas que las burocracias estatales se resisten a llevar a cabo.
3. Otra estrategia, no excluyente de la primera, es la participación de los distintos estamentos burocráticos en las distintas fases de la implementación. Para que esta estrategia sea adecuada, se necesita desde el diseño de la política, una planificación de los procesos y tiempos de participación.
4. Una cuarta estrategia es la incorporación de los mecanismos de responsabilización (*accountability*). Se basa en el supuesto de que las políticas se derivan de mandatos electorales y que

la implementación de una política pública debe ser juzgada en última instancia por la sociedad que fue quien confirió el mandato. Aunque el supuesto es correcto, existen múltiples dificultades técnicas en su implementación, entre los que no son menores los derivados de las dificultades para la medición de resultados de las políticas públicas.

5. Un quinto mecanismo es la incorporación a los procesos de implementación de políticas, de actores de la sociedad civil cuya procedencia y participación funcione como un mecanismo de ruptura de las tendencias a la insularización o aislamiento de las burocracias y, al mismo tiempo, como factor de responsabilización.

Considerar a la burocracia estatal como un actor social es un dato central para la comprensión de la complejidad presente en la implementación de las políticas públicas. Aunque el modelo o “tipo ideal” de la organización burocrática (división del trabajo, ejecución en base a normas y reglamentos, rutinas, jerarquías, especialización, profesionalización, meritocracia, impersonalidad en la decisión) es aplicable en cuanto tal a todas las áreas de la administración pública, la burocracia debe considerarse un actor complejo y múltiple, que no mantiene un comportamiento uniforme.

La burocracia, como todo actor, posee sus propios intereses, por ejemplo, el resguardo o la mejora de sus condiciones laborales, la estabilidad, la profesionalización, la conservación de sus rutinas y el control de los procedimientos para no perder el manejo de sus esferas de poder. Sus integrantes pueden adoptar posiciones particulares en relación con las políticas que les toca implementar cuando estas conmueven su propia actividad. Estas posiciones, pueden estar apoyadas y legitimadas en su *expertise*, o en valores acerca del bien social que la política o el programa procura promover.

Volvamos sobre la noción de autonomía. Esta tiene un sentido específico referido a la burocracia estatal, es decir a los funcionarios cuya responsabilidad es hacer efectivas las políticas públicas y demás servicios públicos (una es-

tructura ministerial en educación, por ejemplo, tal como está representada en su organigrama). Algunas de las propiedades de las burocracias que normalmente se relacionan con la autonomía, ya mencionadas, son la capacidad profesional –el dominio de un saber técnico específico–, la estabilidad en el cargo –no estar sometidos a vaivenes electorales–, responsabilidad ante el gobierno, una carrera de acceso igualitario y organizada por criterios meritocráticos.

Existen numerosas discusiones, acuerdos y desacuerdos, sobre la noción de autonomía de las burocracias. Hay quienes sostienen que la autonomía ha servido para que las personas que integran las burocracias obtuvieran ventajas particulares de su posición, o que los atributos mencionados como la estabilidad, el dominio de un saber técnico y los principios meritocráticos, pueden fortalecer algunas posiciones más conservadoras de sus integrantes y por eso suele ser tan difícil, a veces, alcanzar algunos cambios aunque cuenten con sanción legal y apoyo de gran parte de la sociedad, a este último sentido de la autonomía se lo suele denominar “insularización”.

Los procesos de reconfiguración de las áreas estatales de las últimas décadas han dado como resultado diferentes “burocracias”. Echebarría propone una tipología para América Latina organizada alrededor de las variables de autonomía y de capacidades, para caracterizar cuatro “tipos” de configuraciones burocráticas que veremos a continuación (téngase presente que el autor se basa en un análisis de todas las áreas estatales de América Latina y no únicamente de las educativas y con datos de los años noventa y principios de los 2000). El interés de preguntarse por la autonomía y la capacidad de las burocracias y caracterizar sus diferentes perfiles, se relaciona con la pregunta acerca del papel de estos elementos en la definición y en la implementación de las políticas. Asimismo, se presenta esta tipología no porque constituya una descripción empírica, sino por su valor heurístico a sabiendas que las realidades a las que se aplican son de una alta complejidad.

La tipología de Echebarría es la siguiente:

- **Burocracia administrativa.** Se orienta a tareas predominantemente administrativas, en distintas misiones y funciones del Estado. Está normalmente cubierta por normas formales de ingreso que no se cumplen. Se caracteriza por alta estabilidad y bajos grados de competencia técnica. Su papel en la definición de políticas no es decisivo. Puede tener un papel importante en la implementación debido a su conocimiento y control de los procedimientos formales y su inclinación al formalismo.
- **Burocracia clientelar.** Sus integrantes ingresan a la gestión por confianza o afiliación partidaria. Los sistemas de gobierno rotan y pueden cambiar parte o todo el elenco de este tipo de burocracia. Se caracteriza por una baja autonomía y baja capacidad técnica. Su participación en la fase decisoria o de implementación de políticas no es relevante, y en algunos casos puede entrar en conflicto con las burocracias administrativas o meritocráticas.
- **Burocracia paralela.** Responde a criterios de contratación flexible. No se alinea necesariamente con un partido político y maneja un conocimiento experto. Se incorpora para responder a requerimientos técnicos específicos y puede beneficiarse de renovaciones sucesivas. Se caracteriza por baja autonomía y alta capacidad técnica. A menudo está integrada por “equipos técnicos” o equipos de “proyectos”. De acuerdo con su posición en la estructura, puede participar de las decisiones o de la ejecución.
- **Burocracia meritocrática.** Alta autonomía y capacidad. Integrada por funcionarios reclutados por mérito, con carreras estructuradas y estímulos profesionales. Por lo general, se encuentra representada en las carreras diplomáticas, en ciertas áreas de economía, especialmente en finanzas y en áreas fiscales. Suele participar de los procesos decisivos y de ejecución. Según este autor, las burocracias del sector salud y del sector educación se sitúan a medio camino entre las burocracias administrativas y las meritocráticas.

Basado en datos de los años 90 y principios de los 2000, el autor construye cuatro configura-

ciones que, aplicadas a la administración en su conjunto, ubican de la siguiente manera a distintos países de América Latina. En la Figura 2 (ver página siguiente) no es presentada como una descripción empírica de las actuales burocracias latinoamericanas, dada su falta de actualización, sino para ilustrar el empleo del modelo de análisis considerando dos atributos, la autonomía y la capacidad.

4. Capacidades estatales

Otro factor relacionado con las temáticas de gobierno y planeamiento, es la capacidad del Estado para llevar a cabo las políticas públicas, que hemos mencionado en el apartado sobre federalismo. Una definición posible de capacidades estatales, es la que propone Fabián Repetto: “la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar los máximos niveles posibles de valor social a través de políticas públicas” (*Repetto, 2003 p.6*). Esta definición general, según el autor, presenta dos dimensiones: la capacidad política y la capacidad administrativa. La primera se define como “las capacidades de los gobernantes para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública”, también se denominan “capacidades externas”. La capacidad administrativa –que nosotros llamaremos técnico-administrativa para poner de manifiesto el predominio de conocimientos especializados–, es, según el mismo autor, “la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar los objetivos oficiales”.

Si bien ambas dimensiones son inseparables, las técnicas se refieren específicamente a las capacidades de las estructuras burocráticas o capacidades internas. La preocupación por el desarrollo de las capacidades técnico-administrativas estatales se consolidó al calor del cuestionamiento de las reformas pro mercado llevadas a cabo en los años 90 en América Latina.

FIGURA 2. Configuraciones burocráticas



Fuente: Echebarria, 2006

Ante los magros resultados de dichas reformas, se generó un debate teórico y técnico que puso de manifiesto la necesidad de contar con estados fuertes. Dicha fortaleza no tendría que descuidar la dimensión política –de allí la noción de capacidad política como fortaleza de la relación del Estado con la sociedad– y de capacidad técnico-administrativa que, además, podría y debería desarrollarse y enriquecerse constantemente.

La noción de capacidad estatal es así un tema pendiente aún hoy y es también un tópico frecuente en el diseño de políticas y programas que suelen tener un componente de “fortalecimiento institucional” que se relaciona con este tipo de perspectivas. Al mismo tiempo, es un tema vigente en términos de profesionalización de la actividad de los equipos técnicos provinciales que la Escuela de Gobierno, como otras iniciativas jurisdiccionales, tiene el propósito de fortalecer.

Si bien existe un debate (Alonso, 2007; Bernazza y Longo, 2014) acerca de la utilidad del concepto de capacidades internas del Estado para el análisis de las políticas, la posición que asume este módulo es que la disponibilidad de capacidades técnico-admini-

nistrativas, en tanto recurso para la implementación de políticas, es una dimensión que no debería ser perdida de vista y que propondremos incorporar al análisis de la implementación de políticas, tema que abordaremos en las próximas clases.

Actividad Valor social y política educativa

1. A partir de la noción de “valor social” general dada por Repetto (Repetto, 2003: 6), formular una definición aplicada a políticas educativas.
2. Seleccionar un programa o una política aplicada en su jurisdicción en los últimos años (puede ser una política reciente o una política que tenga un tiempo de ser aplicada) y definir qué tipo de “valor social” está en juego.
3. Enunciar el valor social en términos de objetivos, metas o indicadores, es decir; a partir de los propósitos explícitos y, en lo posible, tangibles, mediante los cuales se expresa la documentación sobre el programa o la política.

Extensión: 1 carilla, aproximadamente

Bibliografía

- **Echebarría, K.** (2006). "Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas", en Revista CLAD Reforma y Democracia, 34, febrero, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas.
- **Potenza Dal Masetto, M. F.** (2008). Coordinación intergubernamental en políticas sociales: el funcionamiento de los Consejos Federales de Educación y Salud en la elaboración de políticas sectoriales (1990 - 2004) Premio a la innovación y mejoramiento de las políticas públicas 06-07: Categoría maestría. Instituto Nacional de la Administración Pública. Buenos Aires. pp 15 -113.
- **Repetto, F.** (2003). Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31, oct.

Bibliografía ampliatoria

- **Alonso, G.** (ed.) (2007): Capacidades estatales, institucionales y política social. Buenos Aires, Prometeo.
- **Barnazza, C. y Longo, G.,** (2014). Debates sobre capacidades estatales en Argentina: Un estado del Arte. Revista Estado y Políticas Públicas N° 3 pp 107 – 130.
- **Falleti, T.,** (2001). "Federalismo y descentralización educativa en la Argentina: consecuencias (no requeridas) de la descentralización del gasto en un país federal", en El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina, J. M. Abal Medina (h.) y E. Calvo (eds.), Buenos Aires, Secretaría de la Gestión Pública.
- **Gorostiaga, J., Acedo, C. y Senen González S.,** (2004). "¿Equidad y calidad en el Tercer Ciclo de la Educación General Básica? El caso de la provincia de Buenos Aires". Revista electrónica iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (REICE), 2-1. Madrid.
- **Oszlak, O. y O'Donnell, G.,** (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Mimeo, Documento G.E. CLACSO/N°4 1981.
- **Pronko, M. y Vior, S.,** (1999). "Consejo Federal de Cultura y Educación: ¿espacio para la coordinación interjurisdiccional o para la legitimación de decisiones centralizadas?", en Estado y educación en las provincias, Susana Vior (dir.), Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.
- **Rey, M.,** (2013). Federalismo y mecanismos de articulación intergubernamental: el funcionamiento de los consejos federales en Argentina. Revista del CLAD Reforma y Democracia. N° 55 (Feb.), Caracas.
- **Repetto, F. y Alonso,** (2004). "La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización", Santiago, CEPAL (Serie Políticas Sociales; N° 97).
- **Rivas, A.,** (2004). Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas. Buenos Aires, Granica.
- **Tamayo Saez M.,** (1997). "El análisis de las políticas públicas" Bañón R. y E. Carrillo (comp.) La nueva Administración Pública, Madrid, Alianza Universidad.
- **Vior, S.,** (2008). La política educacional a partir de los '90. En Educación, Lenguaje y Sociedad ISSN 1668-4753 Vol. V N°5 (Diciembre).



CLASE 2

Análisis de políticas:
Elementos para
el análisis y la
comprensión
del diseño y la
implementación de las
políticas educativas

MÓDULO 1

Las políticas educativas como objeto de estudio

Análisis de políticas: Elementos para el análisis y la comprensión del diseño y la implementación de las políticas educativas

Presentación

Esta clase ofrece elementos para la comprensión y el análisis de la fase del ciclo de política que se denomina “implementación” o “implantación”; emplearemos la primera expresión dado que es la más frecuente en nuestro medio. Denominaremos de esta manera a la instancia que concentra las acciones de puesta en marcha de la alternativa de política seleccionada para atender un problema público, en el sentido que fuera definido en la clase anterior. En una segunda parte derivaremos de estos modelos algunos criterios para el análisis y para estimar lo que denominaremos la complejidad de la implementación.

Naturaleza de la implementación y el fin de los enfoques normativos o racionalistas

La cuestión de la implementación como problema de política pública ha recibido atención a partir de los años sesenta en EEUU y se ha desarrollado en las décadas siguientes al calor de la acumulación de evidencias del fracaso total o parcial de numerosas políticas y programas públicos aplicados en muy diversos países y contextos. A partir de tales evidencias quedó claramente establecido que existe un conjunto muy variado de factores que intervienen en la implementación de las políticas, los cuales no habían sido tenidos en cuenta en los modelos

racionalistas, normativos o técnicos –las designaciones varían en función del plano de análisis que se enfatice– de concebir el ciclo de políticas públicas y sus fases.

Como veremos, los estudios sobre la implementación señalan que esta instancia es un terreno de disputa y de tensiones con sus propias leyes, “autónomas” de las del diseño de las políticas. Esto quiere decir que no todo lo que ocurre en la implementación se explica por imperfecciones del diseño de políticas públicas, ni que todas las cuestiones son previsibles en dicha fase. En este sentido, son válidas dos de las afirmaciones introducidas por el modelo de planificación estratégica situacional (*Matus, 1988 y Aguerrondo, 2007*): la necesidad de prestar atención al “juego social”, es decir a la dimensión del poder y de la política; y a la noción de “situación”, que implica que cada actor está involucrado en cada fase del ciclo de políticas desde su lugar de actuación –en un contexto local y en una estructura institucional–, y desde una perspectiva motivacional, ideológica y valorativa. En las propias palabras empleadas en estas definiciones, están implicadas estas afirmaciones: al hablar de “actor”, en el sentido de actor social o institucional, descartamos la noción de “ejecutor”. Por lo tanto, no podemos hablar de la implementación como mera ejecución o instrumentación de una política o un “plan” realizado en otra parte.

En los esquemas racionalistas y tecnicistas, la implementación era considerada como un mero apéndice de la planificación bajo el supuesto –que luego se comprobó equivocado– de que una planificación racional y rigurosa sería suficiente para controlar todo el proceso de la aplicación de las políticas. Este supuesto contaba con que un diagnóstico exhaustivo, un preciso conocimiento de la correlación entre los efectos y sus causas y una adecuada provisión de recursos, permitiría erradicar la “interferencia” política en el proceso posterior a la planificación. La conclusión común de las diversas revisiones de tales enfoques es que las políticas se hacen y se rehacen en un proceso de interacción múltiple entre el conjunto de actores participantes.

En las páginas que siguen trataremos algunas aristas de este problema que hemos planteado de modo general en esta introducción. A efectos prácticos, asumimos que las fases de formulación e identificación del problema, de formulación y de selección de alternativas ya han sido transitadas y, por lo tanto, nos centramos únicamente en la fase de implementación.

1. Modelos para el análisis de la implementación

Veamos cuatro modelos que conceptualizan las perspectivas más comunes asumidas por los estudios de análisis de políticas públicas.

1.1 El modelo de implementación “de arriba hacia abajo” (“Top – Down”)

Los enfoques racionalistas o técnicos se derivan de los primeros aportes sobre el funcionamiento de la administración pública. Es un lugar común citar en este punto a Max Weber quien elaboró el concepto de organización burocrática en la cual el funcionario se desempeña con apego estricto a las normas, con funciones claras y acceso por mérito al cargo. Siguiendo este modelo, Woodrow Wilson, formuló de manera explícita la diferencia entre político – administrador dentro de la organización burocrática y estableció una clara definición de tareas entre quienes deciden el curso de la acción y quienes la ejecutan (*Alejandro Buendía en Estudio Introductorio a Pressman y A Wildavsky, 1998*).

El modelo de implementación “desde arriba” o *top-down*, parte del supuesto de la división tajante entre decisión y ejecución, que corresponde a una división de tareas entre el ámbito de la política y el de la administración, cuya competencia es la instrumentación. Este modelo responde a un esquema de planificación normativa para el cual la legitimidad y la racionalidad de la decisión se constituyen en un deber ser, a los propósitos del programa a implementar.

Si se parte de este modelo conceptual, todo resultado de la implementación que se aleje de los objetivos esperados será visualizado como desvío de la norma (de ahí su familiaridad con la “planificación normativa”). El modelo de implementación desde arriba, evidencia una incapacidad para comprender las razones por las cuales las metas del programa no se cumplen o se cumplen de manera parcial; o bien se dilatan en el tiempo o implican un costo mayor al de las estimaciones iniciales.

Los modelos de evaluación basados en los mismos supuestos, tampoco captan los efectos no previstos que muchas veces generan los programas sobre el campo de acción. Es decir, dejan invisible una “zona de incidencia” que produce efectos –deseables o no–, los cuales constituyen un resultado “de hecho” de la aplicación de la política y reconfiguran el problema original. El esfuerzo del modelo de implementación desde arriba está puesto predominantemente en el control de la ejecución y en que no haya desvíos con lo planificado.

1.2 El modelo de implementación como interacción entre condiciones iniciales y los resultados esperados

Lo que plantea este modelo, que fue enunciado por Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky en EEUU a inicios de la década del 70¹, es que la implementación es un proceso en cuyo transcurso se adoptan múltiples decisiones en cada uno de los distintos niveles que intervienen. Tal situación es particularmente pertinente para países federales como la Argentina, en el cual autoridades nacionales, subnacionales, territoriales e institucionales tienen cada una su cuota de responsa-

bilidad en la implementación de las políticas, así, la instrumentación de los programas resulta de un proceso de acción conjunta. Mientras el modelo weberiano para la administración pública postulaba una organización en niveles, bajo un sistema de dependencia jerárquica; este modelo discute el valor explicativo y el uso prescriptivo de ese ideal, poniendo de manifiesto –a partir de estudios empíricos– la existencia de relaciones de interdependencia entre los niveles y jerarquías. El argumento central es que cada actor maneja un ámbito de implementación y una porción de los recursos, y el éxito de un programa depende de la capacidad de los actores para llegar a acuerdos e intercambiar recursos.

Es importante mencionar que este modelo no considera la existencia de una organización formal y una organización informal “interfiriendo” en la implementación (como ha sido indicado a propósito de los “déficit” del modelo weberiano), sino que señala que la complejidad de la acción conjunta está inscripta en el propio diseño organizacional.

Pressman y Wildavsky modelizan la complejidad de la acción conjunta sistematizando los procesos o situaciones alrededor de:

- a) la multiplicidad de participantes y perspectivas y
- b) la multiplicidad de decisiones involucradas en un programa.

Para sistematizar la multiplicidad de participantes y perspectivas, los autores recurren a la siguiente matriz de análisis:

En relación con las perspectivas de los actores, los autores consideran tres dimensiones:

- a) las diferencias respecto de la forma de asumir sus responsabilidades para con el programa –incluyendo la claridad con la que están definidas estas responsabilidades–,
- b) sus representaciones acerca de los objetivos prioritarios y
- c) el sentido de la urgencia de las acciones para cada uno de los actores.

Al organizar las posiciones de los participantes en función de estas tres dimensiones para el caso que analizan, los autores sistematizan un conjunto de razones por las cuales –incluso estando de acuerdo con los propósitos básicos del programa–, los participantes pueden oponerse, dejar de facilitar recursos o, simplemente, asumir una actitud pasiva. Lo que explica estas conductas son algunas de las siguientes posibilidades:

1. Incompatibilidad directa con otros compromisos: están de acuerdo en general, pero consideran que los objetivos son incompatibles con otros propósitos básicos de la organización.
2. No hay incompatibilidad, sino preferencia por otros programas: quienes están a cargo de la implementación priorizan los objetivos y las tareas de otros programas que consideran su responsabilidad primaria.
3. Compromisos simultáneos con otros proyectos: aunque no se verifique ninguna de las situaciones anteriores, los actores tienen compromisos y responsabilidades que demandan su atención y dispersan las energías para con el programa.

TABLA 1. Multiplicidad de participantes y sus perspectivas

PARTICIPANTE	RESPONSABILIDAD EN RELACIÓN CON EL PROGRAMA	PERSPECTIVA SOBRE LOS OBJETIVOS PRINCIPALES	SENTIDO DE LA URGENCIA
1			
2			
3			
ETC			

Fuente: Pressman y Wildavsky, 1998.

4. Subordinación a entidades que no ven urgencia en el proyecto: el programa depende de la intervención de instancias que no participan del programa.

5. Diferencias sobre autoridad y competencias: compartiendo los propósitos generales, los participantes pueden discrepar acerca de la autoridad y la competencia de quienes dirigen los programas y considerar que no corresponde seguir sus directivas u orientaciones.

6. Diferencias legales y de procedimiento: diferentes actores organizacionales con diferentes dependencias jerárquicas y competencias de gestión entran en tensión al discrepar en relación con procedimientos e implicancias normativas de las acciones involucradas

7. Acuerdo junto con falta de poder: algunos actores pueden ser entusiastas apoyos del proyecto, pero carecer de los recursos suficientes para canalizar ese apoyo.

Para sistematizar la multiplicidad de decisiones involucradas en la implementación de un programa, emplean la siguiente matriz (ver tabla 2).

La tabla 2 esquematiza, dado un programa supuesto, los pasos de la implementación, los puntos de decisión que supone cada uno de estos pasos y los participantes que intervienen en las decisiones –y que, por lo tanto, tienen que prestar su acuerdo–. La complejidad de la implementación, según este modelo, se expresa en el número de actores que participan en las decisiones que

es necesario tomar en cada paso. La cuarta columna muestra el total de acuerdos necesarios y acumulados a medida que se avanza en la implementación. Como es evidente en la tabla, la complejidad de la implementación es directamente proporcional a la cantidad de actores y de decisiones acumuladas. Si alguno de los pasos exige decisiones unánimes y alguno/s de los actores tienen poder de veto, es decir que su acuerdo es imprescindible para avanzar, la implementación será, obviamente, mucho más compleja.

Es decir que, siguiendo este esquema, se podría anticipar la complejidad de la implementación de un programa identificando cuántos puntos de decisión y de veto potenciales enfrentarán sus líneas de acción. De esta manera, uno de los problemas de gobierno y de la planificación en la fase de la implementación de las políticas será cómo se procesa este conflicto entre los diferentes actores estatales y no estatales. Cuando intervienen actores sociales no estatales, el conocimiento de sus intereses y el análisis de su comportamiento potencial también debe incorporarse al planeamiento.

1.3 El modelo de implementación como proceso de ensamblaje

Este modelo ha sido desarrollado por Eugene Bardach (1980) a partir de enfatizar los rasgos de autonomía de los actores. Si consideramos, dirá Bardach, que los actores son semi-autó-

TABLA 2. Puntos de decisión, participantes y total de acuerdos para la implementación

PASO EN LA IMPLEMENTACIÓN	PUNTO/S DE DECISIÓN	PARTICIPANTES QUE TIENEN QUE PRESTAR ACUERDOS	TOTAL ACUMULATIVO DE ACUERDOS
Paso 1°	1	1	1
Paso 2°	3	2	7
Paso 3°	3	3	16
Paso 4°	4	3	28
Paso 5°	4	5	48

Fuente: Pressman y Wildavsky, 1998.

nomos, que orientan su acción según intereses propios y que intentan controlar los recursos del proceso de implementación (recursos humanos y financieros, normas y procedimientos, decisiones, conocimientos técnicos especializados); obtendremos una imagen de la implementación como resultado de un ensamblaje de acciones e intereses.

Como señala Tamayo Sáez (1997) al referirse a este modelo:

“Rota la unidad entre provisión y producción, situación típica de sistemas de gobierno multinivel, los actores se especializan en el control de alguno de los recursos clave y en el desarrollo de papeles específicos. Las organizaciones de la administración central controlan y distribuyen gran parte de los recursos financieros, especializándose en papeles de diseño, supervisión y evaluación de resultados. Las organizaciones de los gobiernos subnacionales controlan la información y las redes de distribución de servicios, especializándose en el papel de implantación. Ningún actor en solitario puede intentar la aventura de la implantación al no tener bajo su control la totalidad de los elementos que hay que ensamblar” (Tamayo Sáez, 1997, p.16).

Como el planeamiento situacional, el modelo de implementación apela a la noción de “juegos” para describir las estrategias que tienen lugar durante el “gran juego” del ensamblaje entre los actores. Estos juegos por el control de recursos dan como resultado efectos adversos que explican las “distorsiones” en el proceso de implementación. Sus efectos serían los siguientes:

1. Desvío de recursos

Los juegos que producen desvíos no se refieren necesariamente a procedimientos ilícitos, sino a juegos que se dan en los límites, aunque dentro de parámetros legales. Según este modelo, los grandes presupuestos que maneja la administración pública suelen ser incentivo para que los actores privados vean oportunidades para la captura de recursos que, por lo general, están relacionados con objetivos sociales prioritarios, perentorios y de amplia aceptación. Esta captura

se manifiesta muchas veces en la definición de términos de intercambio muy favorables para los prestadores, muy difíciles de alcanzar en el mercado; o en un notorio desequilibrio entre los costos y las prestaciones ofrecidas. A menudo, tales mecanismos de desvío, se relacionan con el hecho de que los funcionarios de la administración no siempre se guían por criterios de eficiencia y calidad de las prestaciones, sino que tienden a comportarse privilegiando sus rutinas y la rapidez en la ejecución, dado que son evaluados por estos parámetros más que por los de racionalidad presupuestaria.

2. Distorsión de los objetivos establecidos en el mandato original

La distorsión de objetivos es el resultado de la renegociación de los fines, que puede manifestarse en la incorporación de nuevos objetivos sin reformular los anteriores, sino produciendo una acumulación. Puede producirse como resultado de una formulación ambigua que da pie a que sean reorientados para favorecer fines particulares.

3. Resistencia explícita e institucionalizada para lograr el control administrativo de las conductas

Son juegos de obstrucción. Entre los que señala Bardach, están los de adhesión formal, mediante los cuales los actores adhieren discursivamente pero no realizan aportes reales al programa; la resistencia masiva, que puede implicar oposición abierta mediante mecanismos institucionales –por ejemplo, el uso de las limitaciones reglamentarias para la realización de alguna acción– o quite de colaboración. También se describen mecanismos indirectos como el incumplimiento de responsabilidades que quedan fuera de los mecanismos de sanción. La tercera estrategia, dentro de esta familia de juegos, es la “entropía social” que se produce ya sea por la falta de competencias necesarias para la realización de determinadas tareas, por la falta de coordinación o por la dilación de los tiempos de ejecución.

4. Disipación de energías de los actores

Finalmente, están los juegos que consisten en movimientos reactivos frente a movimientos presuntos o reales de otros jugadores. Las energías

puestas al servicio de reducir la incertidumbre sobre el comportamiento de los demás participantes, los distraen del proceso de implementación.

Los tres modelos de análisis de la implementación resumidos hasta aquí están basados en un tipo de organización entendido como un sistema de **jerarquías**, en el marco del cual las soluciones al problema de la implementación, son: el **control**, en el modelo de arriba hacia abajo; la **coordinación** o la **negociación** con y entre los grupos de intereses, en el modelo de interacción entre las condiciones iniciales y finales, o en el de ensamblaje.

Existe un cuarto modelo, conocido como el *bottom-up*, “de abajo hacia arriba”, que modifica esta perspectiva, al desplazar el foco de análisis desde las interferencias en la **subordinación**, al estudio y la **comprensión** de las tareas y los modos de **percepción** de los “burócratas de nivel de calle” o “del mostrador”, es decir, de los encargados directos de llevar a cabo las políticas.

Desde nuestra perspectiva, este modelo tiene suma importancia para nuestro medio, dado que muchas de las políticas recientes asumen rasgos de este modelo, al considerar a los establecimientos como el eje del cambio.

1.4 El modelo de implementación “desde abajo” o “bottom-up”

Este modelo considera la multiplicidad de decisiones que toman los funcionarios, a menudo profesionales de programas sociales –salud o educación–, que están en contacto con el “público beneficiario” o con los destinatarios directos. Repara en la existencia de un campo de implementación que es predominantemente local y que depende de interacciones cara a cara. Un nivel de “micro-implementación” que es poco considerado –y aún menos conocido en su dinámica–, por los enfoques de planificación racional que suponen únicamente la subordinación o in-subordinación jerárquica como lógica de acción; o por los enfoques que postulan el juego de la

política y de los intereses corporativos o particulares, como dinámica de la acción colectiva.

Para este modelo, importa conocer las lógicas de las decisiones que toman los directivos y docentes en la situación de contacto con los destinatarios de las políticas, en contextos de reasignación o de asignación de nuevas tareas, y que cuentan con recursos limitados o que –según han puesto de manifiesto los estudios que dieron lugar a la formulación del modelo–, no siempre son adecuados para las nuevas funciones que se requieren. El modelo de implementación desde abajo, obliga a reparar en la naturaleza de la *tarea concreta que tienen que realizar los implementadores del nivel local*, comprender sus esfuerzos de adaptación a nueva tareas y contextos. Supone, asimismo, que existe un saber y una responsabilidad profesional que se pone en juego de manera situacional y singular, en la que influyen las condiciones reales de implementación y las representaciones de los actores.

Hasta aquí, hemos presentado cuatro modelos de análisis de la implementación que nos ayudan a comprender la complejidad de los procesos de implementación y que nos permiten identificar dimensiones para, eventualmente, realizar ajustes y tomar decisiones sobre la marcha de un programa. Estos modelos ofrecen marcos de interpretación del comportamiento de diversos actores: políticos, burocracia estatal y organizaciones sociales y figuras de la sociedad civil. Dado que en este módulo nos enfocamos predominantemente en la acción de actores que integran el aparato institucional del Estado, nos detendremos brevemente en algunos rasgos de la burocracia estatal.

2. Una propuesta instrumental para el análisis de la implementación

Para desarrollar este apartado, nos detendremos en uno de los mandatos de la Ley de Educación Nacional de la Argentina. Para este desarrollo, debemos asumir que se han transitado las fases del ciclo de políticas que anteceden a la implementación. Una vez transitadas estas fases, co-

responde la construcción de la viabilidad política que, en un país federal como el nuestro, involucra acuerdos entre la autoridad nacional y las autoridades educativas provinciales que dan lugar, a su vez, a la sanción de instrumentos normativos.

Veamos como ejemplo el siguiente extracto del Anexo II de la Resolución 330/17. Disponible en:



<https://www.argentina.gob.ar/consejofederaleducacion/documentos/resoluciones>

A partir de este ejemplo desplegaremos algunos criterios analíticos derivados por nosotros de los modelos de análisis de la implementación desarrollados más arriba.

“Criterios para la elaboración de los Planes Estratégicos Jurisdiccionales del Nivel Secundario” Anexo II (Extracto)

Para dar cumplimiento a la obligatoriedad de la escuela secundaria para todos los/las jóvenes del territorio nacional y alcanzar sus objetivos y finalidades (Art. 30 de la Ley de Educación Nacional 26.206), cada jurisdicción elaborará un Plan Estratégico del Nivel Secundario con una propuesta de renovación institucional y pedagógica del nivel, que considere los avances que se hayan realizado en esta dirección previamente, la realidad educativa jurisdiccional y las orientaciones establecidas en el Marco de Organización de los Aprendizajes para la Educación Obligatoria Argentina (MOA).

Organización institucional y pedagógica de los aprendizajes, se incluye la consideración de acciones jurisdiccionales e institucionales que favorezcan aspectos tales como:

- I. La organización de experiencias de aprendizaje interdisciplinario que integren dos o tres disciplinas, desarrollados en forma contextualizada.
- II. La inclusión en las propuestas de enseñanza de temas complejos y saberes emergentes con relevancia social y vinculados a los intereses de los / las estudiantes.
- III. El desarrollo de capacidades y competencias digitales transversales, de manera integrada y articulada con los contenidos disciplinares.

IV. Propuestas para el uso flexible de los espacios escolares y de agrupamientos alternativos de los/las estudiantes en función de las propuestas de enseñanza /grupos de interés en un mismo curso o grupos intercurso.

V. Diversos modelos de organización de clase (seminarios, ateneos, talleres jornadas, foros salidas de campo, trabajos por proyecto).

VI. Actividades extra curriculares (visitas, excursiones, viajes de estudio, entre otras) para vincularse con diversas instituciones y personas de la comunidad.

VII. La inclusión de prácticas educativas según lo dispuesto en el artículo 33 de la LEN.

Organización del trabajo docente, se incluyen en esta dimensión la consideración en los planes jurisdiccionales de aspectos tales como:

I. La implementación progresiva de mecanismos de concentración horaria o designación por cargo de los docentes con horas institucionales para disponer del tiempo necesario para el trabajo en equipo, el seguimiento de las trayectorias y la planificación interdisciplinaria entre otros.

II. El trabajo en comunidades de práctica para socializar experiencias que enriquecen el aprendizaje de los/las estudiantes.

III. La promoción / institucionalización del trabajo de equipos directivos y supervisores que orienten y gestionen los procesos de cambio institucional y de organización de los aprendizajes.

El encabezado del anexo I de la resolución vincula la realización del plan estratégico –para el cual el anexo establece criterios acordados federalmente–, con el cumplimiento de la obligatoriedad de la escuela secundaria, que es un mandato legal. Repárese que el texto se refiere a avanzar en una “renovación institucional y pedagógica” que tenga en cuenta lo que se ha realizado previamente en la materia, la realidad provincial, y nuevas orientaciones establecidas federalmente (el MOA). Importa detenerse en este párrafo porque enuncia tres aspectos que enmarcan el diseño de la/s política/s o programas que eventualmente surjan –o hayan surgido– de esta resolución.

Por un lado, considerar “los avances que se hayan realizado en esta dirección previamente”; en este caso la política es **incremental**, lo que quiere decir que las nuevas orientaciones modifican o reorientan propuestas que ya se han ido aplicando.

Recordemos cómo fue caracterizado el enfoque incremental en el Módulo 1:

“Otro modelo, aunque no es el único, se denomina enfoque incremental y argumenta que las decisiones sobre las políticas son pragmáticas, no se basan en diagnósticos completos ni en alternativas estudiadas en todos sus detalles y que los decisores se inclinan (o se ven obligados a inclinarse) por alternativas que ‘negocian’ con las alternativas existentes y que incorporan modificaciones de manera incremental, de allí su nombre (Tamayo Saez, 1997). La argumentación de los autores que postulan este modelo es más compleja e incluye cálculos de costo-beneficio y riesgo, de manera que ‘incremental’ no quiere decir no racional o irracional, sino que se trata de un modelo que incorpora las condiciones del contexto en el que se diseñan las políticas, cuya aplicación por lo general no ‘comienza de cero’, sino que debe interactuar con políticas o programas existentes y en marcha. Además, quienes postulan que este modelo es más adecuado para comprender a las políticas públicas, sostienen que, con frecuencia, los problemas públicos se caracterizan por su permanencia, las decisiones casi nunca son originales y forman parte de una cadena de decisiones, errores, logros y aproximaciones sucesivas”.

Debe computarse un “costo” –sostienen quienes consideran que la política es “incremental”–, en dar un “giro de 180 grados” a lo que se viene haciendo: aumentan los riesgos de que las cosas no salgan bien. Y, además, se pierde la “inversión” que se realizó previamente en materiales o recursos –e incluso en acciones– para instalar una disposición favorable hacia las nuevas propuestas entre los actores de la implementación y entre los destinatarios de las políticas. Es evidente que estas decisiones están muy relacionadas con las evaluaciones que existan sobre “los avances que se hayan realizado”. Puede ocurrir que los programas registren resultados

poco satisfactorios, y por lo tanto deba darse un “golpe de timón”; o que las evaluaciones señalen aspectos que deban revisarse parcialmente. La pregunta, en este punto, es cuán sistematizada, formalizada y difundida está la evaluación sobre los programas existentes en relación con una política dada. Retomaremos este punto en el módulo 6 sobre evaluación. La segunda cuestión a la que se refiere el encabezado de la resolución es “la realidad provincial”, formulación amplia que alude a los recursos, las capacidades, el consenso entre actores jurisdiccionales y otros aspectos que la provincia esté en condiciones de movilizar. En tercer lugar, el párrafo en cuestión hace referencia a “las nuevas orientaciones” que han sido acordadas federalmente.

Cuando se miran las políticas públicas en un lapso que abarca varios años, es posible advertir la interacción entre avances previos y orientaciones posteriores. Esta interacción, junto con las posibilidades y restricciones de las realidades provinciales, son aspectos que contribuyen a la configuración de la trayectoria de la política.

Los criterios que orientan la elaboración de los planes jurisdiccionales –de los que hemos transcrito una selección– suponen, en primer lugar, decisiones generales o comunes a las distintas líneas de acción. Por ejemplo, las decisiones en torno a la disponibilidad presupuestaria, su fuente y el tiempo que demandará sostener la inversión. En segundo lugar, el nivel de centralización / descentralización que tendrán las decisiones. Téngase en cuenta que en la selección que se ha presentado hay líneas de acción vinculadas a:

- a. La política curricular,
- b. La organización para la enseñanza,
- c. La articulación con el mundo del trabajo,
- d. La designación docente,
- e. El trabajo colectivo de directivos y supervisores.

Estas líneas involucran, en distintas dosis, a las decisiones y al compromiso de actores del nivel jurisdiccional del sistema educativo y de otros sectores de nivel intermedio –supervisores y actores locales –, docentes y familias.

Considerando los criterios para la organización pedagógica, tenemos tres (I, II y III), que corresponden a políticas curriculares. Su puesta en práctica supone contar o desarrollar repertorios de temas o problemas que puedan ser abordados de manera integrada, cuáles son los “temas complejos” o “emergentes” y definir cuáles son las disciplinas o áreas que participarían de una organización curricular de estas características. Como así también, será necesario definir cuál será el nivel en el que se realice esta reorganización curricular: ¿en nivel de equipos provinciales, en el de los establecimientos o de manera “interactiva” entre distintos niveles? En este último caso, ¿qué características tendría esta interacción? En cuanto a los temas “complejos”, “emergentes”, acerca de los cuales podría afirmarse que “por definición” no suelen estar entre las competencias disponibles en los actores y recursos del sistema educativo (aunque recientemente han habido aperturas en este sentido), ¿cómo se suple esta limitación?, ¿se convoca a expertos –personas o instituciones– de otras áreas sociales?, en tal caso ¿cómo se los integra?

En cuanto a la organización de la enseñanza en espacios, agrupamientos y modelos de organización de clase alternativos, su puesta en práctica supone orientar la planificación institucional en cada establecimiento, contar con la disposición de los directores y de los profesores y con un adecuado acompañamiento de supervisores e instancias intermedias. Asimismo, las prácticas educativas vinculadas con el mundo de la producción y del trabajo (Artículo 33 de la LEN), suponen la coordinación entre escuelas, empresas, organismos estatales, organizaciones culturales y organizaciones de la sociedad civil (además de adecuaciones normativas).

Esta enumeración –actores implicados, procesos involucrados, recursos a ser movilizados– podría realizarse con las restantes líneas de acción: designación docente, trabajo colectivo entre directivos y supervisores. La complejidad de la implementación podría estimarse considerando cuáles y cuántos actores deben participar de las decisiones iniciales y de las decisiones derivadas, qué compromisos están en condiciones

de asumir para los procesos que hay que iniciar y qué capacidades están disponibles en las áreas de la burocracia educativa jurisdiccional para asumir dichas responsabilidades.

Actividad

- Seleccionar un eje del Plan Estratégico de Educación Secundaria (o de otra área de política educativa jurisdiccional) y enumerar las líneas de acción, listar los actores involucrados, estimar su compromiso con la línea de acción –considerando otros compromisos simultáneos– y sus competencias técnicas para el desarrollo de las actividades involucradas.
- Responder a las preguntas: ¿Cuáles son los nudos de mayor complejidad para la implementación? ¿Están disponibles las competencias técnicas necesarias para el desarrollo de las actividades implicadas?

Hemos procurado presentar en esta clase algunos modelos clásicos para el estudio de la implementación, bajo el supuesto de que una aproximación a estas discusiones posibilitará el análisis de las situaciones cotidianas con las que se enfrentan las oficinas técnicas que tienen a cargo la gestión de las políticas. En segundo lugar, hemos propuesto una mirada operativa para derivar de esos modelos elementos analíticos que permitan orientar la mirada sobre políticas, programa o líneas de acción específicas.

Bibliografía

- **Aguerrondo, I.** (2007). Racionalidades subyacentes en los modelos de planificación (educativa). Buenos Aires IIPE.
- **Aguilar, V.** (1996). Estudio Introductorio (selección). En Aguilar Villanueva (ed.), Implementación de Políticas. México, DF Grupo Editorial Porrúa. (*)
- **Elmore, R. F.** (1996). Modelos organizacionales para la implementación de programas sociales. En Aguilar Villanueva (ed.), Implementación de Políticas. México, DF Grupo Editorial Porrúa. (*)

(*) Textos compilados en el mismo archivo digital.

Bibliografía ampliatoria

- **Aguerrondo, I.** (2007) Racionalidades subyacentes en los modelos de planificación (educativa). Buenos Aires IIPE.
- **Bardach, E.** (1980) The implementation Game. Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- **Matus, C.** (1988). Política, planificación y gobierno. Caracas, Fundación Altadir.
- **Pressman, J. y Wildavsky, A.** (1984), Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland, FCE, México.
- **Tamayo Saez, M.** (1997): “El análisis de las políticas públicas” Bañón R. y E. Carrillo (comp.) La nueva Administración Pública, Madrid, Alianza

Recursos audiovisuales

Entrevista a Carlos Matus, 1998 (fragmento)



<https://www.youtube.com/watch?v=e32nJ2rX8-8>

¹ El título del trabajo, muy sugerente por cierto, *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, se trata de un estudio de caso, clásico entre los estudios de implementación que analizó un programa federal de creación de empleo.



CLASE 3

Las políticas
educativas en la
región durante los
últimos años

MÓDULO 1

Las políticas educativas como objeto de estudio

Las políticas educativas en la región durante los últimos años

Presentación

En esta clase se presenta un panorama de las principales tendencias de desarrollo y la agenda de políticas educativas que han tenido lugar en la región durante las primeras décadas del siglo XXI, resumiendo una serie de informes, estudios regionales y reflexiones propias. Las referencias de los principales estudios pueden verse en “Informes consultados”. Como se trata de ofrecer una perspectiva de conjunto, no se ingresa en especificidades nacionales, lo que simplifica la complejidad visible de nuestra región. Una porción importante de la información desplegada cubre la primera década del siglo o hasta el año 2015, por lo tanto, algunas de las tendencias posteriores u orientaciones de la agenda pueden no estar completamente reflejadas. No obstante, se resume un panorama complejo con información robusta y variada de la situación regional y de los principales tópicos de sus discusiones en política educativa.

Introducción

La primera década y media del siglo XXI en América Latina, es una década de expansión de los sistemas educativos. El incremento de la inversión y las políticas orientadas a derechos se combinaron con programas sociales de transferencias condicionadas, que impactaron en la asistencia escolar. La instalación de la **educación**

como derecho y las políticas de obligatoriedad

visibilizaron la responsabilidad del Estado en el fenómeno de la baja escolarización y el abandono de una parte de la población. Estos procesos se dieron en el marco de un contexto económico favorable impulsado por un boom de exportaciones aprovechado por los gobiernos. Dicho contexto se reflejó en un fuerte crecimiento del PBI por habitante, en la baja de la desocupación, en políticas gubernamentales de combate a la pobreza (*Rivas y Sánchez 2016*). Al mismo tiempo, estas tendencias auspiciosas no lograron romper el círculo de la desigualdad. Tampoco alcanzaron para modificar un patrón de desarrollo excesivamente dependiente de los recursos naturales y de una visión de corto plazo, que dejaron poco preparada a la región para afrontar el cambio en las condiciones internacionales y el freno en el desarrollo económico regional que sobrevinieron en la segunda mitad de esta segunda década del siglo XXI.

1. Democratización del acceso, moderación de brechas y persistencia de la desigualdad

En las últimas décadas las tasas de escolarización de los grupos de edades de 5 a 24 años aumentaron en toda la región. Los incrementos mayores se produjeron en el grupo de 5 años, seguido –en orden decreciente– por los grupos de 15 a 17, de 18 a 24, de 12 a 14 y de 6 a 11 años (*Poggi, 2014*). El

incremento de la escolarización ha sido el resultado del esfuerzo de los países por hacer llegar la escuela a quienes –estando comprendidos en las franjas de educación obligatoria– no habían sido alcanzados por la educación, dada la existencia de barreras de acceso (geográficas, de residencia, de nivel socioeconómico o culturales); pero, sobre todo, por la decisión política de extender la escolaridad a grupos de edad que hasta fines del siglo XX no estaban comprendidos en las franjas de escolaridad obligatoria.

Lo dicho se refleja en el hecho de que los grupos etarios que más crecieron son aquellos que concentraron los esfuerzos de los países a partir de la actualización de los marcos legales y las políticas de acceso (ver en Recursos: SITEAL – Políticas y Normativa). En este último aspecto, los países de la región se incorporan a las tendencias de países desarrollados, que hacia los años sesenta y setenta extendieron la escolaridad básica obligatoria al nivel inicial y el secundario.

Si bien se trata de un avance en la democratización, en tanto una mayor proporción de la población está siendo alcanzada por los sistemas educativos: es necesario preguntarse si tal incremento implica, asimismo, la reducción de las brechas geográficas (regiones), de lugar de residencia (urbano o rural), sociales (nivel socioeconómico) y culturales (étnicas, de género). O si, por el contrario, hay más niños y jóvenes en la escuela, pero las diferencias según las dimensiones mencionadas se mantienen constantes, lo que supondría que las políticas no impactan sobre la desigualdad.

Para el conjunto de los países de la región, las brechas de acceso geográficas y por lugar de residencia (población urbana o rural) han disminuido en el período 2000-2010 y se han mantenido en el último lustro (Poggi, 2014 y Rivas, Sánchez, 2016). Analizados de manera decreciente según los grupos de edad, el grupo de 15 a 17, el de 12 a 14 y el grupo de 5 años han sido los que han disminuido las brechas según región y residencia en ámbito urbano y rural. Es decir, que los países han extendido su red escolar a ámbitos geográficos que no eran alcanzados hace dos décadas.

En cuanto a la brecha socioeconómica por grupo de edad, las tasas de escolarización han reducido las distancias en el grupo de 5 años y en el grupo de 15 a 17 años. La tabla 1 expone los datos para 18 países de la región en el grupo de 5 años, y permite advertir las diferencias entre países que tienen distintos puntos de partida e impactan a los grupos socioeconómicos de manera diferenciada (ver Tabla 1 en página siguiente).

En cuanto a los adolescentes y jóvenes, a partir del análisis de la situación educativa de los grupos de 15 años y de 20 años, la información permite constatar una reducción de las brechas socioeconómicas en la escolarización y en la finalización del nivel primario o secundario. Con respecto al grupo de 15 años, la reducción de las brechas en la finalización del nivel primario ha sido de poco más de 9 puntos para las geográficas y de poco más de 8 puntos para las socioeconómicas (Poggi, 2014). Siempre es necesario considerar que los resultados agregados para los 18 países considerados, ocultan diferencias importantes entre países, dados los puntos de partida diferentes y la disparidad de contextos de cada uno.

En cuanto a los jóvenes de 20 años y la finalización del nivel secundario, los datos muestran un panorama complejo, cuyo análisis arroja a una descripción adicional sobre el funcionamiento de los sistemas educativos de la región. Mientras los datos muestran un incremento de un 10% en los estudiantes de 20 años de todas las condiciones que finalizaron el secundario entre 2000 y 2010; el análisis por diferencias geográficas muestra un aumento de la brecha de cerca de 2%, y en el análisis de la brecha por nivel socioeconómico hubo un destacable incremento a favor de los sectores medios (Poggi, 2014). Esto último está mostrando que las políticas educativas, al menos para el nivel secundario, no estarían logrando modificar algunos de los rasgos del patrón histórico de expansión de la escuela secundaria, que a lo largo del tiempo ha beneficiado a los sectores medios y altos urbanos. Con base en estas constataciones, algunos autores vienen señalando que el desfase entre los pro-

cesos de masificación y el modelo institucional (Acosta, 2011) ha modificado los patrones de selección, dado que, si durante el siglo pasado esta era producida antes del ingreso a la escuela secundaria (Dubet, 2008), en la actualidad pareciera producirse dentro del mismo sistema escolar. Se ha acuñado la noción de “inclusión excluyente” y se han descrito estos procesos, enfocando a las organizaciones educativas, como “efecto malla” (Grupo viernes, 2008); para dar cuenta de una suerte de efecto de “filtrado” realizado por las escuelas, ya sea por mecanismos formales como informales.

Como veremos más adelante, cuando repasemos la agenda de políticas educativas, aquellas orientadas al nivel secundario están desafiadas

a modificar el modelo escolar de la educación secundaria, que tradicionalmente fue concebido con funciones de selección. Y, aunque el consenso social acerca de su función ha sido alterado a favor de la masificación, aún perduran patrones institucionales y culturales difíciles de modificar. La tabla siguiente muestra la situación descrita en relación con las brechas socioeconómicas (ver Tabla 2 en página siguiente).

En cuanto a las brechas culturales, existen limitaciones para obtener información completa sobre la situación de las poblaciones indígenas y afrodescendientes. La información disponible, no obstante, permite trazar algunos rasgos.

TABLA 1. Tasa de escolarización de 5 años de edad de NSE bajo y alto, por país en porcentaje y diferencias. América Latina, 18 países. Cca 2000 y Cca 2010.

PAÍS	NSE BAJO 2000	NSE ALTO 2000	NSE BAJO 2010	NSE ALTO 2010	DIFERENCIA ALTO	DIFERENCIA BAJO
Argentina	64,3	81,3	76,3	97,1	15,8	12,0
Bolivia (EP)	33,7	72,6	48,7	76,7	4,1	15,0
Brasil	57,4	85,3	80,7	94,5	9,2	23,3
Colombia	30,7	64,4	63,6	94,2	29,8	32,9
Costa Rica	30,7	64,4	63,6	94,2	29,8	32,9
Chile	51,6	82,5	89,7	94,3	11,8	38,1
Ecuador	56,4	88,9	82,6	96,9	8,0	26,2
El Salvador	35,2	86,5	56,1	89,3	2,8	20,9
Guatemala	15,5	72,1	38,4	75,6	3,5	22,9
Honduras	45,8	89,2	62,7	94,3	5,1	16,9
México	71,3	97,8	89,8	99,7	1,9	18,5
Nicaragua	50,7	92,1	52,9	77,5	-14,6	2,2
Panamá	48,8	86,8	53,4	91,6	4,8	9,6
Paraguay	40,6	74,3	50,2	79,1	4,8	9,6
Perú	61,2	93,4	79,5	99,0	5,6	18,3
República Dominicana	45,3	87,0	70,4	88,5	1,5	25,1
Uruguay	89,0	97,0	93,3	96,3	-0,7	4,3
Venezuela (RB)	68,1	95,9	84,8	96,8	0,9	16,7
Total	60,4	92,4	76,7	96,2	3,8	16,3

Fuente: Poggi, 2014 en base a SITEAL

En primer lugar (y en términos generales), los indicadores de acceso muestran un menor nivel de escolarización de las poblaciones indígenas y afrodescendientes. Y, en cuanto a la finalización de la educación secundaria, ningún país de la región alcanza índices de paridad para estos grupos (Poggi, 2014).

En cuanto a la población de 6 a 12 años, las brechas de acceso son mínimas, sin embargo, la información indica que la población indígena presenta trayectorias escolares con mayor rezago y con dificultades para la adquisición de conocimientos del currículo básico, como lengua, matemáticas y ciencias. Estas diferencias son expli-

cadadas –entre otras razones– porque la lengua de enseñanza mayoritaria en los países, difiere de las lenguas maternas de las poblaciones originarias, lo que dificulta la comunicación y la comprensión.

Desde hace varias décadas se ha ido conformando un marco normativo que orienta las políticas hacia la atención de los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes, aunque, como en otros terrenos, los avances normativos no siempre se plasman en efectos concretos e inmediatos. De todas maneras, esos marcos contribuyen a una dinámica que combina la mayor visibilidad de las barreras que padecen estos grupos y sus demandas, y contribuye a su puesta en agenda.

TABLA 2. Jóvenes de 20 años con nivel secundario completo, por nivel socioeconómico según país en porcentaje. Brechas entre NSE y diferencia de brechas en puntos porcentuales. América Latina, 17 países. Cca 2000 y Cca 2010.

PAÍS	NSE 2000			NSE 2010			DIFERENCIA		
	BAJO	MEDIO	ALTO	BAJO	MEDIO	ALTO	ALTO	MEDIO	BAJO
Argentina	35,3	54,1	76,3	48,4	68,9	75,5	13,1	14,8	-0,8
Bolivia (EP)	36,9	46,3	58,6	60,5	63,8	76,1	23,6	17,5	17,5
Brasil	19,8	40,1	67,5	41,2	58,4	80,7	21,3	18,3	13,2
Colombia	58,9	59,1	75,6	54,9	74,6	83,4	-4,0	15,4	7,9
Costa Rica	25,1	33,3	64,0	39,6	60,5	67,0	14,5	27,2	3,0
Chile	48,4	56,0	78,1	72,1	81,2	91,6	23,7	25,2	13,5
Ecuador	45,8	41,1	49,3	55,5	77,2	86,9	9,7	36,0	37,6
El Salvador	28,3	35,8	68,6	28,0	35,5	76,3	-0,4	-0,4	7,7
Guatemala	1,5	17,2	36,9	9,7	12,1	40,6	8,2	-5,1	3,6
Honduras	8,7	15,4	43,9	31,1	45,3	65,1	22,3	29,9	21,2
México	19,1	31,0	55,6	40,4	53,0	65,7	21,4	21,9	10,1
Panamá	40,3	62,4	69,7	54,2	65,7	83,3	13,9	3,3	13,6
Paraguay	31,7	55,6	76,0	55,8	63,4	87,5	24,1	7,8	11,5
Perú	74,3	61,0	79,8	71,0	81,1	93,6	-3,2	20,1	13,8
República Dominicana	9,9	27,0	45,1	54,8	51,2	68,5	44,9	24,2	23,4
Uruguay	15,2	34,1	50,5	16,9	32,0	56,0	1,7	-2,1	5,6
Venezuela (RB)	26,7	31,1	46,2	52,6	63,1	70,8	25,9	32,0	24,7
Total	43,9	49,7	68,7	48,5	64,5	77,7	4,6	14,8	9,0

Fuente: Poggi, 2014.

Este círculo se fortalece a medida que dichos grupos se constituyen como actores políticos sociales y establecen alianzas con otros grupos.

En cuanto a la paridad de género, los datos más salientes indican las más grandes disparidades en detrimento de las mujeres en las zonas rurales y en algunas comunidades indígenas (Poggi, 2014).

2. La agenda regional de políticas educativas: principales tópicos y tendencias

Hasta aquí, se ha presentado un panorama general de las tendencias sobre el estado de la **democratización de la educación** en la región, en términos de acceso y de brechas según dimensiones geográficas, de residencia, sociales y de pertenencia étnica. Queda pendiente analizar las brechas en el **acceso al conocimiento**, toda vez que el acceso a la escuela no necesariamente supone las mismas oportunidades para aprender, dado que los sistemas educativos son diferentes en su interior, diferencias que se combinan con las de contexto y capital cultural de procedencia de los y las estudiantes.

Un signo de la larga década que acompañó las condiciones internacionales favorables para el crecimiento –sobre todo si se la compara con algunas de las características de los años 90–, fue retomar el protagonismo por parte de los estados nacionales a través de los ministerios del sector educación. Este renovado protagonismo asumió diferentes maneras en distintos países. Lo que en conjunto se puso en juego fue la puesta en práctica de nuevos (al menos para la región) mecanismos de regulación o gobierno de los sistemas, lo que –como hemos visto en la clases y 1 y 2– constituye un importante desafío en las políticas educativas, ya sea por los contextos federales, por los rasgos de autonomía de las burocracias o por falta de modernización, por la naturaleza de los compromisos corporativos de los sistemas de gobierno educativo y por la complejidad de los problemas que enfrenta la educación contemporánea.

La ampliación del acceso y de los derechos consignada más arriba estuvo acompañada, o se explica, por un incremento en la inversión educativa en un número importante de países. Salvo algunas excepciones, aumentó la inversión por alumno en términos constantes en dólares en un 60%. También creció el gasto público en proporción al PBI, lo que equivale a afirmar que, en un contexto de crecimiento de los ingresos nacionales, los países incrementaron su esfuerzo por encima de dicho crecimiento.

A continuación, repasaremos las principales tendencias de las políticas educativas en base a un estudio en siete países (Rivas, Sánchez, 2015). Nuevamente, son datos parciales, no reflejan en detalle las políticas de cada uno de los países de la región, pero permiten poner en contexto las políticas que han tenido lugar en la Argentina. (Una síntesis de las principales tendencias también puede verse en Montes, 2019).

Las estrategias que se registran han tenido una base de sustentación sobre varios pilares: por un lado, en los sistemas de información, en particular con los sistemas de evaluación de la calidad asociados a la gestión de resultados; en segundo lugar, un esfuerzo de reforma de las condiciones de escolarización, a través de los intentos de modificación del modelo de organización escolar. En tercer lugar, políticas curriculares que procuran llevar la selección de contenidos relevantes al aula; en cuarto lugar, una política de distribución de textos escolares y de producción de contenidos digitales que acompañan políticas de integración de tecnologías digitales, a las que nos referiremos por separado. En quinto lugar, una nueva conceptualización acerca del ejercicio del quehacer docente. Aunque no nos detendremos en ellas, es necesario destacar que el marco de derechos y los avances vinculados al desarrollo de políticas intersectoriales para la infancia adquirió peso en la agenda. Estos avances en las políticas para el nivel inicial resultan en una concepción que pone el acento en el desarrollo de capacidades de los niños desde el nacimiento hasta los tres años de edad que impactan en los sistemas educativos y en las prioridades presupuestarias (Rivas, y Sánchez, 2016).

En todos estos tópicos de la agenda, las políticas asumen orientaciones que varían de país en país. Algunas presentan más consenso en sus concepciones y en sus formas específicas de implementación que otras y, en relación con varias de ellas (como las de evaluación o las políticas docentes), existen controversias. No obstante, todos los temas constituyen líneas de políticas relevantes en la región.

En cuanto a los sistemas de evaluación, se cuenta el histórico desarrollo en Chile (desde los años noventa) y una creación más reciente en Colombia. Se suma Uruguay con la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) y recientemente la Argentina, con la Secretaría de Evaluación Educativa, que retoma y reorienta iniciativas previas. Brasil implementó un Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB), como una manera de conocer y medir los resultados educativos (no solo de rendimiento académico, sino también de flujo de matrícula) e impulsar la rendición de cuentas en instancias municipales, estatales (provinciales) y federales, que comparten el gobierno del sistema. Si bien los sistemas nacionales de evaluación fueron instalados en los años noventa en la mayoría de los países de la región, como consecuencia de una ola de modificación de los mecanismos de regulación estatales; en las últimas décadas estos sistemas registran un giro en su orientación. Dicho giro implica un avance en las funciones de regulación, por un lado (como por ejemplo el pago por desempeño a docentes) y, al mismo tiempo, en la identificación de escuelas con distintos niveles de rendimiento en las que se aplican programas especiales de mejora o programas de acompañamiento, que es también una tendencia en la política de la última década y media.

En lo que va del siglo, pareciera verificarse un giro importante en el pensamiento y en las orientaciones de política educativa en relación con las condiciones que la organización de la escuela impone a los estudiantes de los niveles de educación básica, especialmente a la educación secundaria, pero también en la secundaria. Este giro identifica a las condiciones de escolarización como uno

de los factores que, combinados con los factores sociales y culturales, configuran obstáculos en el recorrido escolar de los estudiantes. A este giro contribuyeron los estudios sobre **trayectorias educativas** (concepto de la sociología que se trasladó a la educación) que incrementaron la comprensión de los mecanismos que intervienen en el abandono escolar (*Montes y Sendón 2006; Terigi 2015*). Así, los estudios pusieron de manifiesto que la decisión de abandono se produce luego de una sucesión de esfuerzos que los y las estudiantes y las familias –sobre todo en condiciones de vulnerabilidad económica y social, pero no únicamente ellos– realizan durante su escolaridad y de forma previa a la instancia de desescolarización: repetición, rezago escolar, cambios de escuelas (con el consecuente impacto en la sociabilidad), debilidad de logros académicos, pérdida de sentido del estudio, etc. (*SITEAL, 2015*).

Esta comprensión orientó la atención de las políticas en algunos rasgos de funcionamiento escolar, como por ejemplo los **regímenes académicos**, para intentar transformarlos. Algunos de los cambios instalaron la **unidad pedagógica del primer ciclo de la primaria** (figura que establece que el estudiante no repite el primer ciclo o los primeros años de la primaria) porque se comprendió que la repetición no es la solución a los problemas de adquisición de conocimientos, y sus consecuencias en las trayectorias educativas futuras son muy negativas. Análogamente, en el nivel secundario, se avanzó sobre la **flexibilización de los sistemas de acreditación de materias** en el marco de un **currículum mosaico**, ofreciendo instancias de acompañamiento y procurando modificar los modos de acreditación ampliando el espectro de alternativas.

Las iniciativas de nuevos formatos escolares y de asistencia a establecimientos educativos se trasladaron paulatinamente o constituyeron modelos para orientar cambios en las escuelas comunes, aunque la escala requerida de los cambios los tornó menos radicales que los modelos que los inspiraron. Todas estas iniciativas, cuyos resultados se reflejan en el incremento de la escolaridad de los niños y jóvenes de los niveles socioe-

conómicos bajos, de regiones desfavorecidas y de lugares de residencia alejados de los centros urbanos de varios países –tal como hemos visto en el apartado precedente–, no lograron producir en los sistemas educativos cambios estructurales que instalaran otros parámetros de inclusión, por lo que persisten las trabas en la escolarización con los sesgos mencionados.

Las **políticas curriculares** constituyeron y constituyen, asimismo, una tendencia en la primera década y media del siglo y continúan en la actualidad (*Rivas y Sánchez, 2016*). Las mismas exhiben un doble giro en relación con las políticas curriculares de los años noventa del siglo pasado. Si la función primordial en aquel período fue la de actualizar la selección cultural reflejada por un currículum atado a los años de congelamiento político y cultural, como consecuencias del ciclo de dictaduras latinoamericanas; este mismo énfasis condujo a que las políticas se confiaran (excesivamente como se reveló luego) a la fuerza prescriptiva de los marcos reguladores del contenido. Por el contrario, desde los primeros años del nuevo siglo las políticas parecieran haber apostado por materiales curriculares prescriptivos, herramientas que orienten su aplicación en el aula, estándares de aprendizaje y un conjunto de instrumentos que permitieran priorizar en las escuelas el repertorio muy amplio de contenidos que prescriben los currículos nacionales.

Pero si estas tendencias no parecieran revisar ni el canon de contenidos ni la matriz epistemológica del currículum escolar, en los últimos años emergen impulsos para renovar los contenidos, introduciendo con fuerza en los sistemas educativos saberes provenientes del ecosistema computacional y tecnológico –como la programación y la robótica–, con la conciencia de que su omnipresencia desafía los procesos productivos actuales (*Ministerio de Educación, 2017*). Junto con la preocupación por la inclusión de nuevos saberes, muchos de los cuales están en la base de nuestra vida cotidiana, aparece un cuestionamiento a la matriz epistemológica, es decir, a la organización de los saberes que ordenan los currículos y su presentación a los estudiantes.

Estos tópicos se presentan de manera diferenciada en los distintos niveles educativos –tal vez una de las estructuras que perduran con menos cuestionamientos en los sistemas– y adquieren mucha relevancia en el debate argentino, a partir de su ligazón entre estructura del currículum, sistema de contratación docente y sistema de formación inicial y de actualización profesional.

En paralelo a este movimiento de recentralización del currículum (*Rivas y Sánchez, 2016*) muchos países incrementaron la entrega de libros de texto a las escuelas, como una manera de responder al desafío de llevar el currículum al aula, y en atención a la necesidad de poblaciones recientemente escolarizadas de acceder a materiales de estudio por otras vías que no sean las del mercado o las provistas por su entorno social y cultural. Algunos países, como México, continuaron su tradición de entrega de libros gratuitos, otros como Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay incrementaron en distintos grados la entrega de libros de textos. Brasil creó un programa especial, el Programa Nacional del Libro Didáctico, que distribuyó algo más de mil millones de ejemplares (*Rivas y Sánchez, 2016*). Junto con esta tendencia, y de una manera tal vez menos orgánica, los gobiernos generaron usinas de producción de materiales educativos digitales que difundieron a través de sus portales educativos para responder, entre otros factores, a las necesidades planteadas por la introducción de las tecnologías de la información y de la comunicación, tópico de la agenda que veremos más adelante.

3. Las políticas hacia la docencia

La agenda regional de las últimas décadas también ha estado marcada por la atención a la docencia en múltiples dimensiones, la formación inicial, el desarrollo profesional y la regulación de las carreras profesionales. Aunque lo exceden, cabe señalar que en gran medida la combinación de líneas de políticas docentes que se describirán a continuación, conforman en conjunto un nuevo modelo de regulación de la tarea docente. Por tal razón, nos detendremos primero en algunas consideraciones sobre la regulación, como retomamos

do la cuestión de la gobernabilidad que mencionamos en este apartado (*INEEd, s/f*).

Uno de los rasgos más destacados de las discusiones y de las agendas de algunos países (Chile, Colombia, México, por ejemplo), es la tendencia en el uso de la **evaluación** como mecanismo de regulación docente. La preocupación por la evaluación docente no es necesariamente nueva, de hecho, los sistemas nacionales de educación establecieron mecanismos de inspección y de control de la labor docente. La novedad, tal como señalan algunos autores de estudios regionales, está en el desplazamiento de la regulación desde el par **formación/control**, hacia el par **calidad/evaluación** (*INEEd, s/f*). Esto quiere decir que si tradicionalmente la regulación profesional pasaba por el eje de una buena (la mejor posible) formación inicial docente, y un sistema de control de la labor profesional de carácter burocrático; desde las últimas décadas los dispositivos de regulación se desplazaron hacia el eje de la calidad y la evaluación.

El segundo aspecto donde las tendencias regionales parecen poner el énfasis en su cometido de regulación, es en la carrera docente con sus tres dimensiones principales: ingreso, permanencia, ascenso. Con respecto al ingreso, las políticas y los debates internacionales pueden organizarse en dos modelos (*INEEd, s/f*): por un lado, el que apuesta a **jerarquizar la formación inicial**, trasladándola a la universidad y fortaleciendo la formación de posgrado; y por otro, un modelo que postula que el esfuerzo debe estar puesto en los **mecanismos de selección de los aspirantes** a la docencia, sin considerar el título docente como un elemento esencial en las condiciones de ingreso.

El acento en el segundo modelo está puesto en las **pruebas de competencia** para el acceso a la docencia que, según este paradigma, tienen un mayor poder para seleccionar a quienes están en mejores condiciones para el desempeño del rol. Adicionalmente, el modelo promete cubrir con mayor rapidez los puestos que están vacantes o aquellos para los cuales el sistema formador no dispone de perfiles adecuados localmente, dado

que la cobertura no depende del flujo de egresados del sistema formador, ni de la distribución de perfiles formados en aquellos lugares donde hacen falta. Este rasgo del modelo pareciera ser relevante en aquellos procesos de innovación curricular, en particular de saberes tecnológicos que –como hemos mencionado–, exigen perfiles con competencias que están disponibles en la sociedad pero que no han pasado por la formación inicial docente (las Escuelas PRO-A podrían ser un caso asimilable para Argentina). Como en el caso de la evaluación, un modelo centrado en la regulación enfatiza la **evaluación en el ingreso** y la **evaluación del desempeño** por alguno de los mecanismos reseñados anteriormente, reduciendo el énfasis de los esfuerzos en la formación inicial.

Otra cuestión que tiene una presencia creciente en los debates actuales, es la preocupación de “atraer a los mejores” a la docencia. Esta preocupación se despliega a partir de una serie de estudios que muestran que la opción de los y las ingresantes a la docencia no es su primera opción; así como de otros estudios que concluyen que los sistemas educativos que tienen mejores desempeños reclutan a los aspirantes a la docencia entre los egresados y las egresadas de secundaria que tienen mejores promedios. Aunque esta cuestión es controversial, porque liga la calidad de los sistemas educativos a atributos de los y las aspirantes que (al menos en nuestra región), parecen estar más ligados al origen social, que a las adquisiciones promovidas por los sistemas educativos.

En cuanto al **ascenso** en la carrera, los estudios en América Latina señalan que los ascensos en los niveles salariales se producen de manera automática por antigüedad, que las carreras cuentan con controles de desempeño más bien formales o poco efectivos, que la salida a funciones de conducción directiva es la única alternativa para el crecimiento y el reconocimiento profesional, por lo que es una carrera baja en incentivos. Frente a estas descripciones, algunas voces han propuesto que los sistemas laborales docentes de la región se organicen en carreras escalares, esto es una

carrera que contenga categorías profesionales que supongan una complejidad creciente de desempeño pedagógico, a cuyos niveles sucesivos se acceda por mecanismos de evaluación de desempeño (Morduchowicz, 2002, INEEd, s/f).

Por otra parte, esta postura es consecuente con las evidencias del incremento de la complejidad del trabajo pedagógico y con la ampliación de los entornos de aprendizaje, tendencias que muestran la insuficiencia de un sistema basado en pocos escalones: el de la docencia frente a curso; seguido por otro que permite acceder a la conducción de la organización, con algunas funciones “de apoyo” a las de docencia y dirección. Por tal razón, otro de los tópicos en la discusión, es la necesidad de revisión de la estructura del puesto de trabajo en relación con su complejidad creciente (Perazza, 2016). Se ha señalado que es necesario reorientar la definición del puesto desde la perspectiva del trabajo colectivo (INEEd, s/f), y muchos de los dispositivos de regulación mencionados anteriormente parecieran estar pensados en términos de incentivos a la tarea individual, olvidando el carácter colectivo de la tarea docente y el efecto que la organización escolar en su conjunto produce en los aprendizajes.

Son numerosas, asimismo, las evidencias de que la docencia frente a curso no es la única modalidad de acción pedagógica para ser desplegada en las escuelas hoy en día, y que es necesaria una diversificación de las funciones de enseñar y acompañar en el aprender, sobre todo cuando es creciente la tendencia a estimular vías autónomas para el aprendizaje de alumnos y alumnas. Estas afirmaciones ponen de relieve la necesidad no solo de más amplias competencias docentes, sino también la de nuevas funciones docentes, y la de revisar la estructura de los puestos del trabajo escolar tal como son concebidos hoy en día en la mayoría de los países de la región.

El salario aparece también como un potente regulador del ejercicio profesional (INEEd s/f), ya sea por el supuesto de que mayores salarios iniciales hacen más atractivo el ingreso; como por el supuesto de que una carrera que fomente expectati-

vas de mejoramiento salarial también incrementa su atractivo en relación con otras profesiones. Los salarios o, más bien, las escalas salariales diferenciadas por desempeño, por evaluaciones académicas o por otros criterios, suponen la ruptura con el paradigma que ha organizado la actividad docente desde el origen de los sistemas educativos nacionales, que perdura en la mayoría de los países de la región y que sostiene como un valor la homogeneidad salarial bajo el lema de “a igual tarea igual remuneración”.

Lo que se desprende del repaso de las tendencias descritas es que los **modelos de modernización de las carreras docentes y de los sistemas contractuales**, se orientan a asumir parámetros de regulación de ocupaciones ejercidas en contextos organizacionales diferentes a los que tradicionalmente se ha ejercido la docencia. Lo que pareciera estar en revisión son aquellos criterios de regulación de un modelo de ejercicio del quehacer docente, configurado en el marco de la organización estatal burocrática. Asistimos a la emergencia de herramientas que procuran orientar la función enseñante hacia un modelo de ejercicio y profesional, que toma como referencia los modelos corporativos y sus sistemas de incentivos. Esta reflexión, sin embargo, no debería llevar a desechar los desafíos intelectuales, organizacionales, normativos y políticos que dichos paradigmas presentan, si se parte de la afirmación de que los sistemas educativos en la actualidad deben ser modernizados a la luz de las transformaciones que nuestras sociedades y los sistemas de producción y uso del conocimiento vienen transitando aceleradamente desde hace décadas.

4. La integración de las tecnologías digitales a la enseñanza

Como ha sido señalado en apartados anteriores, la última década ha sido decididamente una etapa de grandes esfuerzos por incorporar las tecnologías digitales al mundo de la escuela, a partir de lo cual se han desarrollado numerosas iniciativas nacionales y se dispone de abundante información. Existen informes regionales

que dan cuenta del desarrollo para un conjunto de países y una nutrida producción de informes nacionales que describen y evalúan las iniciativas de algunos países (*IEE, 2012; UNICEF, 2015 a y b*). Según la CEPAL (2014), más de la mitad de los países desarrollaban una política formal para la integración de tecnologías digitales en las escuelas a inicios de la segunda década del siglo XXI. Este estudio propone una serie de componentes para tener en cuenta en el análisis de la integración de tecnologías digitales. Se destacan estos componentes porque permiten trazar una matriz para la evaluación de los progresos en materia de introducción de tecnologías digitales, de acuerdo con criterios de equidad, calidad y eficacia. Los cinco componentes trazan un panorama de la complejidad involucrada en la integración de las TIC en la educación: **acceso, uso, contenido, apropiación, gestión**.

El acceso se refiere tanto a la conectividad, como a la disponibilidad de dispositivos entre los y las estudiantes. Lo que ponen de manifiesto los estudios, es que el avance en la conectividad ha sido más lento que el avance en el acceso a los dispositivos. Esto se debe a que el costo de extender la infraestructura de internet, sumado a los elevados y desiguales costos de internet en el mercado, dificultan su alcance a la población (*CEPAL, 2014*).

El uso supone la capacidad de acceder con frecuencia, lo que implica a su vez la sostenibilidad del proyecto: una adecuada planificación presupuestaria, soportes técnicos, la disponibilidad o la construcción de capacidades docentes, la elaboración de contenidos digitales y, sobre todo (un aspecto poco destacado en los informes regionales, aunque surge de las evaluaciones nacionales), la necesidad de reconfigurar los modelos de enseñanza en entornos ampliados de aprendizaje –caracterizados por el aprendizaje móvil (*IIPE, 2016*)–, que modifican radicalmente una escuela basada en la enseñanza centrada en el aula y en el docente.

Los contenidos digitales responden al desafío de desarrollar las competencias que promueve un

mundo crecientemente digitalizado. No se trata solamente de acompañar contenidos tradicionales en formato digital para el uso de un nuevo recurso, sino de introducir contenidos que sean parte de la renovación curricular mencionada en apartados anteriores. Dos propiedades de los contenidos digitales parecen ser centrales en esta renovación: por un lado, la **interactividad**; en segundo lugar, la **visualización** y la **simulación**. Una tercera, a menudo esgrimida como una propiedad de las tecnologías digitales, no pareciera ser exclusiva de estas, pero alienta un imaginario de posibilidades para la enseñanza facilitadas por la tecnología sobre el tópico del cambio pedagógico: las habilidades de manejo de la información, el pensamiento crítico, la resolución de problemas, la creatividad, la innovación (*CEPAL, 2014*).

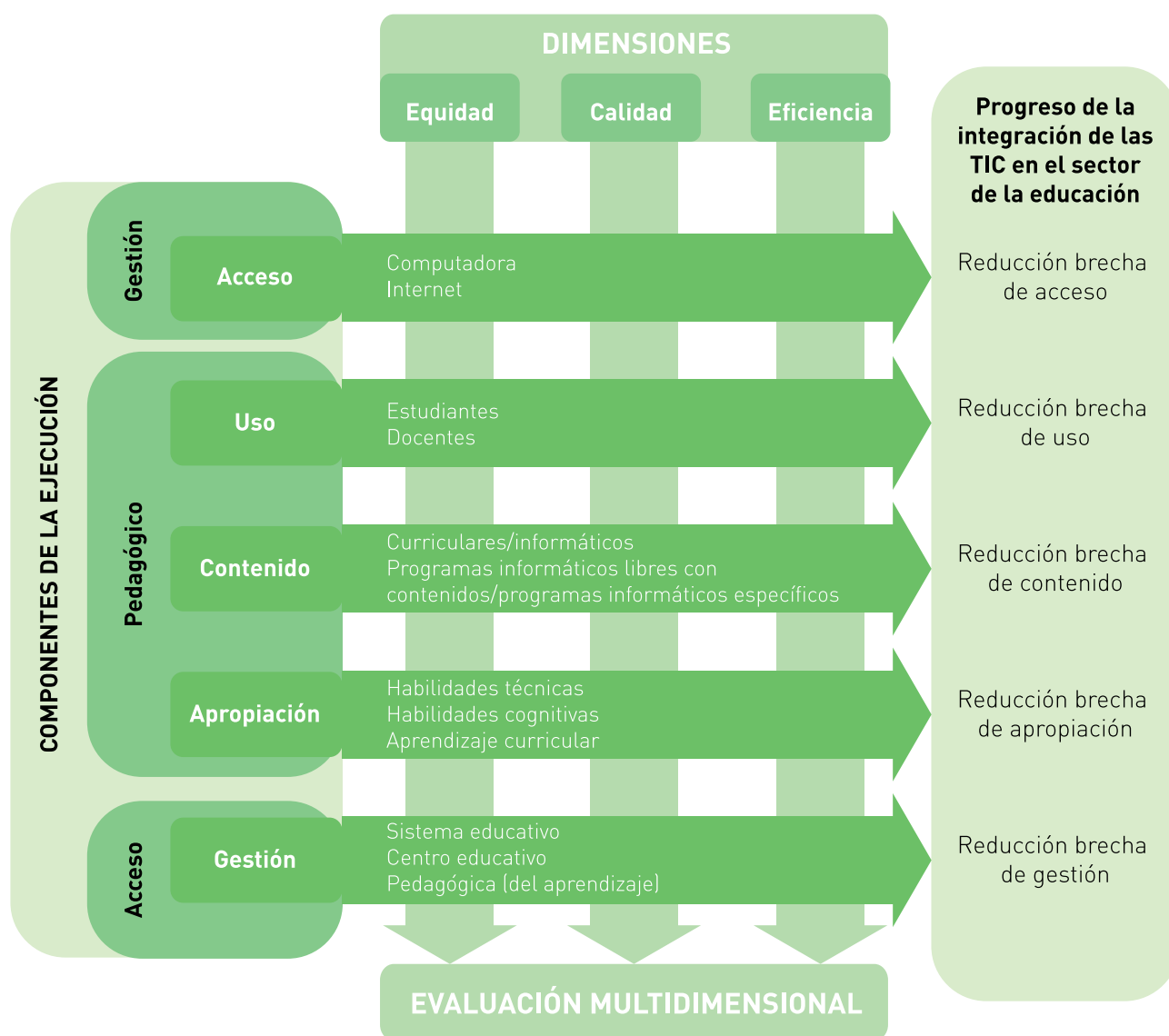
La necesidad de desarrollar y de dotar de contenidos a las escuelas, ha propiciado la creación de portales por parte de un número creciente de ministerios de educación. Estos portales respondieron y responden a la necesidad de ser conducto de contenidos para los docentes y las escuelas. Sin embargo, su concepción pareciera estar en función de una primera etapa de introducción de tecnologías digitales, que se apoyaba en un flujo unidireccional de información hacia escuelas, docentes, estudiantes y familias, y que ha sido rápidamente superada por los modelos de acceso “uno a uno” (una computadora un niño). En la actualidad, emerge la necesidad de su transformación hacia entornos de aprendizaje menos unidireccionales y más interactivos y horizontales, que alojen comunidades de aprendizaje y faciliten la interacción entre pares; en resumen, un ecosistema de comunicación y de acceso a contenidos. Los desafíos de gestión desde organismos estatales de un entorno como el que se describe son enormes y hay pocos ejemplos en los sistemas públicos de la región (*CEPAL, 2014, IIPE 2016*).

En relación con la apropiación, tal vez lo más arduo de lograr, se refiere al impacto del uso de las tecnologías en términos de los objetivos pedagógicos de las escuelas. Lo que constatan los

estudios sobre la introducción de tecnologías en distintos países es la distancia entre los esfuerzos y las enormes inversiones en materia digital, y su impacto en los aprendizajes de los y las estudiantes. No obstante esta distancia, las políticas desarrolladas hasta el momento no deben ser evaluadas como un fracaso, ya que, como se señala en diversos informes, han contribuido de distintos modos a acortar la brecha digital en las sociedades (CEPAL, 2014, IPE, 2016, UNICEF, 2015 a). Por otra parte, es necesario considerar que existen pocas investigaciones sobre las formas en que el uso de las tecnologías digitales impacta en los resultados académicos de los y

las estudiantes. Como ocurre con otras variables educativas difíciles de asociar con el rendimiento académico, las investigaciones subrayan la multiplicidad de factores que entran en juego, y la necesidad de más investigaciones. Algunos de los factores detectados en el rendimiento académico de las ciencias en secundaria, se refieren al tipo de usuario de la tecnología que es en general un usuario multifuncional que emplea la tecnología tanto para la recreación como para usos técnicos, que cursa en establecimientos que tienen conexión a internet y que recibe una orientación pedagógica adecuada en las actividades autónomas de investigación (CEPAL, 2014).

GRAFICO 1. Matriz de análisis de las políticas y los programas de TIC en el sector de la educación.



Fuente: CEPAL, 2014.

Finalmente, existe un quinto componente que se refiere a la gestión y las tecnologías digitales. Este componente contempla, por un lado, la información sobre el sistema educativo: la disponibilidad facilitada por los sistemas en línea, la capacidad y velocidad de procesamiento y las facilidades para la difusión en la sociedad, han contribuido y pueden contribuir a un mayor y mejor debate sobre el desempeño del sistema. En segundo lugar, es un componente con aportes muy potentes para la gestión escolar. Las investigaciones en países desarrollados informan sobre potenciales usos de las tecnologías digitales en la evaluación y en la elaboración de informes de los docentes, en el empleo para las tareas de planificación. En el terreno de la gestión escolar, las tecnologías digitales tienen potencialidades para la comunicación entre el establecimiento y el hogar. En tercer lugar, en el plano de la gestión curricular o de los planes de estudio, facilita las estrategias personalizadas (y en particular y este pareciera ser su mayor aporte) en el montaje de entornos colaborativos de aprendizaje. Sobre este último punto resta mucho por investigar y mucho por desarrollar.

En el gráfico 1 se presenta la matriz de análisis para las políticas de integración digital desarrollada por el estudio de la CEPAL.

En síntesis

Esta clase ha presentado cuatro apartados. En el primero, se ha presentado un resumen de las principales tendencias en el acceso y en materia de brechas educativas. En segundo lugar, se ha trazado un panorama de la agenda regional en base a estudios que, aunque abarcan un conjunto limitado de países, permiten una aproximación a los principales tópicos y finalmente, nos hemos detenido en dos puntos de interés de dicha agenda, las políticas orientadas hacia los docentes y los avances en la integración de tecnologías digitales en las escuelas. Se trata de una visión de grandes trazos, que sugerimos sea profundizada con la bibliografía y los recursos puestos a disposición.

Bibliografía

- **Montes, N.** (2019). La Educación en América Latina. Características de los últimos años, tendencias y desafíos. Presentación en el XXXIII Congreso de ASAP, Ushuaia.
- **Poggi, M.** (2014). La educación en América Latina: logros y desafíos pendientes: documento básico. Santillana, Buenos Aires.
- **Rivas, A. y Sanchez, B.** (2016). Políticas y resultados educativos en América Latina: un mapa comparado de siete países (2000-2015). RELIEVE, 22(1), art. M3. DOI: <http://dx.doi.org/10.7203/relieve.22.1.8245>.

Informes consultados

- **IIPE** (2016). Revisión comparativa de iniciativas nacionales de aprendizaje móvil en América Latina. Los casos de Colombia, Costa Rica, Perú y Uruguay. IIPE- UNESCO Buenos Aires. (Coordinación María Teresa Lugo y Violeta Ruiz)
- **INEEd** (s/f). "Políticas hacia el sector docente. Estudio analítico multipaís". Aportes para la elaboración de políticas educativas en el Uruguay (por Flavia Terigi (coord.), Gabriela Diker, Bárbara Briscioli y Carolina Lifschitz). Ministerio de Educación y Cultura, Montevideo, Uruguay.
- **Rivas, A. y Sanchez, B.** (2016). Políticas y resultados educativos en América Latina: un mapa comparado de siete países (2000-2015). RELIEVE, 22(1), art. M3. DOI: <http://dx.doi.org/10.7203/relieve.22.1.8245>
- **Poggi, M.** (2014); La educación en América Latina: logros y desafíos pendientes: documento básico. Santillana, Buenos Aires.
- **CEPAL** (2014) "La integración de las tecnologías digitales en las escuelas de América Latina y el Caribe. Una mirada multidimensional" (Autores: Guillermo Sunkel, Daniela Trucco y Andrés Espejo). CEPAL, Santiago de Chile.



Bibliografía ampliatoria

- **Morduchowicz, A. y Duro, L.** (2010). "La inversión educativa en América Latina y el Caribe *Entre líneas de la Política Económica*" N° 26 - Año 4 / Agosto de 2010. La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina
- **UNICEF Argentina** (2015a). "Principales resultados de la Encuesta Nacional sobre Integración de TIC en la Educación Básica Argentina". Programa TIC y Educación Básica. Informe general. Buenos Aires, UNICEF
- **UNICEF Argentina** (2015b). "Principales resultados de la Encuesta Nacional sobre Integración de TIC en la Educación Básica Argentina". Programa TIC y Educación Básica. Las TIC y la educación secundaria en la Argentina. Buenos Aires UNICEF

Bibliografía citada

- **Acosta, F.** (2011). "Escuela secundaria y sistemas educativos modernos: análisis histórico comparado de la dinámica de configuración y expansión en países centrales y en la Argentina". *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, 42
- **Dubet, F.** (2008). *Faits d'école*. École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris.
- **IEE** (2012). "Impactos del plan Ceibal en las prácticas de enseñanza en las aulas de primaria", Montevideo, Universidad Católica. - Universidad at Albany.
- **Grupo Viernes** (2008) "Una experiencia de cambio en el formato de la escuela media: las Escuelas de Reingreso de la Ciudad de Buenos Aires". *Propuesta Educativa* N° 30, año 15, Vol 2, Págs. 57
- **Ministerio de Educación de la Nación** (2017) *Competencias de Educación Digital. Programación y robótica: objetivos de aprendizaje para la educación obligatoria* C.A.B.A. Ministerio de Educación de la Nación.
- **Montes, N.** (2019). La Educación en América Latina. Características de los últimos años, tendencias y desafíos. Presentación en el XXXIII Congreso de ASAP, Ushuaia
- **Montes, N. y Sendón, M. A.** (2006). "Trayectorias educativas de estudiantes de nivel medio. Argentina a comienzos del siglo XXI". *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 11, núm.

29, abril-junio, 2006, pp. 381-402 Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A.C. Distrito Federal, México.

- **Morduchowicz, A.** (2002). *Carreras, incentivos y estructuras salariales docentes*. Buenos Aires, PREAL N° 23.
- **Perazza, R. D.** (2016). *La norma laboral docente en Argentina: entre la historia y los retos futuros*. Tesis de Maestría. FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires.
- **SITEAL** (2015). "¿Por qué los adolescentes dejan la escuela?" Comentarios a los abordajes conceptuales sobre el abandono escolar en el nivel medio. Cuaderno 21 (Autoras: Vanesa D'Alessandre Marina Mattioli) ISSN 1999-6179
- **Terigi, F.** (2015). Aportes de la investigación sobre políticas educativas y trayectorias escolares en la escuela secundaria. Pinkasz, Daniel, *La investigación sobre educación secundaria en la Argentina en la última década*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, FLACSO Argentina.
- **UNICEF Argentina** (2015a). "Principales resultados de la Encuesta Nacional sobre Integración de TIC en la Educación Básica Argentina". Programa TIC y Educación Básica. Informe general. Buenos Aires, UNICEF.
- **UNICEF Argentina** (2015b). "Principales resultados de la Encuesta Nacional sobre Integración de TIC en la Educación Básica Argentina". Programa TIC y Educación Básica. Las TIC y la educación secundaria en la Argentina. Buenos Aires UNICEF.

Recursos

SITEAL: Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina

<http://siteal.iiep.unesco.org/>

SITEAL Políticas y Normativa

<http://www.siteal.iiep.unesco.org/politicas>

SITEAL -TIC

<http://www.tic.siteal.iiep.unesco.org/>



A green line-art illustration of a pile of books, some open and some closed, scattered in a messy pile.

CLASE 4

El apoyo técnico a la implementación de políticas en las escuelas

MÓDULO 2

Aspectos relevantes a considerar para el diseño e implementación de políticas y programas educativos

El apoyo técnico a la implementación de políticas en las escuelas

Presentación

Esta clase recoge la experiencia de una variedad de programas de mejora, centrados en la escuela de la región y de la Argentina, **a partir de un relevamiento llevado a cabo en el año 2015**. La clase se enfoca en el análisis y en la valoración de los componentes o de las acciones de apoyo técnico y acompañamiento que dichos programas propusieron.

La clase procura ser una herramienta analítica, reflexiva y operativa; se organiza en dos partes. En la primera, se presentan algunos rasgos que permiten trazar una caracterización de conjunto de los programas analizados. Su propósito es llamar la atención sobre la existencia de diferentes modelos de políticas o programas de mejora, cuya naturaleza influye en la definición de los rasgos principales de los modelos de acompañamiento. La segunda parte, avanza en el análisis y en la valoración de las experiencias, presentando una serie de dimensiones significativas para orientar la elaboración de propuestas de acompañamiento.

1. Caracterización general de los programas analizados

Desde hace más de dos décadas las **políticas de cambio educativo** en América Latina muestran una tendencia creciente a **hacer su foco en la escuela**, es decir, a tomar la escuela como uni-

dad de cambio. El supuesto general bajo el que actúan estas políticas es que son los equipos directivos y el personal docente quienes deberían asumir la responsabilidad de la mejora de la escuela y del aprendizaje de los alumnos, y son también quienes conocen las necesidades de sus estudiantes y de sus comunidades. Asimismo, son los equipos escolares quienes, en función de dichas responsabilidades, su competencia profesional y el conocimiento que les otorga la proximidad con la comunidad, deberían gestionar los recursos que movilizan las políticas para producir mejoras escolares.

Esta convicción, está sustentada en constataciones prácticas y en múltiples desarrollos teóricos (Bolívar, 2005; Contreras, 1999; Darling-Hammond, 2001; Fullan, 1991; Romero, 2003); en lecciones aprendidas y en investigaciones sobre los resultados de las políticas (Gajardo, 1999; Feldman, 2010; Fernandes Espínola, 2001; Horn, 2002; Marshal Infante, 2004); en la creciente información disponible sobre los logros académicos (LLECE, 2002 y 2010, Rivas, 2015); en desarrollos de modelos sobre eficacia escolar o en los estudios de factores asociados al rendimiento de los alumnos (Cornejo Chávez y otros 2007; Murillo, 2003). Unos y otros, desde diversas vertientes, contribuyen a orientar la mirada sobre los establecimientos educativos como unidad de cambio, y a delimitar los factores o variables sobre los que habría que operar para producir las mejoras en los resultados.

Este apartado y los siguientes se enfocan sobre un conjunto de políticas o programas que definiremos genéricamente como “políticas o programas orientados a la mejora de las escuelas”. Entendemos por tales a las acciones, encuadradas en políticas oficiales y organizadas en programas, emprendidas por gobiernos y/o por actores no gubernamentales (universidades, organizaciones de la sociedad civil, entidades privadas u organismos de cooperación) o por ambos, que tienen las siguientes características:

- Toman como unidad de cambio –y por tanto, como unidad de análisis– a la escuela. Lo que significa que orientan sus acciones al fortalecimiento de los insumos –por ejemplo, los recursos humanos–; los procesos –por ejemplo, las dinámicas institucionales o las prácticas de enseñanza–; y los resultados –por ejemplo, los aprendizajes de los estudiantes– de un grupo de escuelas, tomando a cada una como unidad.
- Su propósito es producir una mejora sensible en los resultados educativos de un grupo de escuelas, expresados en indicadores de rendimiento –ingreso, permanencia y/o egreso–, en logros académicos o en ambos tipos de indicadores.
- Orientan recursos adicionales a la o las escuelas bajo la política o el programa, por sobre los recursos asignados de manera regular, con independencia de la modalidad de asignación de recursos del sistema educativo (subsidio a la oferta o subsidio a la demanda).
- En relación con la escala, esta puede ser nacional, territorial, o de un grupo de escuelas; y definida con algún criterio consistente y sistemático, entre los que pueden estar la auto-postulación a ser parte de un programa de mejora.
- Las escuelas objeto de la política o programa pueden vincularse en red para uno o varios de los componentes del programa.
- En relación con las responsabilidades de diseño, conducción y supervisión, así como del origen de la inversión, estos pueden ser gubernamentales, sociales, privados o mixtos.

Un supuesto adicional a los mencionados precedentemente, compartido por muchos de los programas de cambio centrados en la escuela, es suponer que las capacidades necesarias para la mejora están presentes en las unidades educativas y “a la espera” de condiciones –ya sean marcos institucionales o recursos– para ser movilizadas. No obstante, existe alguna evidencia (UNICEF / UNC 2013, FLACSO/UNICEF, 2018) que sugiere que no es conveniente suponer la existencia de estas capacidades como dadas, sino considerar que, por el contrario, no siempre están disponibles en la organización escolar; que cuando existen no son suficientes o están desigualmente distribuidas entre los docentes, entre los establecimientos, en la burocracia y entre los equipos técnicos; y que esta distribución desigual tiende a hacerlo con patrones que pueden ser explicados por factores contextuales y funcionales propios de los sistemas educativos y que, por lo tanto, tales factores deben ser tenidos en cuenta por las políticas de mejora con eje en la escuela a la hora de promover los cambios.

Es por esto que, a menudo, las políticas o los programas a los que nos referimos acompañan con acciones de asistencia técnica o de asesoramiento a los actores sobre quienes recae la responsabilidad de realizar los cambios. Definimos como “acciones de acompañamiento” a las actividades de asistencia que incluyen los programas de mejora centrados en la escuela, para que los profesionales que trabajan en los establecimientos educativos lleven a cabo de manera satisfactoria los propósitos previamente establecidos por la política o el programa en cuestión.

En general, estos esquemas de acompañamiento se caracterizan por la introducción de modos de trabajo, propuestas de intervenciones e inclusión de perfiles especializados que organizan una agenda de trabajo con objetivos específicos, partiendo de un diagnóstico explicitado de la problemática a atender.

Un propósito adicional de esta clase es ofrecer un análisis sobre cuáles son o han sido las acciones de acompañamiento para la implementa-

ción de programas con las características arriba mencionadas: recortar como objeto de análisis a las acciones de acompañamiento, formalizar sus criterios, describir sus prácticas, realizar una valoración sobre su eficacia que permita disponer de un menú de opciones para contribuir a fortalecer y, eventualmente, rediseñar nuevas y mejor informadas acciones de acompañamiento.

1. Modelos de financiamiento de los programas de mejora

En tanto instrumentos de política, los programas de mejora son programas de distribución de recursos orientados a producir cambios en los resultados educativos de las escuelas. Desde el punto de vista del financiamiento, existen genéricamente dos modelos. Por un lado, aquellos (los menos), que disponen de una suerte de **mercado de asistencia técnica** en el que existen oferentes especializados que se contactan con las escuelas para ofrecer sus servicios de asesoramiento. Este es el caso de Chile, EEUU e Inglaterra; en estos países las escuelas reciben fondos de las autoridades educativas, bajo el compromiso de mejorar los resultados y acuden con estos recursos a las organizaciones especializadas en asesoramiento. En este modelo, las escuelas y las instituciones de asistencia técnica están sometidas a estrictos sistemas de regulación. Las escuelas, bajo el escrutinio de los sistemas de evaluación académica o de desempeño docente. Y las organizaciones de asistencia técnica, reguladas por criterios o estándares que pautan las características del servicio (*Universidad de Chile, 2007*). Si las escuelas incumplen en forma reiterada los compromisos de mejora que han asumido, están sometidas a sanciones que llegan, en el caso del sistema chileno de subsidio, a la demanda, a la revocación a los sostenedores privados de la autorización para ofrecer el servicio educativo. En este esquema, la responsabilidad de la mejora está enteramente radicada en la institución educativa y las autoridades educativas tienen la responsabilidad de facilitar recursos condicionados a la función producción. De lo expuesto, se deduce que en este modelo las escuelas que cumplen con los estándares que establecen los respectivos sistemas educativos

no participan de los programas de financiamiento objeto de nuestra indagación.

Existe otro modelo, en virtud del cual la autoridad educativa gubernamental es, al mismo tiempo, la agencia financiadora y la instancia que proporciona la asistencia técnica. Este es el caso de muchos de los programas gubernamentales, con la excepción de los de Chile, de algunos programas analizados en la Argentina. En estos casos, organizaciones de la sociedad civil, aliadas con el Estado, ofrecen asistencia técnica. También es el caso de los programas desarrollados por fundaciones, con apoyo empresarial, que autónomamente –aunque con el visto bueno de las autoridades–, asisten a las escuelas. Dentro de este modelo, como dentro del modelo anterior, las escuelas pueden hacerse acreedoras de los recursos cumpliendo dos condiciones: estar por debajo de determinados estándares puestos por las autoridades (resultados educativos, indicadores socioeconómicos de la población) y aplicando a una instancia de selección mediante un proyecto de mejora.

Este es el caso, por ejemplo, del *Programa de desenvolvimento da Escola (PDE)* en cuyo marco, las escuelas deben presentar un programa de mejoramiento contra cuya aprobación reciben la subvención. En esta modalidad, para evitar la paradoja de excluir por debilidades en la elaboración de un proyecto a quienes más lo necesitan, la formulación de un proyecto no es un requisito de competencia por los fondos, sino que es una manera de que la comunidad escolar formule un compromiso colectivo de mejorar sus procesos y resultados, en definitiva, una forma de regulación por parte de las autoridades educativas. Hay que hacer notar que, en este modelo, a diferencia del anterior, la autoridad educativa es corresponsable de los resultados de las escuelas. Para que esta modalidad de regulación y de corresponsabilización sea efectiva, es necesario contar con información confiable sobre los procesos o los resultados que se quieren mejorar, y con una ruta crítica para recorrer en el caso de que las mejoras no se produzcan. En el caso de Brasil un país federal que tiene como auto-

riedad educativa inmediata de las escuelas a los municipios, existe un esquema de subvención en cascada mediante el cual, el Estado Federal transfiere subvenciones a los municipios (según escala de rendimientos medida por el *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, IDEB*), y son estos quienes tienen la responsabilidad junto a las escuelas de producir mejoras.

2. ¿Hacia dónde orientar la mejora?

El conjunto de programas analizados muestra dos direcciones predominantes. Existen programas que **orientan la mejora a factores institucionales** y programas **que se orientan a las prácticas pedagógicas**. Naturalmente, muchos de estos programas combinan ambas orientaciones. Existen también, aquellos que se orientan a fortalecer los lazos con la comunidad o a mejorar la infraestructura.

Los estudios y las investigaciones que buscan detectar los factores escolares que inciden en los resultados de aprendizaje y los estudios y evaluaciones sobre programas de mejora, muestran que las acciones que buscan incidir sobre estos factores tienen que estar alineadas de manera integral.

Por ejemplo, los estudios sobre factores asociados que resaltan la importancia de contar con un piso mínimo de equipamiento y de recursos didácticos en las escuelas, al mismo tiempo, son concluyentes al señalar que una vez alcanzado ese piso, el papel de los recursos didácticos, depende del uso pedagógico que los docentes estén en condiciones de darles (*Cornejo Chávez y otros 2007, LLECE, 2002*). Los trabajos que se enfocan sobre el tratamiento que dan los profesores a las tareas académicas dentro o fuera del aula, enfatizan su relación con el clima de aula y recíprocamente sugieren que un buen clima de aula está relacionado con la presencia de actividades interesantes y desafiantes para los estudiantes (*Carnoy, 2007*).

Los programas exitosos de media o baja escala confirman que la definición de líneas de acción estratégicas es central a la hora de producir efectos y, al mismo tiempo, su articulación su-

giere que la intervención en estas líneas se potencia cuando se alinean entre sí. Por ejemplo, el programa de Metodología de Transición Asistida, llevado a cabo por la Asociación Civil Educación para todos (*UNICEF, 2010*), tiene cinco líneas de acción que vinculan estratégicamente factores escolares y factores de aula: implementación de propuestas didácticas para el desarrollo de capacidades; implementación de acuerdos didácticos entre profesores que mejoren la retención y la promoción; uso de información disponible en la escuela; fortalecimiento de vínculos entre adolescentes y protección de trayectorias escolares. Para tomar solamente las dos primeras líneas mencionadas, el programa fortalece la capacidad del director para coordinar la producción de acuerdos didácticos entre profesores, y fortalece a los docentes para trabajar secuencias didácticas de comprensión lectora que sustenten itinerarios escolares de los estudiantes. Como estas dos, las cinco líneas se refuerzan mutuamente.

El programa Ronda de Directores llevado a cabo por la Fundación Cimientos (*Fundación Cimientos 2015*) fortalece las capacidades de observación de clases por parte de los directores, basadas en principios de fácil aplicación, reforzando su rol pedagógico frente a profesores de diferentes disciplinas. Experiencias de jurisdicciones o de directores de escuela secundaria con la aplicación de Planes de Mejora Institucional, muestran que no es suficiente modificar el régimen académico para que se produzcan de manera inmediata cambios en las prácticas que tienen fuerte pregnancia en las instituciones y en la cultura escolar (*Pinkasz, 2014*).

3. Organizaciones que participan del acompañamiento

El modelo en virtud del cual la autoridad educativa es simultáneamente la agencia que entrega recursos y la que despliega la asistencia técnica, no excluye la opción de contar con organizaciones asociadas en el acompañamiento. Desde esta perspectiva, puede postularse un modelo integrado por una sola organización o por más de una. Los modelos “multiorganizacionales” están integrados por organizaciones de diferente

naturaleza jurídica, pública y privada, como por ejemplo, el caso de las Escuelas del Bicentenario y del Programa Ciencia y Tecnología con Creatividad en Argentina. Asimismo, pueden estar integrados por instituciones de carácter público y autárquico, como lo es la alianza entre una autoridad educativa y una universidad estatal de Argentina. La asunción de un modelo uni o multi-organizacional depende del grado de especialización requerido para la asistencia, de las capacidades disponibles en el territorio en donde se realiza la asistencia y de la escala del programa. Las organizaciones pueden ser, entre otras:

- La administración educativa central.
- La administración o gobierno local y sus dependencias.
- Instituciones de Educación Superior.
- Asociaciones civiles.
- Organizaciones sociales.
- Organizaciones profesionales especializadas.
- Organismos internacionales o de cooperación.
- Entidades privadas.

A continuación, avanzaremos en una presentación analítica de las dimensiones presentes en los componentes de acompañamiento que se han podido relevar de las experiencias analizadas.

2. Análisis y valoración de la experiencia de acompañamiento en la Argentina y en la región

Las políticas y programas de mejora centrados en la escuela que vienen siendo implementados en los últimos años, en diferentes países y en Argentina, ponen en práctica variadas actividades de asistencia técnica o de acompañamiento. Esas actividades no siempre están explícitamente definidas como tales, sino que forman parte del conjunto de acciones que despliegan las unidades de gestión para cumplir con sus objetivos.

En este apartado, **proponemos un marco analítico** para que los responsables de diseñar líneas de acompañamiento cuenten con un repertorio de opciones disponibles.

I. Esquemas de trabajo para el diagnóstico, monitoreo y evaluación.

Dado que el acompañamiento se orienta a fortalecer los recursos y las capacidades específicas de actores con responsabilidad en un programa de mejora, el diagnóstico para el acompañamiento debería contener componentes que clarifiquen cuáles son las capacidades disponibles, cuáles son las ausentes y cuáles son las condiciones para que su ejercicio sea viable y efectivo. Incluimos en este apartado elementos de información para los componentes de monitoreo y evaluación. Los párrafos que siguen recogen experiencias en esta dirección. En el Anexo 2 se propone un listado amplio de indicadores en tres niveles de gestión para orientar políticas de mejora.

a. Sobre el diagnóstico como construcción de consensos en la escuela

Algunos programas promueven el diagnóstico en el nivel de escuela como una manera de dar participación a los actores y objetivar el conocimiento relativo a su realidad. En general, los indicadores empleados son los de progreso de los alumnos. Se recopila y analiza información para caracterizar el comportamiento de las secciones y las materias; a menudo se incluye el abandono medido a través “salidos sin pase” –para el caso de Argentina– u otros datos de trayectoria. El diagnóstico con estos u otros indicadores cuantitativos, se complementa también en la escuela con información cualitativa sobre procesos institucionales o de aula, análisis de fortalezas y debilidades, realizados por los actores escolares. En algunos, pocos casos, se incluye información de las familias. Esta figura de diagnóstico en y por la escuela presenta una doble función; por un lado, que los actores escolares conozcan información cuantitativa y cualitativa de su propia escuela y, mediante este conocimiento, tomen conciencia del comportamiento de dimensiones y variables que los involucra –como, por ejemplo, la repitencia–. Por otro lado, tiene el propósito de construir significados compartidos y arribar a consensos sobre problemas comunes. En este modelo, los actores escolares tienen la tarea de producir, procesar e interpretar información y de realizar una suerte de trabajo “interno” para llegar a consensos.

La superposición de las funciones de conocimiento sobre indicadores escolares relevantes y la de construcción de consenso como parte del diagnóstico situado, puede ser vista también como una debilidad, si no se cuenta con las capacidades y recursos necesarios para realizar un buen diagnóstico, así como puede concitar un desgaste o el desvío de un recurso tan preciado como el tiempo de trabajo colectivo.

b. El análisis, la lecturabilidad y la comunicación de la información

La experiencia indica, asimismo, que la información para el diagnóstico, el monitoreo y la evaluación no es significativa *per se*, sino que tiene que ser analizada y para esto, tiene que ser presentada de manera simple y comunicable. ¿Qué se puede mirar, cómo y con quiénes?, es la pregunta que también debe organizar el esquema y el conjunto de información que será necesaria para el acompañamiento. Estas preguntas también están vinculadas a qué tareas se pueden asumir, hecho que depende de los recursos y los perfiles disponibles.

c. ¿Qué sabemos y qué hemos aprendido con relación al uso de la información necesaria para el acompañamiento?

A continuación, presentamos un conjunto de lecciones que surgen de los programas analizados.

- Baja presencia de líneas de base o puntos de partida informados en muchos programas y políticas que han sido implementados en los últimos años en el sector educación (*PROMEDU / OEI, 2015*). Los programas que mejores resultados obtienen alinean el diagnóstico, el núcleo de la asistencia técnica que apunta a los problemas mencionados (elaboración de secuencias didácticas junto a docentes expertos, aplicación de esas secuencias con tutorías expertas, entrenamiento en uso de material didáctico, formación docente en servicio complementaria) y dispositivos de monitoreo y de evaluación. Este esquema de alineamiento muestra, al mismo tiempo, la complejidad técnica de las tareas que implican cada una de estas dimensiones cuando responden a lo que denominamos (como veremos más adelante) “modalidad intensiva”.

- En atención a la idea de contextualizar las intervenciones futuras, es importante prever instancias de consulta en el nivel local, de manera de desarrollar estrategias ajustadas (desde el mismo proceso de diseño) a las idiosincrasias y condiciones territoriales. Se ha demostrado que allí donde hay una fuerte decisión política y cierto andamiaje estatal para acompañar las intervenciones, los resultados son mejores (*PROMEDU / OEI, 2013*).

- Estudios y evaluaciones (*PROMEDU/OEI 2015*) han reportado que varios de los programas que generan información bajo sus propios dispositivos de recolección –con frecuencia como parte de los requerimientos de monitoreo–, no tienen disponibles mecanismos para procesar de forma agregada y analizar esa misma información, de manera de hacerla interpretable; desaprovechando recursos y la posibilidad de describir qué se hizo para comprender qué efectos e impactos produjeron esas acciones (*PROMEDU/OEI, 2015*). Moderar la persistencia de la división de tareas en el control de la ejecución de insumos y en la supervisión de los resultados. Prevalece una división de tareas entre la conducción de las escuelas (Dirección de Nivel) y la burocracia especializada en la gestión de programas. Esto se evidencia en que las herramientas y el sistema de responsabilización interno enfatizan el control de la ejecución (por ejemplo, el uso de los recursos) y olvidan conocer si se cumplieron los objetivos (es decir, se privilegia el buen uso del insumo, más que alcanzar los resultados).

- Es necesario avanzar en la difusión de información procesada, lecturable y fortalecer la capacidad de análisis de la información.

- La definición del conjunto de información necesaria para la elaboración del diagnóstico, del monitoreo y de la evaluación, debe estar asociada a la disponibilidad de recursos humanos que hagan factible su elaboración, su procesamiento y su análisis. Por tanto, es necesario definir cuáles son las opciones posibles para que estas etapas estén garantizadas, a través de la presencia de perfiles que tengan capacidad y recursos para realizar esas tareas. Hay evidencia de que en los equipos de asistencia técnica o de acompañamiento hay carencia de perfiles de analistas de información. (*PROMEDU / OEI, 2013 y 2015*).

- Es necesario contar con una matriz de información básica para el diagnóstico, el monitoreo y la evaluación, que registre de manera integral los procesos involucrados en las tres instancias, los actores que intervienen, las unidades de análisis, la frecuencia de su recolección, las “salidas” de información y los usos.
- Si la intención es llegar a los territorios, las instituciones y los sujetos que están en condiciones de desfavorabilidad, resulta importante diseñar procedimientos que permitan identificar esos ámbitos y evitar que las áreas que requieren atención prioritaria queden desatendidas (*Espinosa, 2015*).

II. Núcleo de la asistencia

El núcleo de la asistencia **identifica las capacidades o las propiedades específicas de los actores que se buscan fortalecer por medio del acompañamiento**. Es el corazón de la propuesta que define **el qué** del programa. Estos núcleos de asistencia están relacionados con dos áreas de acción y una de apoyo. Las áreas de acción son la gestión institucional y la enseñanza en el aula; la de apoyo está constituida por la supervisión o inspección de las escuelas y/o por los equipos técnicos de nivel intermedio.

Por lo general, las capacidades recortadas para la gestión institucional se corresponden con aquellas que han sido identificadas como críticas por los estudios de eficacia escolar o factores asociados al logro académico (*Cornejo Chávez y otros 2007, Murillo 2003*). Las capacidades fortalecidas en la enseñanza de aula también coinciden con algunos de los hallazgos de la investigación sobre escuelas eficaces (*Carnoy, 2007*) y se alimentan, sobre todo en Argentina, de la investigación didáctica derivada de los estudios y evaluaciones de programas de mejora de escala intensiva o escala media (*Furman y otros s/f*). En cuanto a las capacidades para las áreas de inspección o supervisión o equipos técnicos para el apoyo, serán presentadas más adelante.

Las variables a considerar por un modelo de acompañamiento según área de acción, podrían ser las siguientes:

Orientados a la gestión institucional

- Planificación, implementación y evaluación del proyecto institucional.
- Gestión orientada a resultados educativos.
- Asesoramiento a estructuras de gestión colectiva (Jefaturas de Departamento, Consejos Técnicos Escolares).
- Clima institucional.
- Acuerdos curriculares del equipo docente (didácticos, evaluación).
- Procedimientos de atención de situaciones de rezago educativo.

Orientados a la enseñanza en el aula

- La selección de contenidos (priorización de contenidos).
- Procesos de planificación, implementación y evaluación didáctica.
- Gestión del aula (clima del aula, calidad de interacciones dentro del aula).
- La modelización de formas de trabajo con los estudiantes.
- La planificación, desarrollo y evaluación de la aplicación de secuencias didácticas.
- El análisis de producciones de los alumnos (cuadernos, carpetas, evaluaciones).
- La preparación de actividades de evaluación en el aula.

III. Modalidad del acompañamiento

La modalidad de acompañamiento se refiere a las maneras en que se lleva a cabo la asistencia. La modalidad surge de la definición de tres sub-dimensiones:

- a. El lugar en donde se realiza el acompañamiento,
 - b. la naturaleza de la relación de intercambio entre acompañante y acompañado y/o
 - c. la frecuencia en la que se da esa relación.
- a. El lugar en el que se realiza el acompañamiento puede ser “en terreno” o fuera de él. La modalidad en terreno puede desplegarse en el territorio, en la escuela, en el aula. Se trata de acciones que ocurren en el lugar y, por lo general, en el momento (o cercanas al momento) en que el docente desempeña su tarea. Fuera de terreno, son acciones que se realizan alejadas del ámbito en

que los docentes desarrollan su tarea cotidiana, por ejemplo, los encuentros de capacitación en los que confluyen directores de diferentes escuelas, y en los que la práctica está representada o referida de alguna manera.

b. Naturaleza de la interacción acompañante-acompañado. Se refiere al tipo de interacción que se establece entre el o los actores y las figuras encargadas del acompañamiento o apoyo. Por lo general, son de los siguientes tipos:

Tutorial: se entiende por tutoriales a la modalidad de acompañamiento que supone el seguimiento de un programa de trabajo definido por un actor, en acuerdo por quien ejerce la tutoría. En ocasiones, el tutor comparte la situación de trabajo en terreno con el docente (tutorías presenciales), de manera distante o remota (tutorías virtuales).

Encuentros de formación: reuniones específicas para el trabajo sobre prácticas demostrativas, observaciones guiadas, análisis de problemas, situaciones, casos (formato taller).

Mediadas por recursos: mediante el uso de cuadernillos, materiales de apoyo, guías, cajas de herramientas, insumos teóricos.

c. Frecuencia. La lectura de algunas experiencias implementadas, muestra diferentes rangos en la frecuencia del acompañamiento. Estos rangos, como es evidente, dependen de múltiples factores: el tipo de actividad, los recursos disponibles, la escala del programa. En la búsqueda de un criterio analítico para la definición de la frecuencia, importa definir si la misma es **sincrónica o asincrónica a la actividad**. Se considera sincrónica cuando el ritmo del acompañamiento está atado a la naturaleza de la actividad que es acompañada o asesorada. Es el caso, por ejemplo, del acompañamiento de las secuencias didácticas, en las que el ritmo de los encuentros está dado por las clases y la aplicación de las secuencias. En algún sentido, la actividad debe adaptarse al currículum. Otro ejemplo es el acompañamiento administrativo a las rendiciones de fondos, allí, los ritmos del asesoramiento están dados por los requerimientos administrativos de rendición. Es asincrónica, cuando la frecuencia está desligada de las agendas de trabajo de los actores, por ejemplo: encuentros mensuales de capacitación sobre temas específicos.

IV. Intensidad del acompañamiento

La combinación de estas tres sub-dimensiones configuran un **continuo intensivo-extensivo**. Las modalidades en terreno, tutoriales, con una temporalidad sincrónica a la actividad suponen un tipo de intervención intensiva, mientras que, en el otro extremo, las actividades fuera de terreno, mediadas por recursos y una temporalidad asincrónica en relación con la tarea, configuran modelos de tipo.

Las modalidades intensivas son apropiadas cuando se busca una mayor incidencia en las prácticas de los actores, sobre todo en aquellas prácticas de naturaleza situacional, como son las de aula o las situaciones cotidianas de conducción directiva. Las modalidades intensivas pueden combinar diferentes acercamientos, incluir espacios de tutoría presencial, acciones de capacitación que tienen lugar fuera de los establecimientos y el uso de cuadernillos o recursos para apoyar las actividades. Las actividades extensivas también pueden combinar diferentes modalidades de acercamiento como, por ejemplo: módulos virtuales con encuentros presenciales y la tutoría virtual, que también es un recurso que acompaña modalidades fuera de terreno.

Como es obvio, las intervenciones intensivas generan problemas de escala, dado que exigen una mayor inversión en recursos de todo tipo, mientras que las extensivas parecieran más apropiadas para escalas mayores. No obstante, el desafío es combinar las modalidades para obtener, en el continuo intensivo-extensivo, intervenciones lo más intensivas posibles, o intensivas con la posibilidad de escalar de manera gradual.

V. Escala del acompañamiento

Bajo esta dimensión interesa analizar el conjunto de decisiones que hacen al tamaño del universo seleccionado para el acompañamiento. Estas decisiones están determinadas por definiciones políticas, por la modalidad y la intensidad del acompañamiento. La existencia de modelos de acompañamiento parte de un diagnóstico que hace foco en un conjunto de problemáticas sobre las cuales es necesario intervenir. El tamaño del

problema definido y la disponibilidad de recursos determinan, en conjunto, el modo en que las acciones se inician y se desarrollan. Muchas de las experiencias analizadas que probaron dar buenos resultados en términos de logros educativos trabajaron con esquemas intensivos y acotados, para luego ir expandiendo las acciones a otros conjuntos de escuelas.

Las escuelas de reingreso en Ciudad de Buenos Aires o las escuelas PRO-A en la provincia de Córdoba son dos ejemplos de esta decisión que, en algunos casos, incluyó también la consideración de territorios y poblaciones en situaciones de vulnerabilidad social y educativa. El trabajo desarrollado desde la Asociación Civil Educación Para Todos, en conjunto con UNICEF, también priorizó un grupo de secciones en las que se había detectado un déficit de capacidades y, durante tres años, sostuvo el acompañamiento bajo la metodología de “Transición Asistida” lo que permitió evaluar el trabajo realizado y revertir la tendencia de los principales indicadores (UNICEF, 2010).

VI. Gestión intermedia: equipos técnicos locales y supervisores

Como el universo de análisis es el diseño de modelos de acompañamiento para el fortalecimiento de capacidades escolares, los destinatarios principales en los programas que hemos examinado son los directivos y los docentes u otros actores u otros roles funcionales, como los profesores-tutores, los preceptores, etc.

No obstante, los modelos pueden también incorporar a los equipos técnicos locales y/o a los niveles de gestión intermedia como actores y como destinatarios de acciones de fortalecimiento. Cuando estas acciones tienen lugar, es importante identificar las funciones de estos niveles en los programas y las capacidades que se eligen reforzar. Por ejemplo, en el caso de los inspectores y supervisores ¿qué papel tiene previsto el programa, o una política determinada, para ellos en el monitoreo de las acciones? ¿Qué información necesitan conocer los equipos técnicos locales para contribuir con la coordinación entre

diferentes actores involucrados? O, ¿cuáles son los antecedentes relevantes a tener en cuenta respecto de iniciativas similares implementadas en las escuelas? Como queda claro, de las preguntas anteriores las funciones que –se sugiere– sean objeto de acompañamiento, son aquellas directamente implicadas, a su vez, en el acompañamiento a las escuelas en el marco de las políticas o programas de mejora en cuestión. Es decir, el alineamiento entre la modalidad de asistencia, los núcleos de asistencia (véase la dimensión 2 en este apartado) y las prioridades del programa, es fundamental. Esto, aunque resulte obvio decirlo, no es lo que las evaluaciones y estudios reportan como algo común.

Para analizar y diseñar la participación de los equipos intermedios y de los supervisores o inspectores es importante tener en cuenta las tres funciones que históricamente se han atribuido a la supervisión:

- a. Oficiar de enlace entre los niveles de administración y las escuelas,
- b. Realizar tareas de inspección, control,
- c. Realizar tareas de apoyo y orientación (Dufour, 2008; Terigi, 2007).

La información que ofrecen estudios y evaluaciones sobre el diseño y la implementación de algunos programas en nuestro país (PROMEDU / OEI, 2015 y 2013), muestra que la participación de los supervisores se circunscribe, por lo general, a las funciones de enlace y de control o inspección. En un caso, porque son convocados primero como receptores y como comunicadores de las bases y los principios del plan de mejora. Y, en el otro, porque es necesaria su autorización para la realización de ciertas acciones en las escuelas, o para validar las prioridades asignadas a los directores por el programa de mejora. Las funciones de asesoramiento propiamente dichas son menos frecuentes; lo que no debería sorprender, porque esta función –por lo general– está poco desarrollada en los cuerpos de supervisores de nuestros países, cuyos sistemas han enfatizado tradicionalmente las funciones de enlace o de control (Dufour, 2008; Legarralde, 2007).

Los casos de programas en los que esta función ha estado desarrollada muestran un diseño específico en esta dirección. Por ejemplo, el Programa de Fortalecimiento Institucional, desplegado en la Ciudad de Buenos Aires a partir del año 2000 trabajó junto a las supervisiones escolares para generar agendas de trabajo compartido con especialistas que hicieran centro en la acción pedagógica, acompañando los proyectos escolares de mejora. En el caso de la implementación del PMI en la provincia de Córdoba, supervisores lideraron en escuelas “reuniones de actores institucionales” en las cuales se analizaba información estadística sobre indicadores de trayectorias por año, ciclo, turno y modalidad.

Los modelos de acompañamiento examinados coinciden en orientar esfuerzos, en primer lugar, en las funciones de enlace, enfatizando el rol de los supervisores como eslabón de la cadena de comunicación de las orientaciones de las políticas de mejora. En segundo lugar, les dan participación en las funciones de control y, finalmente, están menos representados los focos de acompañamiento dirigidos a reforzar las tareas de apoyo y orientación. La experiencia indica la importancia de articular el acompañamiento entre las tres áreas, poniendo el foco en la enseñanza en el aula y alineando variables de las demás áreas de acción sobre dicho foco. A continuación, se enumeran las variables que componen cada una de las funciones:

Función de enlace

- Conocimiento de las orientaciones y los requerimientos de las políticas de mejora.
- Fortalecimiento de capacidades para la comunicación de las orientaciones y de los requerimientos de las políticas de mejora.

Función de control, supervisión

- Fortalecimiento de la gestión y la interpretación de información con fines diagnósticos.
- Supervisión de la operatoria del programa en las escuelas.
- Seguimiento de resultados del programa de mejora.

Función de asesoramiento

- Asesoría a directores y docentes sobre uso de información e interpretación de la información disponible.
- Asesoría a directivos sobre el alcance de la normativa.
- Asesoría a los directivos sobre alternativas de acción frente a dificultades de implementación.
- Coordina en el territorio y en el establecimiento la convergencia de agendas y recursos provenientes de distintos programas.

Una matriz posible para analizar, diseñar y/o evaluar la participación de los equipos técnicos y de los supervisores en un programa o política que considere esquemas de apoyo o de acompañamiento puede organizarse como se observa en el CUA-DRO 1 (ver página siguiente). Una matriz de este tipo permite analizar posibles actividades y evaluar las capacidades necesarias para acompañar el programa desde los niveles de gestión intermedia.

VII. Ciclo del acompañamiento

El ciclo de acompañamiento se despliega en una secuencia cuya progresión está dada por las etapas en las que se organiza el programa de mejora. En términos generales, pueden formalizarse cuatro procesos básicos que al integrarse en secuencia conforman fases o etapas:

- a. diseño;
- b. negociación, asunción de compromisos;
- c. implementación y
- d. evaluación.

Los ciclos de los programas mencionados se extienden, en general entre los dos y los cuatro años. En relación con los procesos de diseño y negociación existen algunas diferencias en la manera en que se articulan en fases, según la modalidad en que las escuelas ingresan al programa o participan de políticas que, en términos generales, pueden ser de tres modos: por aplicación voluntaria a una instancia de adjudicación de recursos, por selección externa a cargo de la autoridad educativa o por invitación (cuando se trata de un programa de una organización de la sociedad civil, que puede estar o no, aliada al Estado).

El primer tipo es el aplicado por el programa *Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) de Brasil*, en el que la escuela se presenta a un plan de financiamiento administrado por el municipio. En este caso, el punto de partida es informar los datos principales de la escuela y del director en un sistema en línea². El segundo paso, implica organizar el entorno institucional para desarrollar una planificación que consiste en:

- conocer la metodología del programa,
- invitar a la junta escolar para desarrollar el plan y construir grupos de trabajo,
- elegir un coordinador del plan³,
- conocer a los miembros del Comité de Revisión y Aprobación de su Secretaría de Educación⁴,
- informar a la comunidad escolar sobre el inicio del proceso de planificación.

CUADRO 1. Matriz de análisis de las funciones y tareas de los supervisores y equipos intermedios para el diseño de sus responsabilidades de acompañamiento.

FUNCIONES ASIGNADAS O POR ASIGNAR	FUNCIONES DE SUPERVISIÓN		
	Enlace	Control	Asesoramiento
Diagnóstico, monitoreo, evaluación.	Informa a las autoridades y a los responsables del programa.	Responsabiliza y se responsabiliza por los resultados.	Asesora a directores y docentes sobre uso de información e interpretación de la información.
Comunicación de bases y principios del programa.	Vehiculiza la documentación y la información sobre los principios y la operatoria del programa.		
Adaptación / interpretación, generación de normativa que facilite el funcionamiento del programa.	Informa a las autoridades sobre incompatibilidades normativas.	Verifica el cumplimiento, identifica incompatibilidades, "cuellos de botella".	Asesora a directivos sobre el alcance de la normativa.
Identificación de obstáculos para la implementación.	Informa a las autoridades sobre los obstáculos no previstos.		Asesora a los directivos sobre alternativas de acción.
Coordinación en territorio de diferentes programas o acciones que convergen en la escuela.	Informa sobre las bases y los avances de los diferentes programas.	Asigna prioridades en función de los lineamientos de política educativa provincial y territorial	Coordina en el establecimiento la convergencia de recursos.
Documentación, multiplicación, difusión de buenas prácticas originadas en el programa.	Recopila, informa acerca de, documenta las buenas experiencias.		
Facilitación de vínculos con la comunidad.	Contacto con las familias y con organizaciones interesadas.	Permite y regula la participación de la ciudadanía y de las organizaciones.	Define intervenciones y distribuye recursos en conjunto con otros actores considerando el interés escolar.

Fuente: CEPAL, 2014.

Como tercer paso, la escuela debía elaborar un diagnóstico que le permitiera detectar sus principales debilidades. Durante el proceso de carga del diagnóstico al sistema interactivo estaba prevista una etapa de reflexión, a partir de las preguntas generadas por la plataforma. Por lo tanto, el grupo de trabajo debía evaluar cuidadosamente cada pregunta y promover discusiones para llegar a un consenso con todos los actores de la escuela. Finalmente, en la cuarta etapa los equipos de la institución elaborarían el plan general que incluye objetivos, metas y acciones que la comunidad educativa busca lograr.

El segundo tipo es el que ilustra el programa PROMEJORA de Uruguay, que se organizaba en tres fases que, a su vez, se dividían en etapas. La fase 1 es la de la presentación y discusión de la propuesta del proyecto en la escuela y la de la realización de un debate sobre los compromisos y retos que conlleva el proyecto. Seguida de una etapa de autoevaluación diagnóstica de la escuela. Finalmente, se definirán las metas y los compromisos. La fase 2, estaba compuesta de cuatro etapas: el diseño del Plan Estratégico de Mejora Educativa, la ejecución del Plan, el monitoreo con apoyo técnico externo y el análisis del proceso de ejecución para realizar eventuales reformulaciones o ajustes. En la última fase, la escuela debía ejecutar la evaluación de resultados e impacto del plan.

El tercer tipo es el que correspondía a la Metodología de Transición Asistida, a las Rondas de Directores o al programa Ciencia Tecnología y Creatividad (CTC). En todos los casos, los programas llegan con un diagnóstico y con una metodología de trabajo pautada y la primera fase consiste en contextualizar el diagnóstico y en disponer los recursos institucionales para poner en marcha el plan.

El caso del PDE de Brasil, muestra un proceso detallado e interactivo para la elaboración de un proyecto y para la construcción del consenso interno y externo (con las autoridades financiadoras). En el caso de PROMEJORA de Uruguay y de los programas Metodología de Transición Asisti-

da, Rondas de Directores y Ciencia Tecnología y Creatividad (CTC) de Argentina; existen los mismos procesos, aunque llegan a la escuela con un proyecto bastante más pautado por el actor externo, sea autoridad educacional u organización civil, frente al cual los actores escolares deben contextualizar y formalizar compromisos.

En cuanto a las fases de implementación, es destacable el caso del programa Mejor Escuela, de Fundación Chile, cuya fase de implementación se desplegaba en cuatro etapas. En el primer año, la *"instalación"*, que tenía el objetivo de lograr que directivos y docentes conocieran las estrategias y fundamentos del trabajo. Esta etapa es la de un proceso de *"empalme"* entre las necesidades de la escuela y los recursos de la asesoría, proceso que deriva en el diseño de un plan de mejora del establecimiento. El segundo año es la fase de *"dominio"*, cuyo objetivo es lograr que directivos y docentes dominen las estrategias de gestión institucional y pedagógico-curricular, es decir, que estas sean asimiladas dentro de la escuela. El tercer año es de *"apropiación"*, cuyo objetivo es que directivos y docentes incorporen en sus prácticas habituales las estrategias de gestión institucional y pedagógico-curricular que promueve el programa. El cuarto y último año, de *"seguimiento"*, tiene como objetivo apoyar la sustentabilidad de los cambios más allá de la presencia del acompañamiento, para preparar el egreso de las escuelas del programa. En esta fase, el equipo de acompañamiento visita la escuela más distanciadamente y colabora en la sistematización de la experiencia y en la formulación del futuro proyecto.

El programa Mejor Escuela muestra una interesante progresión, reconociendo como procesos diferentes las fases de *"instalación"*, *"dominio"* y *"apropiación"*, lo que permite pensar, asimismo, variados énfasis e intervenciones en el acompañamiento. Distinguir estas etapas de una última fase de seguimiento, en la que se supone que la escuela alcanza mayor autonomía, permite focalizar en la cuestión de la sustentabilidad desde el inicio del programa.

VIII. Sustentabilidad

La sustentabilidad se refiere a la continuidad de las prácticas de mejora una vez que concluye el programa, a la probabilidad de su perduración a largo plazo y a la existencia (o no) de situaciones que llevan a que las ventajas netas obtenidas se pierdan. Estas tres dimensiones de la sustentabilidad están relacionadas con tres condiciones: la **generalización**, la **externalización** y la **distribución**. La generalización se refiere a la posibilidad de que las capacidades necesarias para la mejora –por ejemplo, competencias de los directores para la observación de clases o elaboración de secuencias didácticas por parte de los profesores– se extiendan a la formación inicial y continua. Externalización, se refiere a la incorporación en las estructuras institucionales de ciertos requisitos de la práctica, por ejemplo, que las capacidades mencionadas sean requisitos funcionales en el ejercicio del cargo, que se incorporen a los mecanismos de valoración profesional, o que se establezcan rutinas para la revisión periódica de los ejercicios de evaluación por parte del colectivo docente, etc. Se externalizan capacidades cuando dejan de depender de las personas singulares y se incorporan a las estructuras y a las rutinas o se crean instrumentos para su ejercicio, como por ejemplo, sistemas para el volcado de información sobre los resultados en las escuelas. Otro rasgo de la externalización se refiere a que la supervisión de los procesos o de los resultados se extiendan más allá de la unidad escolar. Distribución, hace referencia a la que las innovaciones o los cambios se establezcan en diferentes dimensiones e instancias.

La experiencia muestra que existe una tendencia entrópica, en virtud de la cual algunas prácticas propiciadas por los programas y que se aplican durante su vigencia, tienden a ser fagocitadas por las rutinas dominantes. Por ejemplo, en Córdoba se ha mencionado que los coordinadores de curso –figuras centrales en la gestión del PMI en cada establecimiento escolar– tienden a asumir funciones administrativas, tradicionalmente asignadas a la vicedirección, por delegación del

director, lo que desnaturaliza la función original del coordinador de curso. No se han recopilado evaluaciones que registren el logro de instalar de manera más o menos perdurable los cambios que procuran modificar las prácticas de enseñanza y mejora en los resultados.

En Síntesis

En esta clase hemos desplegado un marco analítico de ocho criterios o aspectos a considerar para diseñar el apoyo técnico a la implementación de políticas en los establecimientos educativos. Enfatizamos la expresión “marco analítico” porque, aunque puedan emplearse como una suerte de “guía para la acción”, estos ocho criterios proponen una lectura reflexiva de la práctica de acompañamiento a la implementación y su eventual revisión durante su desarrollo.

Bibliografía

- **Carnoy, M.** (2010), *La ventaja académica de Cuba ¿Por qué los estudiantes cubanos rinden más?* México, Fondo de Cultura Económica.
- **Bolívar, A.** (2005), “¿Dónde situar los esfuerzos de mejora?: Política educativa, centros o aula” en: *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 859–888, Especial - Out.
- **Contreras, D.** (1999), “¿Autonomía por decreto? Paradojas en la redefinición del trabajo del profesorado”, en *Education Policy Analysis Archives*, vol. 7, n. 17.
- **Cornejo Chávez y otros** (2007), “Variables y factores asociados al aprendizaje escolar: una discusión desde la investigación actual”, en *Estudios pedagógicos* (Valdivia), 33(2), 155–175.
- **Darling-Hammond** (2001) *El derecho de aprender. Crear buenas escuelas para todos*, Barcelona, Ariel.
- **Dufour, G.; Chami, N. y Page, F.** (2008), *El rol de los supervisores e inspectores en el gobierno del sistema educativo argentino*. Buenos Aires, Aique Grupo Editor.
- **Espinosa, J.** (2014), *Informe descriptivo y cuantitativo de la línea de acción de aporte para la movilidad escolar*. Estudio preparado para el BID, Ciudad de Buenos Aires.

- **Fundación Cimientos** (2015), *Ronda de directores. Una estrategia innovadora para el desarrollo profesional de directores escolares*, Buenos Aires, Cimientos / Natura.

- **Feldman, D., et al.** (2010), *Procesos de mejora de la Educación Básica en países de América Latina*. UNICEF / UNGS.

- **Fernandes Espíndola, M. D.**, (2001), "Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): evidências da implantação em escolas municipais", *Estado e Política Educacional*, N° 5. En línea (disponible en) <http://27reuniao.anped.org.br/gt05/t0511.pdf>

- **Ferrer, G.**, (2009), "Estándares de Aprendizaje Escolar. Procesos en curso en América Latina", *Documento PREAL*, N° 44, PREAL.

- **Fullan, M.** (1991), *The new meaning of educational change*. Londres: Cassell.

- **Furman, M. y otros** (s/f), "Hacia una didáctica de la formación docente continua en ciencias naturales para contextos desfavorecidos: Un análisis del Proyecto Escuelas del Bicentenario", ponencia presentada en *Congreso Metropolitano de Formación Docente*, S/D.

- **Horn, R.** (2002), "Mejoramiento de las Escuelas y la Calidad de la Educación en Brasil: el Enfoque de Fundescola", Banco Mundial, en Breve, N° 10, 2002, en línea (disponible en) <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/2002/10/2512496/improving-schools-schooling-brazil-fundescola-approach-mejoramiento-de-las-escuelas-y-la-calidad-de-la-educacion-en-brasil-el-enfoque-de-fundescola>

- **Legarralde, M.** (2007), *La formación de la burocracia educativa en la Argentina: los inspectores nacionales y el proceso de escolarización, 1871-1910*. Tesis de Maestría, Buenos Aires, FLACSO.

- **LLECE** (2002), *Estudio cualitativo de escuelas con resultados destacables en siete países latinoamericanos*. OREALC/UNESCO, Santiago.

- **LLECE** (2010), *Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes de América Latina y el Caribe*. OREALC/UNESCO, Santiago.

- **Ministerio de Educación** (2015), *Acompañamiento a escuelas. Conceptos e instrumentos para la implementación de políticas públicas en educación 2003-2015*. Ciudad de Buenos Aires.

- **Murillo, F. J.** (2003), "Una panorámica de la investigación iberoamericana sobre eficacia esco-

lar", *REICE – Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Vol. 1, N° 1, 2003.

- **Pinkasz, D.** (2014), "Las Políticas de escolarización secundaria miradas 'desde abajo'. "El Plan Mejora Institucional en la Provincia de Buenos Aires (2009 – 2012)". En *Novedades Educativas*, N° 283, julio 2014, pp. 35-40, ISSN 0328– 3534.

- **PROMEDU/OEI** (2015), *Estudio evaluativo final de PROMEDU II. Informe final*. Ciudad de Buenos Aires, Organización de Estados Iberoamericanos.

- **PROMEDU/OEI** (2013), *Modelo de análisis y acompañamiento a escuelas. Informe final*. Ciudad de Buenos Aires, Organización de Estados Iberoamericanos.

- **Rivas, A.** (2015), *América Latina después de PISA. Lecciones aprendidas en la educación en siete países 2000-2015*. Buenos Aires. Fundación CIPPEC.

- **Terigi, F.** (2010), *Los sistemas nacionales de inspección y la supervisión escolar. Revisión de literatura y análisis de casos*, Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE-Unesco).

- **Romero, C.** (2003), "El cambio educativo y la mejora escolar como procesos de democratización. Una experiencia en escuelas secundarias públicas de la ciudad de Buenos Aires", en *REICE – Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación* Vol. 1, N°. 1.

- **UNICEF** (2010), *Metodología de Transición Asistida. Cuadernillo 1. Una Escuela Secundaria Obligatoria para Todos*. Buenos Aires.

- **UNICEF / UNC** (2013), *Programa de Inclusión y Terminalidad de la Educación Secundaria para Jóvenes de 14 a 17 años (PIT)* Córdoba Argentina, Buenos Aires, UNICEF.

Documentación consultada

Argentina

- CABA, 2014. Iniciativas institucionales para la retención y promoción de los aprendizajes en el primer año de la escuela secundaria (Valeria Dabegnigno Coord.), Ciudad de Buenos Aires.

- Escuelas del Bicentenario (S/F). Área Ciencias Naturales. Documento Base.

- Escuelas PRO-A, Programa Avanzado de Educación. Provincia de Córdoba.

- Gvirtz, S., & Oría, A. I. (2007). Alianzas para la mejora educacional: Estado y sociedad civil en Escuelas del Bicentenario. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, Sede Regional Buenos Aires.
 - Unicef Argentina (S/F). Evaluación del Programa: Gestión Escolar para la Mejora de los Aprendizajes (GEMA).
 - UNICEF (2010). Metodología de Transición Asistida. Una Escuela Secundaria Obligatoria para Todos. Buenos Aires.
- UNICEF / UNC (2013). Programa de Inclusión y Terminalidad de la Educación Secundaria para Jóvenes de 14 a 17 años (PIT). Córdoba, Argentina, Buenos Aires.

Brasil

- Banco Interamericano de Desarrollo, (2012). Programa de Mejoramiento de la Calidad y Expansión de Cobertura de la Educación Básica en el Estado de Pará.
- Fernandes Espíndola, M. D., (2001). Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): evidências da implantação em escolas municipais. Estado e Política Educacional, N° 5.
- Horn, R. (2002). Mejoramiento de las Escuelas y la Calidad de la Educación En Brasil: el Enfoque de Fundescola, Banco Mundial, en Breve, N° 10.
- Ministério da Educação, Secretaria De Educação Média e Tecnológica, (2000). Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio-Projeto Escola Jovem, Síntese.

Chile

- Bellei, C., (2010). Asistencia Técnica Educativa en Chile: ¿Aporte al Mejoramiento Escolar?, Ocho Libros, Chile.
- Bellei, C., Osses, A., Valenzuela, J. P., (2010). Asistencia Técnica Educativa: de la Intuición a la Evidencia, Ocho Libros, Chile.
- Carrasco, M., Murillo Torrecilla, J., (2010). Políticas educativas de apoyo a escuelas de sectores pobres y de bajo logro académico en Chile: 1990-2011. *Revista de Educación, Número extraordinario*.
- Centro de Investigación Avanzada en Educación, Universidad de Chile (2007). Estándares de Calidad de Programas de Asistencia Técnica Educativa.

- Cox, C., Schiefelbein, E., Lemaitre, M. J., Hopenhayn, M., Himmel, E., (1995). Calidad y Equidad de la Educación Media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas*. Santiago de Chile.
- Román, M. (2011). Autoevaluación: Estrategia y Componente Esencial para el Cambio y la Mejora Escolar, *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 5. Chile.
- Santiago Consultores y Asesorías para el Desarrollo (2000). Evaluación del Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Básicas de Sectores Pobres. Ministerio de Educación. Chile.
- Tapia, J. (2007). Estudio para la Elaboración de Instrumentos de Apoyo al Diseño y Operación del Componente de Asistencia Técnica Externa del Proyecto de Subvención Escolar Preferencial. Universidad de Chile. Santiago de Chile.

México

- Dirección General de Educación Indígena (2011). Ficha Informativa del Programa Asesor Técnico Pedagógico y para la Atención Educativa a la Diversidad Social Lingüística y Cultural.
- Garjardo, M. (2001). Programas para reducir el rezago educativo en la enseñanza primaria. PREAL. Formas & Reformas de la Educación. Serie Mejores Prácticas. Año 3, N° 7. Santiago de Chile.
- OECD (2010). Mejorar las escuelas - Estrategias para la Acción en México. OECD.
- Proyecto Hemisférico OEA - Coordinación De La Subregión Norte (2005). Programas Escuelas de Calidad - México. Evaluación Nacional de Políticas y Estrategias.
- Santizo Rodall, C. (2009). Mejorar el liderazgo escolar - reporte del contexto mexicano. OCDE.
- Secretaría de Educación Pública (2015). Programa Escuelas de Excelencia para abatir el Rezago Educativo.
- Secretaría de Educación Pública (2002). Modelo de Innovación y Calidad.
- Secretaría de Educación Pública (2012) Programa Asesor Técnico Pedagógico - Documento de Posicionamiento.
- Secretaría de Educación Pública (2014). Pro-

grama Escuelas de Calidad - Reglas de Operación del Ciclo Lectivo 2014-2015.

- Torres, R. M., Tenti Fanfani, E. (2000). Políticas Educativas y Equidad en México: La experiencia de la Educación Comunitaria, la Telesecundaria y los Programas Compensatorios. IIPE UNESCO. México DF.

Uruguay

- Administración Nacional de Educación Pública (2015). Proyecto de Fortalecimiento de las Instituciones para la Mejora Educativa. Promejora: evaluación de los planes de mejora.
- Consejo de Educación Primaria (2008). Protocolo para la Prevención e Intervención ante el Ausentismo Escolar.
- Ministerio de Educación y Cultura, Administración Nacional de Educación Pública (2005). Elaboración de Políticas y Estrategias para la Prevención del Fracaso Escolar.

1 Si bien esta propuesta hace foco en las instituciones educativas, muchas de estas intervenciones incluyen (o pueden incluir) los ámbitos intermedios de la gestión, y también acciones que tienen como objeto a los equipos provinciales para que el trabajo con los establecimientos sea posible.

2 El programa contaba, al momento del estudio, con un sistema interactivo de gestión en línea empleado en todas sus fases.

3 Instancia integrada por directivos, docentes y comunidad de padres.

4 El PDE preveía la conformación de un Comité de Revisión y Aprobación de Planes, compuesto por técnicos de los Departamentos de Educación de los estados y representantes de los municipios.



CLASE 5

Estudios e investigaciones sobre educación secundaria.
Agenda de la investigación y agenda de políticas en la Argentina

MÓDULO 2

Aspectos relevantes a considerar para el diseño e implementación de políticas y programas educativos

Estudios e investigaciones sobre educación secundaria

Presentación

Esta clase está compuesta por dos partes. La primera esboza las tendencias y los principales temas abordados en investigación sobre educación secundaria en los últimos años. En segundo lugar, propone una discusión sobre una de las características de un conjunto de políticas educativas bastante extendidas también en los últimos años, que pueden caracterizarse por estar centradas en la escuela o por considerar a la escuela como el eje del cambio.

1. La agenda de investigación de educación secundaria en la Argentina durante los últimos años: algunos rasgos salientes

La investigación en educación secundaria en la Argentina exhibe un crecimiento importante en los últimos 15 años. Este incremento se debe, por un lado, a la consolidación de instituciones dedicadas a la investigación en el campo de la educación, al crecimiento de los posgrados que forman a investigadores e investigadoras (*Palamidessi, et. al. 2018*); y por el otro, al incentivo generado por políticas de investigación desarrolladas en gran parte del período por los organismos de Ciencia y Técnica y por las Universidades, principalmente las Nacionales. Una recopilación de investigaciones denominada Base de Producción de Conocimiento en Educación Secundaria

registraba, al año 2018, alrededor de 1.400 proyectos de investigación y 1.200 publicaciones referidas a la educación secundaria¹.

Unos años antes, la misma base, con alrededor de 700 proyectos exhibía la siguiente progresión entre 2002 y 2013:

TABLA 1. Proyectos de investigación entre 2002 y 2013.

Períodos	Total de proyectos	%
2000 - 2002	55	7,9
2003 - 2006	151	21,6
2007 - 2009	211	30,2
2010 - 2013	275	39,4
Sin información	6	0,9
TOTAL	698	100,0

Fuente: Base de Producción de conocimiento en Educación Secundaria en Argentina.

Asimismo, y para el mismo período, una clasificación temática del mismo universo de proyectos indicaba que, en primer lugar, la agenda de investigaciones se centraba en temas de enseñanza y aprendizaje de manera constante durante todo el período (en didáctica general y en didácticas de disciplinas específicas); en segundo lugar, se centraba en políticas educativas e inclusión, en casi todos los períodos. Estos temas eran seguidos por el estudio de las transiciones a través de

los mecanismos de orientación de los y las estudiantes, las formas en que los y las estudiantes transitan dichas transiciones y la configuración de sus trayectorias. En tercer lugar, se ubicó la

preocupación por comprender los vínculos interpersonales en la escuela, los sentidos asignados a los estudios secundarios y las representaciones mutuas entre jóvenes, adultos y adultas.

TABLA 2. Frecuencia de temas según período (de 1º a 4º en orden decreciente de frecuencia de publicaciones).

PERÍODO	1º	2º	3º	4º
2000 - 2002	Enseñanza y aprendizaje	Políticas educativas de inclusión	Orientaciones - transiciones - trayectorias	Educación y desigualdad
2003 - 2006	Enseñanza y aprendizaje	Políticas educativas de inclusión	Orientaciones - transiciones - trayectorias	Educación y desigualdad
2007 - 2009	Enseñanza y aprendizaje	Sociabilidad, vínculos y sentidos sobre la escuela	Orientaciones - transiciones - trayectorias	Políticas educativas de inclusión
2010 - 2013	Enseñanza y aprendizaje	Políticas educativas de inclusión	Sociabilidad, vínculos y sentidos sobre la escuela	Profesores

Fuente: Base de Producción de conocimiento en Educación Secundaria en Argentina.

2. Una lectura de este crecimiento

Dos décadas de presencia continua de políticas de extensión de la escolarización secundaria en nuestro país –y en la región– han estimulado la preocupación por la producción de conocimientos sobre el nivel.

En nuestro medio, las dos fases de las políticas de estas dos décadas, la primera con la extensión del ciclo inferior con la Ley Federal de Educación, sancionada en 1993; y la segunda, con la extensión del ciclo superior, iniciada con la sanción de la Ley de Educación Nacional en 2006; constituyen –más allá de sus diferencias– una presencia constante de la ampliación de la escolarización en la agenda pública.

La primera fase mostró la amplia capacidad de incorporación al ciclo inferior del nivel secundario de estudiantes provenientes de sectores sociales nunca antes escolarizados y, al mismo tiempo, evidenció una fuerte demanda social de acceso al nivel. Las políticas operaron sobre un movimiento de demanda de mayor escolarización contenido hacía décadas. Al mismo tiempo, esta fase puso de manifiesto las dificultades de la escuela secundaria para lograr que estos alumnos transitaran la escolaridad en un tiempo estandarizado, expresado en los altos índices de repitencia, sobreedad y abandono. Un conjunto de investigaciones en la región tematizó el alto costo objetivo y subjetivo que enfrentan las familias para superar las dificultades que, cada vez, más fueron atribuidas a la escuela.

El contraste entre voluntad política de escolarización, demanda de las comunidades por acceder a más y mejor educación y las restricciones del sistema, llamó la atención sobre un fenómeno que se conocía desde el siglo pasado y que fue ahora tematizado como el desacople entre modelo escolar y masificación (Acosta, 2015).

Sugerimos que, en los últimos quince años, los trabajos de investigación sobre políticas se han reorientado en tres direcciones. En primer lugar, los estudios han ampliado y complejizado su foco desde el interés por comprender las fuerzas que configuran la agenda educativa pública, hacia **una mirada que abarca a las otras fases del ciclo de políticas**, incluyendo la preocupación por el diseño de política y por su implementación (Véanse clases 1 y 2).

En segundo lugar, se produce un registro creciente, aunque no novedoso, de la importancia de **emprender estudios que abarquen los distintos niveles de gestión**: el nacional, el provincial y el local, para comprender sus dinámicas específicas.

En tercer lugar, emerge la **preocupación por comprender la interrelación entre el nivel macro-político y el micro-político**, y focalizar la mirada en los procesos de apropiación de las políticas en el nivel local.

En la primera mitad del período pareciera haberse arribado a una suerte de consenso acerca de que el modelo de la escuela secundaria es un límite para los procesos de escolarización masiva. En la construcción de este consenso, tuvo un papel importante la toma de conciencia de los efectos de decisiones de política educativa de la primera fase de la escolarización, durante los años noventa. Los resultados de las variantes en la implementación de la estructura académica del ciclo inferior (el debate “primarización”, “secundarización”), o de un ciclo inferior “independiente” aplicados en las distintas provincias (y a menudo en la misma con más de una variante); habrían permitido detectar puntos comunes en el funcionamiento de la organización escolar, in-

dependientemente de la ubicación del ciclo y de la provincia que lo aplicara. Esto es sumamente importante, dado que, con diferentes estructuras académicas, con distintas modalidades de implementación de políticas y aún con diferentes capacidades técnicas, se hicieron evidentes algunas constantes organizacionales.

La persistencia de los indicadores de repitencia y su desplazamiento, según el nivel secundario se iniciara en el 7° año o en el 8° año de escolaridad, permitió comprender mejor el papel de transiciones entre ciclos en la construcción del fracaso escolar, punto destacado por Flavia Terigi (2015). Además, se produjeron algunos estudios sobre iniciativas que variaron el funcionamiento del modelo de escolarización (Tiramonti, 2011), que hicieron aportes a la comprensión del modelo de escolarización.

Iniciativas de cambio puestas en práctica en algunas provincias argentinas o en la región, como las “escuelas de reingreso”, las modificaciones en los modelos de gestión directiva para el ciclo inferior, la aplicación inicial de modelos de tutorías y de acompañamiento de estudiantes en etapas críticas de la vida escolar, entre otras, junto con la producción de investigaciones alrededor de estas experiencias; permitieron avanzar en precisiones en el objeto “modelo de escolarización”, objeto que no había sido tematizado anteriormente de manera extendida para pensar la escuela secundaria en nuestro país. Muchos de los estudios registrados en la tabla 2 bajo el tópico “Políticas educativas de inclusión”, se refieren a estas cuestiones.

La preocupación por estudiar y conocer las trayectorias escolares de los estudiantes

Las investigaciones del período relevado muestran una convergencia alrededor de la preocupación por el recorrido educativo de los jóvenes que, a diferencia de estudios de décadas anteriores, no solo se interesa por conocer la incidencia de los niveles primario y secundario en los estudios o en las trayectorias sociales futuras, sino también en enfocar la trayectoria escolar como obje-

to en sí mismo, es decir, como producto y efecto específico de ciertas condiciones de escolarización. Aunque no es posible afirmar que el estudio de trayectorias sea nuevo (dado que gran parte de la sociología de la reproducción había tematizado esta cuestión y asociado las características de los sistemas educativos a la trayectoria social de las familias y de las y los estudiantes), el énfasis de estos estudios se preocupa por identificar prácticas y dispositivos escolares específicos que participen de estos procesos. En este sentido, la noción de trayectoria, estudiada con estas especificaciones, es una consecuencia de la tematización de las condiciones de escolarización como objeto. Esta tematización tiene tres rasgos que permiten organizar los estudios que, bajo el tópico “Orientaciones-transiciones-trayectorias”, recoge la tabla 2.

Por un lado, la trayectoria sería un recorrido cuyo tránsito está predefinido por una serie de reglas inscriptas en el modelo de escolarización. En segundo lugar, pone de manifiesto el carácter normativo que se le otorga a la forma como se conceptualiza el tiempo en el que transcurre la trayectoria. En tercer lugar, desplaza la mirada de las estructuras educativas hacia los sujetos que las transitan. El primer rasgo orienta la observación a los procesos escolares específicos que regulan esta trayectoria, como por ejemplo el acceso, la promoción, la evaluación y a diversos aspectos que han sido conceptualizados como los componentes del “régimen académico” en los estudios sobre modelo de escolarización.

El segundo, la identificación de la normatividad de la noción de trayectoria educativa, ha permitido prestar atención a su reverso, es decir, a las diferencias entre trayectorias esperadas y trayectorias reales y a la comprensión de cómo la experiencia de la sucesión de éxito o de fracasos, es parte de la construcción del lazo de los alumnos con las escuelas.

Finalmente, el hecho de que el resultado de las trayectorias no se explique por el tránsito de los estudiantes por un solo establecimiento, sino por su historia familiar, escolar, e incluso por sus ex-

pectativas futuras; permite articular una mirada que trasciende al nivel secundario y a cada uno de los ciclos de la escolaridad y pone el acento en los modos que tienen los alumnos de transitarlos. Nuevamente la mirada se desplaza desde las estructuras a la relación que establecen los sujetos con ellas.

La noción de “trayectoria escolar” ha mostrado su fertilidad y fue y sigue siendo leída en dos dimensiones, una objetiva y otra subjetiva. La dimensión objetiva supone asumir una lectura de conjunto de los rótulos con los que la administración educativa señala la historia escolar de los estudiantes y los lee, no como atribuciones individuales, sino como producto de categorías administrativas escolares, es decir, de las medidas de eficiencia de un modelo organizacional. Es así que puede afirmarse que, a través de esta noción, se realiza una lectura asentada en los sujetos, que se esfuerza por trascender las fronteras de los niveles educativos –y de los sistemas educativos, si nos referimos a los estudios de trayectorias sociales– y porque piensa en trayectorias reales, productos de la escolarización en lugar de trayectorias ideales.

Experiencia escolar, sentidos, representaciones e identidades en la escuela secundaria

Una tercera categoría que se destaca en la tabla 2: “Sociabilidad, vínculos y sentidos sobre la escuela” pone de manifiesto, a nuestro juicio, la subjetivación de la escolaridad. Es decir, la manera en que los sujetos (adultos, adultas y jóvenes) experimentan la escuela. Esta preocupación se plasma en un corpus importante de trabajos –en cantidad y en multiplicidad de abordajes–, que se orienta a la comprensión de la escolaridad desde la perspectiva de los sujetos; ya sea para dar cuenta de sus márgenes de acción, como para comprender a la escuela como espacio de sociabilidad.

En este tópico, emerge la pregunta por la capacidad de los sujetos de forjarse futuros en el marco de las constricciones estructurales, por la manera en que sus acciones configuran las

instituciones, por la capacidad de la escuela por forjar experiencias de valía social. En conjunto, estos estudios suponen el reconocimiento de un numeroso espectro de mediaciones entre lo estructural y lo subjetivo, que abre una serie de preguntas en torno de la acción pedagógica efectiva y posible de la escuela.

Hasta aquí, hemos presentado una interpretación de la agenda de investigación en educación de los últimos años y su articulación con las preocupaciones de la política educativa. En la siguiente sección, abordaremos una modalidad, que según argumentaremos, ha sido dominante en las políticas educativas orientadas hacia el nivel secundario en nuestro país.

Actividad

Sugerimos visitar la base RIES, seleccionar investigaciones ingresando por el buscador temático o por la “Búsqueda Avanzada”. Elegir un tema de su interés, y seleccionar una o más investigaciones del campo “Región”. Leer alguna de las investigaciones: ¿cuáles son los aportes principales que realiza a su área de trabajo? ¿Qué temas sugeriría como temas de investigación?

3. Las reformas centradas en la escuela: un rasgo de las políticas educativas de las últimas décadas en la Argentina

¿Cuál es foco sobre el que conviene que actúen las políticas educativas para producir mejoras? ¿Los sistemas educativos, los docentes, las escuelas, las aulas? Seguramente, la respuesta no sea única y dependa de múltiples factores. En esta sección vamos a proponer que, luego de una serie de iniciativas de política desplegadas sobre diversos focos en los últimos quince años, los gobiernos han elegido a la escuela como eje del cambio. Sin embargo, se trata de una cuestión

de énfasis y, como quedará claro en los próximos apartados, algunos de los ejes que desarrollaremos a continuación son también objeto de políticas o de debates que alimentan iniciativas, dado que ninguna ha perdido su vigencia.

Los “ejes” del cambio en los sistemas educativos

Las reformas estructurales

En los años noventa se intentaron modificar algunos de los rasgos estructurales que forjaron a los sistemas educativos en la segunda mitad del siglo XX, porque ciertos diagnósticos consideraban que eran estos mismos rasgos –ahora anacrónicos y cristalizados–, los que estaban en la base de la rigidez de los sistemas frente a los intentos de reforma. La participación público-privada, la gratuidad de la enseñanza, la estabilidad del empleo docente y la centralización estatal fueron tópicos puestos en cuestión por una serie de trabajos proveniente de organismos internacionales y de *think tanks*. Consecuentemente, las reformas fueron llamadas “estructurales”, dado que se orientaron a modificar el gobierno de los sistemas, propiciaron la descentralización de los servicios educativos, en algunos países se procuró (y logró) introducir mecanismos de mercado en la gestión de los sistemas (el caso más conocido es el de Chile durante la década previa), así como modificar los esquemas de regulación de la relación entre los y las docentes y el Estado.

La regulación por medio del logro de estándares

Más cerca en el tiempo, se pusieron en práctica políticas educativas que enfatizaron la necesidad de fijar los logros que deberían cumplir cada uno de los niveles educativos en relación con los aprendizajes de los y las estudiantes. Esta orientación ha estado asociada con el llamado “movimiento de estándares de aprendizaje”, y tiene como requisito para su aplicación que los países desarrollen sistemas nacionales de evaluación para monitorear el logro de dichos estándares. La discusión que plantea este enfoque es: cuáles deberían ser las medidas de política educativa a tomar, por parte de las autoridades, cuando no

se alcanzan los logros esperados. Esta discusión abre un amplio espectro de opciones, cuyo margen va desde postular soluciones orientadas a la generación de políticas de responsabilización y/o de recursos humanos –como los sistemas de premios y castigos para docentes, directivos y/o responsables educativos (Ravela 2001)–; hasta la definición de políticas de apoyo y orientación de recursos para apoyar la mejora de los logros académicos de los estudiantes. En la clase 3 y 4 hemos abordado estos temas desde la perspectiva de la regulación docente y de los modelos de acompañamiento.

Políticas de recursos humanos

Las políticas de recursos humanos de amplia escala se basan en la convicción de que el colectivo de maestros, maestras, profesores y profesoras es central a la hora de diseñar e implementar modificaciones o mejoras en los sistemas educativos. La orientación inicial, en el marco de lo que estamos denominando políticas de recursos humanos, se basó históricamente en la formación y en el desarrollo profesional de los docentes (Vaillant, 2005; Mezzadra, 2014). El supuesto sobre el que se asienta esta orientación es que el desempeño profesional de los docentes en las aulas puede y debe ser mejorado, y que esta mejora tiene un impacto directo sobre los aprendizajes de los alumnos. La formación y el desarrollo profesional, asimismo, son considerados resortes fundamentales para la introducción de innovaciones.

En la clase 3 hemos señalado en materia de políticas docentes, el desplazamiento desde la orientación anterior –basada en la formación y el desarrollo profesional–, hacia las políticas de regulación de los recursos humanos. Para esta perspectiva, la cuestión central es cómo regular la acción pedagógica de los y las docentes, para que esta acción esté alineada con los intereses de la escuela o del sistema educativo (Morduchowicz, 2002). Algunas de las alternativas –también mencionadas en la clase 3–, son las de actuar sobre los salarios, mediante el pago por mérito, o actuar sobre la estructura de las carreras docentes (Morduchowicz, 2002).

En el marco de los modelos de política que enfocan la formación o el desempeño de los recursos humanos, de los modelos que analizan el papel de los recursos humanos, existen perspectivas que no se centran únicamente en el papel de los conocimientos o de las competencias, ni de la estructura de incentivos laborales; sino que se enfocan en las culturas profesionales de los docentes y sostienen que: la conjunción de formación docente, ambiente en el que se desarrolla el oficio, condiciones de trabajo profesional, –todos factores leídos en clave diacrónica–, conforman patrones culturales específicos del oficio o de la profesión, que deben ser considerados al momento de diseñar y de implementar políticas (Viñao, 2002; para Argentina véase Brito, 2010, Dussel, 2007).

Todos y cada uno de estos enfoques, muy genéricamente presentados y sin duda simplificados, aportan supuestos acerca de cuáles son los ejes o “palancas” para producir modificaciones en los sistemas educativos.

El giro hacia el establecimiento

Durante la última década, o durante los últimos quince años, pareciera haber emergido una nueva generación de políticas y programas educativos que toman como unidad de cambio a la escuela. Esta tendencia cuenta con antecedentes, ya que algunas de las políticas de las décadas previas coexistieron con programas específicos o que hicieron foco en los establecimientos como experiencias piloto, o como parte de estrategias de introducción progresiva de cambios sistémicos que podrían haber despertado resistencia en los respectivos países si se hubieran practicado en amplia escala. Las políticas focalizadas también definían conjuntos de escuelas sobre las cuales operar, aunque en este caso no se proponían modificar el sistema, sino llegar a poblaciones específicas.

Este giro hacia el establecimiento puede comprenderse por la conjunción de un conjunto de factores. Mencionaremos tres: el agotamiento de las reformas sistémicas, la difusión entre po-

líticos, académicos y entre el colectivo docente de modelos de implementación que reparan en la importancia de considerar la profesionalidad y la autonomía de los directivos y profesores. Y, finalmente, la noción de “proximidad” a los destinatarios, a la que también nos hemos referido en la clase anterior, cuando desarrollamos modelos de acompañamiento a las escuelas o de estrategias situadas.

En cuanto a las críticas a las reformas sistémicas de los años noventa del siglo pasado y a las lecciones que se desprendieron de esta etapa, hay un punto controversial acerca de cómo “leen” o cómo “llegan” a los “tomadores de decisiones” y a los responsables de la gestión esas críticas y esas lecciones. Aunque no hay una relación lineal o secuencial entre investigación sobre políticas educativas y sus resultados, y el diseño y la implementación de las mismas; puede postularse la existencia de una suerte de “diálogo desordenado” que nutre de múltiples maneras los mecanismos de decisión y acción política.

Al mismo tiempo, hemos postulado una lectura “incrementalista” (ver la clase 2 y el apartado anterior) para el diseño y la implementación de las políticas, que sostiene que son pocas las políticas que empiezan de “cero”, sino que de alguna manera se ven obligadas a considerar y “aprender” de las políticas previas, y a revisar o reorientar sus acciones. Ambos elementos, además de los cambios de orientación en las macro-políticas nacionales, pueden explicar el declive de las políticas de reforma sistémicas.

Junto con esta revisión y con la pérdida de confianza en las reformas sistémicas y la instalación de una suerte de “prudencia” en cuanto a sus alcances, se han extendido en el campo de la gestión de políticas, algunos modelos de implementación que apuntan a la acción profesional centrada en los establecimientos.

Uno de ellos es el modelo de implementación “desde abajo”, cuya emergencia también puede ser considerada una consecuencia de las críticas al modelo de reformas sistémicas, que tiene afinidad con el modelo de la implementación desde

arriba. Este modelo (como hemos señalado en la clase 2), destaca la importancia de considerar, tanto en el diseño como en la implementación de las políticas, el nivel de la “micro-implementación”. Esto implica tener en cuenta las lógicas profesionales detrás de las múltiples decisiones técnicas y administrativas que asumen cotidianamente las profesoras y los profesores, así como las complejidades implicadas en la asignación o en la reformulación de las tareas escolares que exige la puesta en práctica de nuevos programas. Señalábamos en la clase 2:

“El modelo de implementación desde abajo, obliga a reparar en la lógica de la tarea concreta que tienen que realizar los implementadores del nivel local, comprender sus esfuerzos de adaptación. Supone, asimismo, que existe un saber y una responsabilidad profesional que se pone en juego de manera situacional y singular, en la que influyen las condiciones reales de implementación y las representaciones de los actores”.

Otro modelo, convergente con el anterior, es el de la implementación como desarrollo organizacional. En este modelo, el funcionamiento de las organizaciones se explica por el grado en que estas –en nuestro caso las escuelas, aunque el modelo se refiere a muchos tipos de organizaciones– dan cabida a las necesidades que tienen sus integrantes de mantener la autonomía y el control sobre su propio trabajo y de participar en las decisiones, que muchas veces se ven restringidas por los modelos verticales y tecnocráticos. Se aplica especialmente a organizaciones integradas por profesionales que consideran el cumplimiento de estas necesidades como parte de su realización personal y de su *ethos* profesional. Consecuentemente, las organizaciones se deberían organizar para posibilitar la participación y el compromiso de los profesionales en todos los niveles. La toma de decisiones depende, para este modelo, de la creación de grupos de trabajo, de las relaciones personales y del clima de la organización, factores que determinan la calidad de las decisiones. Este modelo supone, asimismo, que los grupos de trabajo llegan a acuerdos en torno a metas compartidas, mediante la co-

municación fluida y el aprovechamiento pleno de sus aptitudes. La implementación fluye si las decisiones son tomadas en el marco de consensos entre las distintas unidades y si la elaboración de políticas da lugar a la construcción de ese consenso. El problema fundamental de este modelo no es la implementación de las prescripciones “desde arriba” sino la generación de consensos en relación con las metas y encontrar la manera de potenciar la autonomía de profesoras y profesores para el logro de las mismas. Ambos modelos de implementación, el modelo “desde abajo” y el del “desarrollo organizacional” sustentan, como hemos señalado también en la clase 2:

“...otro supuesto bajo el que actúan las políticas de cambio centradas en la escuela. Este supuesto afirma que son los equipos directivos y el personal docente quienes deben asumir la responsabilidad de la mejora escolar, dado que son los que mejor conocen las necesidades de sus estudiantes y de sus comunidades”.

El giro de políticas orientado a la escuela fundamentado en modelos de implementación que dan protagonismo al mundo de la micro-implementación, a la autonomía profesional y al desarrollo organizacional, es mucho más exigente con la gestión de las políticas educativas de lo que a menudo se piensa. Su adopción parece asentada en la necesidad de crear consensos y generar adhesiones entre los y las docentes. Si las políticas sistémicas acarrearán un alto costo político para los y las funcionarias de alto rango –son costosas en términos financieros y estrepitosas en caso de no exhibir los resultados esperados–, las políticas centradas en las escuelas tienen que afrontar al menos cuatro desafíos. El desafío de la **temporalidad**, el desafío de la **continuidad**, el de la **institucionalización** y el de la **construcción colectiva de soluciones técnicas**. La pregunta que es necesario hacerse frente a estos desafíos es en qué medida estamos en condiciones de sostenerlos desde la gestión y cuáles son las capacidades que nos exigen. La cuestión de las capacidades ha sido abordada en la clase 2 y puede ser retomada para pensar esta cuestión.

1. La temporalidad. Las reformas desde abajo que procuran el desarrollo institucional, imponen una temporalidad al desarrollo de las políticas que no es asimilable a los ritmos, ni fácilmente regulable por los tiempos de la gestión central (que tiene una relativamente alta dependencia de los impactos públicos y de la necesidad de exhibir resultados, aspectos comprensibles en el nivel de la gestión nacional o subnacional). Tyack y Cuban, dos autores norteamericanos que han estudiado la dinámica de las reformas en su país a lo largo de buena parte del siglo XX, señalan que existe un “destiempo” entre la propuesta (nivel de gestión) y la implementación (nivel escolar). Cada una tiene su propio calendario y esta diferencia de temporalidades –que puede ser atribuida a los caminos sinuosos por los que las políticas de reforma encuentran paulatinamente su lugar en el nivel local– explica, en muchos casos, los desplazamientos de objetivos entre el diseño y la implementación (Tyack y Cuban, 1995).

2. La continuidad. Es en parte, una consecuencia del desafío de la temporalidad, dado que no solo se trata de gestionar dos temporalidades divergentes que tienen su propia lógica, sino también, de reconocer que la temporalidad escolar es más larga y pausada (si lo que se espera de ella, como veremos, es la producción de soluciones pedagógicas en el nivel escolar, adaptadas a la especificidad local y si un resultado de la lógica del cambio es la transformación y el desarrollo de la propia organización escolar). Este tiempo largo, regulado por la lógica de la búsqueda, el ensayo y la producción pedagógica en sede escolar supone, por lo tanto, una continuidad y el sostenimiento de las iniciativas en el tiempo, para que esta dinámica de producción de conocimiento en la acción encuentre su cauce.

3. La institucionalización. En tercer, lugar pareciera necesario que la continuidad se vaya asentando progresivamente en estructuras, normas, recursos, rutinas, que permitan construir a su vez escalamientos posibles. Frente al riesgo siempre presente de la cristalización, es importante estabilizar algunos aspectos del funcionamiento de la organización que se van alterando a medida que los programas centrados en la escuela van alcanzando algunos logros.

4. La producción de soluciones pedagógicas. Las reformas centradas en la escuela requieren que las y los docentes pongan en práctica soluciones pedagógicas surgidas de su propio desempeño profesional. Tal condición, como señalamos, está en la base de los modelos. Para que ello ocurra, estas reformas (desde nuestro punto de vista), deberían moderar el supuesto de que las capacidades profesionales para generar estas soluciones están disponibles en todos los establecimientos, y que lo están de manera uniforme en todo el sistema, suponiendo –al mismo tiempo– que otros recursos materiales existen de manera equitativa en el conjunto de los establecimientos, lo que sabemos bien no es así. Este último punto es central y reclama una atención desde las políticas para asistir, potenciar, legitimar y distribuir la producción de conocimiento pedagógico que se genera en las escuelas. Parte de las estrategias de acompañamiento referidas en la clase anterior prestan atención a este punto.

Hay otro aspecto cuya consideración importa tener en cuenta y que se refiere a la producción y a la circulación del saber necesario para la puesta en práctica de modificaciones del modelo organizacional y pedagógico. ¿Es la escuela –cada una de las escuelas– la sede de la producción de los saberes y de los recursos necesarios para renovar los modelos de enseñanza? En caso afirmativo, ¿cómo circula y se generaliza ese saber? Las reformas con base en la escuela apuestan a la generación de soluciones por parte de los docentes. El supuesto de proximidad a los problemas, pareciera suponer asimismo la proximidad a la solución. Es evidente, por ejemplo, que la modificación de la normativa que regula la trayectoria de los alumnos, aunque es una condición necesaria para abordar el efecto expulsivo del modelo escolar de la secundaria; no implica que de manera inmediata las escuelas y los profesores aporten soluciones pedagógicas adecuadas para aquellos alumnos y alumnas que verifican discontinuidades prolongadas durante el ciclo lectivo. La multiplicación de oportunidades para la promoción de asignaturas, no garantiza la adecuación de las prácticas de evaluación. La multiplicación de estudiantes en las escuelas que

cursan en diversos ritmos (y, según se propone, pueden ser atendidos fuera del continente de la clase tradicional), necesita de procedimientos académicos y administrativos de seguimiento.

Hay diversas alternativas para retomar el cuarto desafío mencionado, los modelos de acompañamiento presentados en la clase 4 abordan, en parte, este problema. Quedan en agenda, asimismo, la necesidad de abordar de manera coordinada los cuatro desafíos mencionados.

Bibliografía Básica

- **Ríos, G.** (2018). Estado del arte de la investigación en políticas educativas argentinas sobre la educación secundaria (2003-2017). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, UNICEF / FLACSO, Argentina.

Bibliografía Ampliatoria

- **Pinkasz, D.** (2015). *La investigación sobre educación secundaria en la Argentina en la última década*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. FLACSO, Argentina.

Bibliografía citada

- **Acosta, F.** (2015). La escuela secundaria argentina como objeto de investigación: entre modelos globales y prácticas locales de escolarización. En Pinkasz, D. *La investigación sobre educación secundaria en la Argentina en la última década*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. FLACSO, Argentina.
- **Brito, A.** (2010). Los profesores y la escuela secundaria, hoy. Notas sobre una identidad en repliegue. Buenos Aires. FLACSO. Colección Libros Libres (Edición digital) Disponible en: http://libroslibres.flacso.org.ar/sites/default/files/brito_0.pdf (Último acceso, 10/06/2019).
- **Dussel, I.** (2007). *Más allá de la crisis: Visión de alumnos y profesores de la escuela secundaria Argentina*. Buenos Aires, Santillana.
- **Mezzadra, F.** (2014). *Apostar a la docencia, desafíos y posibilidades para la política educativa argentina*. Buenos Aires, Fundación CIPPEC.



- **Morduchowicz, A.** (2002). *Carreras, Incentivos y Estructuras Salariales Docentes*, PREAL.
- **Ravela, P.** (2001). *¿Cómo presentan sus resultados los Sistemas Nacionales de Evaluación Educativa en América Latina?*, PREAL.
- **Palamidessi, M.; Suanabar, C.; Galarza, D.** (comps.) (2007). *Educación, conocimiento y política Argentina, 1983-2003*. Buenos Aires, FLACSO/Manantial.
- **Terigi, F.** (2015). "Aportes de la investigación sobre políticas educativas y trayectorias escolares en la escuela secundaria". En Pinkasz, D. *La investigación sobre educación secundaria en la Argentina en la última década*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. FLACSO, Argentina.
- **Tiramonti, G.** (dir) (2011). *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*. Rosario, FLACSO/Homo Sapiens.
- **Tyack, D. and Cuban, L.** (1995). *Tinkering Toward Utopia. A century of Public School Reform*. Harvard University Press. Massachusetts, London.
- **Vaillant, D.** (2005). *Formación de docentes en América Latina. Re-inventado el modelo tradicional*. Barcelona, Editorial Octaedro.
- **Viñao Frago, A.** (2002). *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas. Continuidades y cambios*. Madrid, Morata.

1 Se trata de un repositorio de investigaciones desarrollado por el área de Educación de la FLACSO – Argentina, con el apoyo de UNICEF. Puede consultarse en: <http://baseries.flacso.org.ar/>

A stylized illustration of a pile of books, some open and some closed, rendered in a light green line-art style. The books are scattered across the upper left portion of the page, with some pages visible and others tucked away.

CLASE 6

Evaluación de políticas, programas y proyectos educativos

MÓDULO 2

Aspectos relevantes a considerar
para el diseño e implementación de políticas
y programas educativos

Evaluación de políticas, programas y proyectos educativos

Presentación

Esta clase se propone hacer un recorrido sintético sobre los principales aspectos vinculados con la evaluación de políticas, programas y proyectos. La intención es ofrecer un panorama sobre cuestiones conceptuales y metodológicas involucradas en todo proceso de evaluación, y que suponen un conjunto de decisiones asociadas.

Las acciones de evaluación en su conjunto constituyen un tipo de dispositivo particular que produce información sobre diferentes aspectos del quehacer educativo; por ello, el propósito en este tramo es promover la construcción de una visión que tienda a integrar la evaluación, la información estadística y la producción de investigación educativa.

Introducción

En primera instancia, y a modo introductorio, cabe señalar que durante el desarrollo de la clase nos referiremos de modo genérico a la evaluación de proyectos; sin embargo, se reconocen como objetos diferentes las políticas, los programas y los proyectos; y esto también permite suponer diferentes requerimientos en materia de evaluación. A pesar de ello, la literatura especializada tiende a destacar el reconocimiento de los aspectos comunes, presentes en todo proceso de evaluación, y reservar para el momen-

to de diseño (de la evaluación) específicamente el ajuste del mismo, atendiendo a los diferentes niveles de complejidad, amplitud y profundidad que adquiera/n la/s intervenciones que son objeto de evaluación.

Al emprender la evaluación de un proyecto, se espera obtener información acerca del desempeño de las acciones que se llevan adelante para alcanzar los objetivos planteados. Se podrá evaluar el diseño del proyecto en sí mismo, su implementación, los resultados obtenidos y/o los impactos alcanzados. Sea cual fuere el alcance de esta tarea, evaluar supone entrenar la mirada y aplicar técnicas de indagación a las que se sumará un juicio, a partir del cual, el evaluador ofrecerá recomendaciones en función de los resultados y el momento en que se encuentre el proyecto.

Evaluar, entonces, es producir evidencia empírica que permita construir juicios acerca del desempeño de las acciones previstas para alcanzar los objetivos. Constituye un insumo para guiar la toma de decisiones acerca de la continuidad de estas acciones o de emprender ajustes que garanticen la calidad del proceso, los resultados y los impactos esperados.

Desde esta perspectiva, podría decirse que evaluar es emprender un camino de sucesivas decisiones metodológicas en un proceso permanente de indagación y valoración del diseño, la

implementación y los efectos de un proyecto, como parte de la gestión integral del mismo durante todas sus etapas.

En el ámbito específico que nos ocupa, nos referimos a la evaluación de proyectos educativos, entendidos como un conjunto de acciones planificadas que tienen por objetivo la transformación de las prácticas educativas, en tanto se considera que la misma constituye una valiosa oportunidad de cambio y mejora de la educación.

Actualmente se desarrolla una amplia variedad de experiencias de diferente alcance y capacidad transformadora, por lo que existe la necesidad de favorecer los procesos de seguimiento, valoración, ajuste y fortalecimiento institucional y profesional de los actores educativos involucrados.

1. ¿Qué y para qué evaluar programas y proyectos educativos?

En todo proceso de evaluación deben estar presentes cuatro elementos claramente definidos:

- el objeto evaluado, es decir, el programa o proyecto sobre el que se espera emitir un juicio;
- el referente o criterios, pautas o patrones de deseabilidad respecto de los cuales llevar a cabo la comparación/contrastación del objeto evaluado;
- una estrategia o procedimiento sistemático, mediante el cual se recolecta y se analiza la información obtenida;
- por último, se requiere una definición clara sobre los propósitos que persigue la evaluación, es decir qué tipo de consecuencias se espera derivar a partir de los resultados de la misma.

Un modo posible de iniciar la discusión sobre qué evaluar, el proyecto o programa objeto, es considerar que todo proceso de evaluación pretende construir respuesta a algunas preguntas; la naturaleza de esas preguntas define, en gran medida, el perfil y características de la evaluación a llevar a cabo. En general, al pensar en la evaluación de programas y proyectos, la primera preocupación es conocer si los mismos alcanzan sus objetivos y si logran llegar con sus acciones a la población a la que están destinadas; también suele indagarse

sobre la relación entre los costos y los resultados, pero esto suele ser menos frecuente en el terreno de los proyectos educativos a gran escala.

En general, es posible distinguir tres tipos diferentes de preguntas de evaluación y es importante tener en cuenta cuál de ellos debiera prevalecer en el momento de iniciar el diseño de una evaluación, ellos son:

a. Preguntas descriptivas, buscan comprender las características de las intervenciones, suelen ser directas y permiten ordenar de algún modo la información sobre las actividades, insumos, productos, beneficiarios, efectores, etc. involucrados en el programa/proyecto. Estas son preguntas que generan evaluaciones donde prevalece la intención de sistematizar lo realizado en el marco de un programa o proyecto y proveer una visión ordenada del mismo, con frecuencia –por ejemplo–, al cierre de una etapa.

b. Preguntas normativas, buscan comparar las acciones, efectos o resultados del programa/proyecto respecto a objetivos, metas (o estándares en el caso que los hubiere). Este tipo de preguntas moviliza, a su vez, un conjunto de reflexiones sobre el propio diseño del programa/proyecto y su formulación, aún cuando esto no sea especial objeto de evaluación, dado que la mirada atenta sobre los efectos debiera provocar esta revisión. Este tipo de preguntas genera la mayor parte de las iniciativas en materia de evaluación, donde prevalece la intención de dar cuenta de los resultados de las acciones propuestas.

c. Preguntas relacionales o causales, buscan identificar los cambios producidos que son atribuibles a la intervención del programa/proyecto; con frecuencia esto supone una comparación en el tiempo o una comparación entre poblaciones similares con y sin intervención –algo que genera bastante polémica cuando se trata, por ejemplo, de programas/proyectos educativos de carácter masivo o universal–. Este tipo de preguntas promueve las evaluaciones cuyos diseños son más complejos, dado que, en el ámbito del sistema educativo, la realidad que se procura capturar es

sumamente compleja y en ningún caso las relaciones causales son lineales o simples.

Respecto a los propósitos, al **para qué**, se reconocen varios propósitos posibles, la definición clara del mismo constituye uno de los aspectos centrales en el logro de una evaluación significativa desde el punto de vista de la información que produce y las orientaciones para futuros cursos de acción que permite iluminar.

Es posible identificar algunas funciones posibles no necesariamente excluyentes, tales como: la retroalimentación y mejora del programa/proyecto ejecutado o en ejecución, esto pone de relieve una de las características centrales de la evaluación, que es la que constituirse en una situación de aprendizaje a partir de la propia experiencia. Además, promueve el incremento de la calidad de las intervenciones y detiene su atención en todos aquellos aspectos que se suponen críticos para el logro de los resultados.

Otra función posible es la de la rendición de cuentas, tanto a los decisores políticos, a la opinión pública, a los agentes financiadores, a los propios beneficiarios o implicados indirectamente en el programa/proyecto. En tercer lugar, con frecuencia se desarrollan evaluaciones con el fin de sistematizar los aportes técnicos, teóricos y metodológicos de experiencias desarrolladas que contribuyan a ejemplificar, ilustrar e iluminar posibles acciones futuras, constituyendo así, una suerte de revisión de experiencias orientadoras.

Por último, también es posible identificar al diagnóstico como uno de los propósitos posibles de la evaluación de programas y proyectos. Aunque menos frecuente, supone la posibilidad de identificar anticipadamente factores con incidencia clara en el éxito del desarrollo de las intervenciones propuestas, lo que debiera permitir el ajuste del diseño de las mismas.

En síntesis, todas las evaluaciones deben ser de utilidad para quienes las desarrollan y deben contribuir a incrementar el conocimiento sobre los modos de gestionar, implementar, desarrollar y diseñar programas y proyectos.

2. La dimensión temporal de la evaluación ¿Cuándo se evalúa?

Como se señalara inicialmente, la evaluación debe estar prevista desde la planificación del proyecto, y debería comenzar incluso antes de que comiencen las acciones, generando una instancia de evaluación durante la fase de diseño del proyecto. Existe una dimensión temporal de la evaluación, que debe tomarse en cuenta y que permite obtener información en distintos momentos del desarrollo de las actividades.

En la etapa de planificación del proyecto, la evaluación se plantea en general para definir el problema a resolver, seleccionar y precisar el foco de la evaluación, conocer el escenario o contexto en el que tendrá lugar la implementación del proyecto y elaborar en forma precisa los objetivos del mismo. Las evaluaciones de esta etapa suelen llamarse **ex-ante** o de **factibilidad**. En el ámbito educativo este es un tipo de evaluación poco frecuente, la propia naturaleza de las intervenciones educativas consideradas de indiscutible carácter positivo y, con frecuencia, con expectativas de universalización, resultan aspectos que inciden en la no promoción de este tipo de evaluaciones. Por ejemplo: ¿quién duda del carácter positivo de distribuir libros escolares? ¿O de la necesidad de implementar instancias de desarrollo profesional docente? Una evaluación ex-ante, no pondría en cuestión este carácter positivo y beneficioso de las líneas de acción propuestas, pero sí centraría la mirada en aspectos tales como:

- valorar cuáles son las mejores condiciones para que estas intervenciones tengan éxito y alcancen los resultados esperados;
- qué otras condiciones deben acompañar estas acciones, además de las previstas;
- quiénes debieran ser los diferentes beneficiarios en etapas sucesivas de la intervención;
- qué otras acciones concurrentes son necesarias para alcanzar algunos de los objetivos propuestos y modificaciones sensibles en términos de mejora, entre otras.

Las evaluaciones que se desarrollan inmediatamente antes de su implementación se denomi-

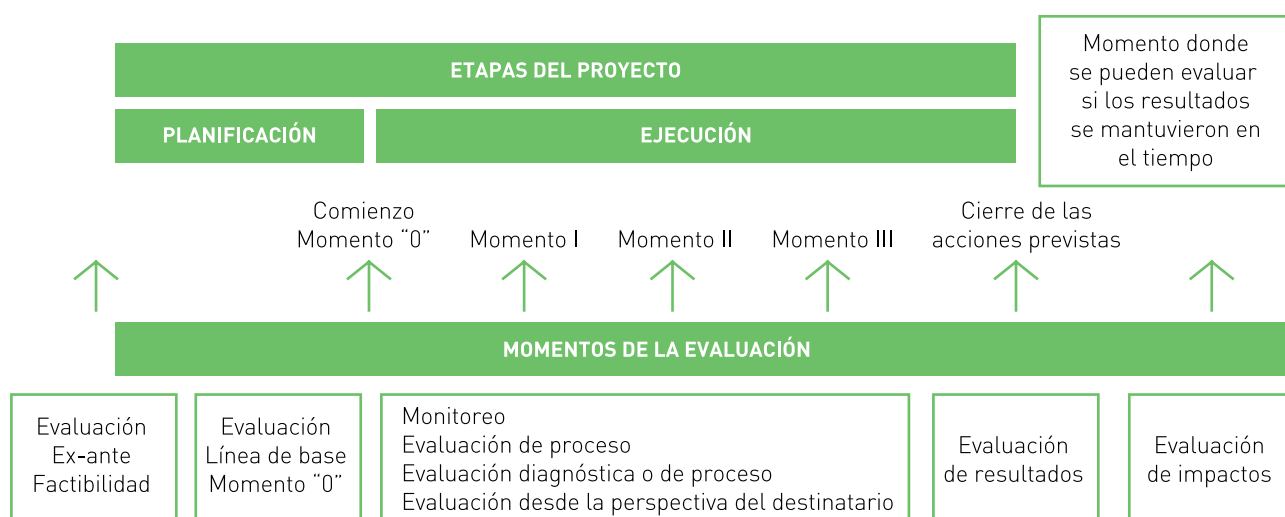
nan genéricamente **línea de base** o **punto cero**, su objetivo es recopilar y sistematizar la información que da cuenta del punto de partida del proyecto, con el propósito de que se constituya en una referencia para medir los cambios producidos por las acciones realizadas a partir de la implementación del proyecto, y para analizar de qué modo operan sobre los beneficiarios directos. Actualmente se percibe un interés creciente por el desarrollo de este tipo de evaluaciones, lo que posibilita la incorporación de aspectos metodológicos que enriquezcan esta clase de diseños en un espacio complejo como el educativo. Las líneas de base difícilmente sean “puras”, en el sentido de que es poco probable que se logre captar la situación de un espacio educativo en el que hay ausencia total de intervenciones; sin embargo, el desafío consiste en construir un punto o situación de referencia *ad hoc*, que permita valorar los cambios producidos en un determinado tiempo.

Las evaluaciones que se llevan a cabo durante la etapa de ejecución del proyecto tienen como propósito llevar a cabo el seguimiento y monitoreo²

del curso de las acciones. Cuando se efectúan cortes temporales durante el desarrollo del proyecto suelen llamarse evaluaciones intermedias y se les da el nombre de “momento I, II, III”, y así sucesivamente, para ordenar los resultados en relación con la evolución del proyecto.

Finalmente, aquellas evaluaciones que se llevan a cabo una vez finalizado el plazo previsto de ejecución, se proponen valorar los efectos del proyecto en el corto y mediano plazo (resultados e impactos). En general, se denomina **evaluación de resultados**, a la medición que se realiza al momento del cierre del proyecto; y de **impacto** o **ex-post**, a la que se realiza pasado un período en el que se pueda captar información sobre si los cambios se mantuvieron en el tiempo, qué efectos finales produjeron sobre la población destinataria y cuán estables o estructurales son esos cambios (siempre en relación con los objetivos más generales del proyecto).

A continuación, se presenta un esquema que sintetiza los momentos y contenidos de la evaluación en las diferentes etapas de un proyecto:



Tipos de evaluación según quiénes evalúan

Otro aspecto relevante en la definición de las características de cualquier proceso de evaluación, es la definición de quién es el res-

ponsable de llevar adelante la evaluación y cuál es su posición relativa respecto al proyecto evaluado. Desde la perspectiva de quiénes la llevan adelante, se puede identificar a la evaluación como interna, externa, mixta o participativa.

La evaluación interna es realizada por los mismos integrantes del proyecto y suele incluirse como un procedimiento de seguimiento permanente. Las experiencias de auto-evaluación son el formato más frecuente de evaluaciones internas.

La evaluación externa, es llevada a cabo por profesionales o expertos que no participan del proyecto y su distancia con la gestión del mismo puede ser variable, es el caso de un equipo de supervisión, o un organismo de gestión central o un equipo de expertos locales o internacionales.

Los dos tipos de evaluación aportan importantes contribuciones. La evaluación externa aporta objetividad e independencia; mientras que la interna permite profundizar en función del conocimiento de la gestión y el desarrollo del proyecto. En este sentido, la conformación de equipos mixtos resulta ser muy valiosa, combinando la técnica que brindan los equipos externos y el acompañamiento del equipo que lleva adelante el proyecto.

La evaluación participativa es otra modalidad posible, menos extendida en el ámbito de los proyectos y programas educativos, y más común en el caso de proyectos sociales. En este

caso, la evaluación incluye en la gestión a los propios destinatarios del programa o proyecto. Esta modalidad es más frecuente en proyectos que desde su propio diseño han tenido un componente participativo.

3. El ciclo de la evaluación de un programa o proyecto

La evaluación supone un proceso que también atraviesa por diferentes etapas: una etapa de diseño o planificación, un momento de ejecución o trabajo de campo, el procesamiento y análisis de la información recolectada y la presentación de resultados, para luego dar paso a la toma de decisiones.

Cada una de estas etapas en el desarrollo de una evaluación demandan un conjunto importante de decisiones, tanto conceptuales como metodológicas. Cabe tener en cuenta que, en la práctica, durante el desarrollo de un proceso de evaluación, siempre está presente una suerte de tensión entre lo posible y lo deseable y, por lo tanto, es muy relevante tener en cuenta cuáles son los criterios que orientan las decisiones en cada una de las etapas de la evaluación.

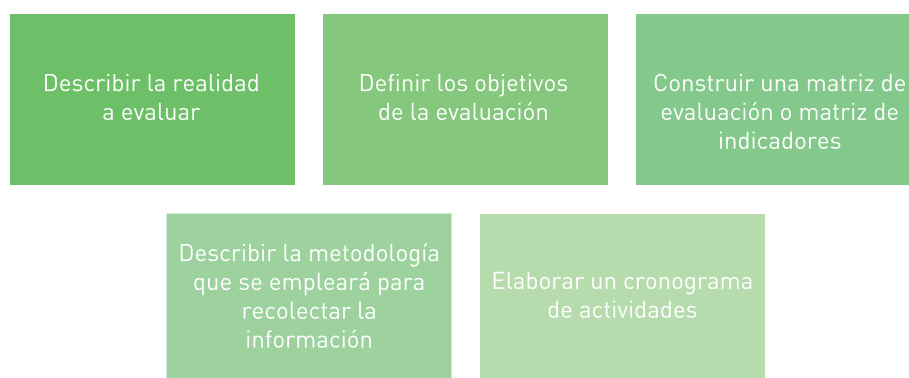


El diseño de la evaluación no es otra cosa que la planificación de la misma. Para ello, es aconsejable elaborar una propuesta de evaluación, es decir, un documento que permita registrar y ordenar el plan de trabajo que se realizará, los objetivos que se esperan alcanzar, la metodología para obtener la información necesaria, los controles de calidad que se aplicarán para validar la información, así como un cronograma para las tareas planificadas. Una de las primeras cuestiones a considerar es el conocimiento del proyecto que se ha de evaluar.

Resulta de vital importancia conocer las carac-

terísticas del proyecto que se ha de evaluar. Las mismas pueden estar formalizadas en un documento o no, pero, al momento de diseñar la evaluación, deben conocerse claramente las acciones que se busca evaluar. Si no existe proyecto formal, será parte del proceso de evaluación redactar una breve descripción de los objetivos y las acciones del proyecto y reconstruir los antecedentes de evaluaciones anteriores, si los hubiera, para luego, definir el momento y el alcance de la evaluación que se emprenda.

Al pensar el diseño de una evaluación se deberían contemplar los siguientes aspectos:



A continuación, se hacen consideraciones, en particular sobre algunos de estos aspectos.

Los objetivos de la evaluación: una vez definido qué se va a evaluar, es necesario determinar qué pretende el estudio, es decir, se deben enunciar claramente los objetivos de la evaluación. Estos objetivos indican qué información se espera obtener en relación a cada componente que será objeto de análisis.

Los objetivos son propuestas que orientan las acciones. Por lo tanto, una evaluación puede tener el objetivo de: diagnosticar, valorar los re-

sultados, rendir cuentas, revisar, etc. Más allá de los objetivos puntuales, la evaluación siempre aporta información que contribuye a la toma de decisiones, orientadas a la mejora del proyecto en cuestión.

La construcción de la matriz de evaluación: esta constituye la tarea más importante en la etapa del diseño de la evaluación, la matriz es una suerte de mapa del proceso de evaluación. Sintetiza, de modo ordenado, todas las decisiones que se adoptaron en términos conceptuales y metodológicos, en el marco de la evaluación que se diseña, tal como se presenta a continuación:

DIMENSIONES / EJES / COMPONENTES	PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	VARIABLES	INDICADORES	FUENTES DE INFORMACIÓN	INSTRUMENTO

Las dimensiones o componentes son los diferentes aspectos, los grandes temas que integran el programa/proyecto que es objeto de evaluación, las preguntas son los interrogantes que se pretende que –respecto de cada aspecto– la evaluación logre responder. Las variables e indicadores son los modos en que cada uno de estos aspectos o ejes son operacionalizados hasta la unidad mínima de información que pueda ser captada por los instrumentos; finalmente la identificación de las fuentes de información (primarias o secundarias) completa esta hoja de ruta.

Las **técnicas de recolección de información**: una vez definidos los indicadores a relevar, se debe seleccionar el mejor modo posible de hacerlo. Para ello, se dispone de variadas técnicas y sus correspondientes instrumentos para recoger la información. En general se suele utilizar una variedad de fuentes de información y de técnicas de relevamiento, entre las más frecuentes se pueden mencionar las siguientes:

TÉCNICA	TIPO DE INSTRUMENTO
Entrevista en profundidad	Guía de pautas
Grupo de indagación o Grupo focal	Guía de pautas
Encuesta	Cuestionario
Observación	Listas de cotejo
Análisis de documentos	Registros escolares, otros documentos
Portafolios	Portafolios
Comprobación	Prueba (Oral / escrita / actuación)

4. El análisis de la información

El momento del análisis ha sido descripto por algunos autores como “el momento de soledad del evaluador”. Una vez recabada la información –luego de las visitas en terreno, una vez leído el material documental, contabilizadas las cifras y repasadas las notas en las entrevistas–, es el momento en el que se intenta dar respuesta a la pregunta que motivó la evaluación. Esto es, sintetizar la cuantiosa información que por diferentes vías o fuentes describe y explica lo visto, escuchado o conocido sobre la situación a evaluar (*Nirenberg, 2008*).

La tarea es transformar caudales de información en nuevo conocimiento: se debe transitar por descripciones y explicaciones sobre cómo fueron produciéndose los acontecimientos, qué resultados se alcanzaron, y compararlos con las acciones planificadas. Se unen las percepciones de los evaluadores sobre lo observado, las intuiciones (los significados que disparan esas per-

cepciones) y los datos, en un nuevo conocimiento (*Nirenberg, op.cit.*). Independientemente del tipo de información que se obtenga, la guía principal del análisis siempre será determinada por las preguntas de evaluación.

El informe de evaluación

El informe de evaluación debe formar parte de una estrategia de comunicación de resultados, en sentido amplio. Solo en la medida en que los destinatarios conozcan los resultados y los comprendan, será posible que la evaluación pueda constituirse en un insumo que contribuya a la mejora.

Aspectos tales como la identificación de las diferentes audiencias, la consideración de diversidad de formatos posibles y contenidos del informe de evaluación, también constituyen decisiones significativas en términos de las consecuencias, el uso y el aprovechamiento que se logre de los resultados obtenidos.

En síntesis, más allá de estas decisiones, todo informe debiera ser: **conciso**, con una estructura ordenada que facilite su comprensión; **completo**, debe contener toda la información requerida para que los destinatarios adopten decisiones requeridas; **significativo**, relevante desde el punto de vista de los problemas que son objeto de indagación; y **claro** a partir de las descripciones, ejemplos y explicaciones que ofrece.

Monitoreo de programas y proyectos

Tal como se señaló anteriormente algunos autores proponen la consideración de las acciones de monitoreo diferenciadas de las de evaluación, aún en el caso que estos procesos tengan lugar durante el desarrollo del programa o proyecto que es objeto de trabajo.

Desde una concepción amplia de evaluación -como una reflexión sobre la acción a partir de procesos sistemáticos de recolección y análisis de información con el fin de formular juicios valorativos fundamentados, que orienten decisiones en términos de mejora de las acciones-, el monitoreo es un tipo particular y no necesariamente un proceso de naturaleza diferente.

Se denomina **monitoreo** al seguimiento que se realiza durante la ejecución de un programa o proyecto y, como tal, se constituye en un valioso instrumento de gestión que permite revisar en forma sistemática y en períodos cortos de tiempo los aspectos sustantivos del programa o proyecto en cuestión. En este sentido, el monitoreo construye una mirada evaluativa continua, muy cercana a la acción, que tiene como propósito servir de insumo para generar u orientar decisiones que permitan optimizar los procesos que despliega el programa o proyecto, detectar señales de alarma e identificar causas y posibles soluciones frente a situaciones problemáticas.

El punto clave para el diseño del dispositivo de seguimiento y monitoreo es la construcción de un sistema de indicadores lo suficientemente sensibles para que capten los aspectos centra-

les vinculados con los objetivos del programa. En todos los casos, es menester definir junto con los indicadores, las fuentes de información primarias y secundarias y la periodicidad con que se recolectará la información requerida.

Usos posibles de los resultados de evaluación

Si bien frecuentemente el diseño y la implementación de los procesos de evaluación insumen todos los esfuerzos y recursos disponibles, una etapa no menos importante es la vinculada con la promoción del uso y aprovechamiento de los resultados obtenidos.

El mayor valor de las acciones evaluativas reside en el carácter retroalimentador de estos procesos, por ese motivo, los resultados de toda evaluación tienen como finalidad última integrarse como insumos centrales en nuevos procesos de planificación y diseño de políticas, programas y proyectos educativos.

A partir de eso, se despliegan usos posibles de los resultados de evaluación, en función de las diferentes audiencias interesadas (decisiones políticos, referentes involucrados, beneficiarios directos e indirectos, actores del sistema educativo, financiadores, etc.) y del sentido y la dirección de las decisiones y acciones previstas como efecto de la evaluación.

Es posible identificar lo que se denomina (*Rebollo Izquierdo, 2016*) **uso activo**, cuando se asumen decisiones directas sobre el programa o proyecto a partir de los resultados de la evaluación (p.e. continuar o interrumpir, modificar un programa o curso de acción); **uso conceptual**, cuando se prevé la modificación de actitudes o posiciones de los actores sobre determinados aspectos de un programa o proyecto que ha sido objeto de evaluación. En tercer término, y por contraposición, se identifica un **uso simbólico**, como aquel que está asociado a la consideración de la evaluación y sus resultados como parte del cumplimiento de ciertos requisitos formales, y no como un proceso sistemático de reflexión sobre la acción.

Actividad sugerida: Evaluación de algunas políticas implementadas en el país

En este apartado presentamos algunos informes de políticas que han sido objeto de análisis y evaluación de algunos de sus aspectos. Los hemos seleccionado porque han sido elaborados por áreas estatales nacionales y provinciales, por centros de estudio o por varios de estos organismos en un esquema colaborativo. También, porque utilizan diferentes estrategias de indagación y fuentes de información, y porque abordan diferentes políticas, o una misma política desde diferentes enfoques y priorizando diferentes ejes.

Les proponemos que seleccionen alguno de los trabajos, el que resulte más cercano en función de sus intereses, e identifiquen allí los cuatro ítems:

1. los objetivos de las políticas, programa o acciones implementadas;
2. las dimensiones que han sido objeto de análisis o de evaluación
3. las técnicas y fuentes de información utilizadas
4. principales resultados

Informes de investigación

- **Evaluación del Programa Integral de Evaluación Educativa (PIIE), DINIECE, ME.**

Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el002399.pdf>

- **Procesos de mediación en la implementación de políticas educativas en un contexto federal.** Un estudio de caso: el plan de mejora institucional.

Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/serie_en_debate_13_web.pdf

- **Hacia una escuela de seis horas**, jornada completa en nivel primario, Ministerio de Educación de Córdoba.

- **El impacto de la AUH en la educación: más allá de la asistencia escolar**, CEDLAS.

Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/asignacion_universal_por_hijo_evaluacion_del_impacto_en_los_ingresos_de_lo_hogares_y_el_mercado_de_trabajo.pdf

- **Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por hijo**, UNICEF,

ANSES, CEDLAS.

Disponible en: https://www.unicef.org/argentina/sites/unicef.org.argentina/files/2018-04/inclusion_AUH_WEB2018.pdf



Seleccionar un capítulo de interés

Políticas educativas para transformar la educación secundaria. Estudio de casos a nivel provincial, UNICEF-FLACSO.

Disponible en: https://www.unicef.org/argentina/sites/unicef.org.argentina/files/2018-04/Educacion_UNICEF_Flacso_PoliticasEducativas.pdf



Bibliografía recomendada

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia_evaluacion_programas_08_completa.pdf



Bibliografía ampliatoria

- **Formulación, Evaluación y Monitoreo de Proyectos Sociales. División de Desarrollo Social.** CEPAL (2004).

- **Cohen, E. y Franco, R.** (1991). Evaluación de Proyectos Sociales. México D.F.: Ed. Siglo XXI.

- **COMITÉ CONJUNTO DE ESTÁNDARES PARA LA EVALUACIÓN EDUCATIVA** (1998). Estándares para la Evaluación de Programas. Bilbao.

- **Di Virgilio, M. M. y Solano, R.** (2012). Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.

- **JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS** (2016). Manual de base para la evaluación de políticas públicas. Programa de Evaluación de Políticas Públicas, Jefatura de Gabinete de Ministros y Ministerio de Modernización. Buenos Aires.

- **Gómez Serra, M.** (2004). Evaluación de los servicios sociales. Madrid: Gedisa.

- **HOUSE, E. y HOWE, K.** (2001). Valores en evaluación e investigación social. Madrid: Ed. Morata.

- **MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL.** (1999). Sistema de Información. Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales. Gestión Integral de Programas Sociales orientada a Resultados. Banco Mundial y UNESCO.

- **Nirenberg, O.; Brawerman, J. y Ruiz, V.** (2003). Evaluar para la transformación, Buenos Aires: Paidós.

- **Nirenberg, O; Brawerman, J. y Ruiz, V.;** (2003). Programación y Evaluación de Proyectos Sociales. Buenos Aires: Ed. Paidós.
- **OEI** (2013). Manual para la evaluación de proyectos de inclusión de TIC en educación. Ibertic. Buenos Aires.
- **Rebollo Izquierdo, E., y otros** (2016). Guía operativa de evaluación de la acción comunitaria. Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP) - Universitat Autònoma de Barcelona (UAB).

1 Políticas públicas: conjunto de objetivos, decisiones y acciones concretas que realiza el Estado con el fin de resolver problemas identificados como prioridades. Son herramientas para transformar la realidad y se encarnan y hacen efectivas a través de programas y proyectos (Programa de Evaluación de Políticas Públicas: 2016). Programa: es un conjunto de proyectos que siguen objetivos comunes y que se distinguen por estar destinados a diferentes poblaciones y/o utilizar distintas estrategias de intervención (Programa de Evaluación de Políticas Públicas: 2016). Proyecto: es la mínima unidad de asignación de recursos que, a través de un conjunto articulado de procesos y actividades, se propone uno o varios objetivos específicos orientados a transformar una situación de la realidad, disminuyendo o eliminando un déficit, o solucionando un problema (CEPAL: 2004).

2 Cabe señalar que algunos autores enfatizan la diferencia entre las acciones de monitoreo, propiamente dichas, y las evaluaciones intermedias; atribuyéndole al monitoreo un carácter más descriptivo en términos del tratamiento de la información y simple en cuanto al diseño del dispositivo; reservando los procedimientos y resultados más analíticos para las evaluaciones intermedias. En esta misma clase recorreremos algunos de los elementos que caracterizan los procesos de monitoreo.



Ministerio de Educación,
Cultura, Ciencia y Tecnología
Presidencia de la Nación

Organização
de Estados
Ibero-americanos

Para a Educação,
a Ciência
e a Cultura



Organización
de Estados
Iberoamericanos

Para la Educación,
la Ciencia
y la Cultura



**Escuela de Gobierno
de Política Educativa**