

Ensamblar la escuela

Los desafíos de conducir la implementación
de los programas educativos

JULIANA RICARDO



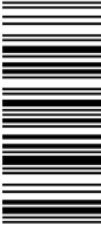
ecyS
Programa Educación,
conocimiento y sociedad
Área Educación

**Ediciones
Tornasol** Referente
empírico





Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales.
Sede Argentina.
Área Educación.



Directora

Valentina Delich

Secretaría académica

Cristina Ruiz del Ferrier

Coordinador del Programa Educación, Conocimiento y Sociedad, Área Educación

Sebastián Fuentes

Equipo editorial

Andrea Brito, Mariana Nobile,
Sebastián Fuentes

Comité asesor

Daniel Pinkasz, Silvina Finocchio,
Sandra Ziegler

Dirección de la colección

Referente empírico

Mariana Nobile y Sebastián Fuentes

Edición y corrección

Federico Juega Sicardi

Diseño

Julián Balangero

Maquetación e-pub

Javier Beramendi

Fotografías

Lucila Heinberg

Ricardo, Juliana

Ensamblar la escuela : los desafíos de conducir la implementación de los programas educativos / Juliana Ricardo ; Editado por Federico Juega Sicardi ; Fotografías de Lucila Heinberg. - 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Tornasol FLACSO, 2024.

Libro digital, PDF - (Referente Empírico ; 2)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-631-90324-6-8

1. Educación. 2. Política Educativa. I. Juega Sicardi, Federico, ed. II. Heinberg, Lucila, fot.

III. Título.

CDD 371.2001

—

© Juliana Ricardo, 2024.

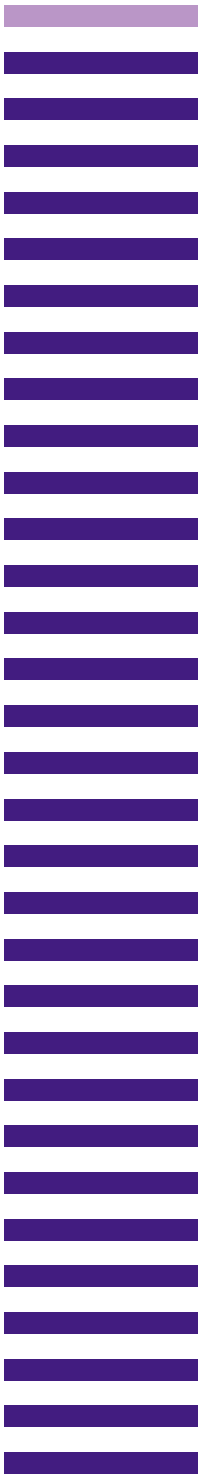
© de la editorial: Tornasol, 2024.



Atribución/Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional

—

Para citar esta obra: Juliana Ricardo, *Ensamblar la escuela. Los desafíos de conducir la implementación de los programas educativos*, Buenos Aires, FLACSO Argentina, Ediciones Tornasol, col. Referente empírico, 2023.



Ensamblar la escuela

Los desafíos de conducir
la implementación de los
programas educativos

JULIANA RICARDO



Ediciones Tornosol Referente empírico





A mi hijo Constantino

A mamá y su guardapolvo blanco



8 — 1. Primeras conexiones

20 — 2. Ordenar la escuela, organizar la investigación

- 25 — Los caminos de la investigación
- 33 — Los programas
- 35 — Las políticas educativas en contexto
- 38 — Los programas como tecnologías de gobierno
- 46 — La conducción escolar
- 50 — Escuelas que transforman políticas
- 54 — Escuelas que leen y actúan políticas
- 57 — La densidad de los cambios educativos
- 60 — La ficción ordenadora

68 — 3. Descripción del hacer

- 70 — Traducir y planificar
- 76 — Seleccionar y administrar
- 82 — Informar y negociar
- 87 — Consultar y validar
- 93 — “Adaptar el programa a la identidad de la escuela”

99 — 4. Leer las políticas desde la escuela

101 — Políticas “ilegibles”

103 — Políticas “intermitentes”

105 — Políticas “superficiales”

107 — Políticas “extranjeras”

113 — 5. Consideraciones finales

118 — Aportes para el diseño y la implementación de programas educativos

123 — Bibliografía

138 — Anexo

151 — Posfacio, por Daniel Pinkasz

157 — Agradecimientos

158 — Sobre la autora



1

Primeras conexiones

“Lo social no es algún tipo de cemento que puede fijar cualquier cosa, incluyendo lo que no pueden unir otros cementos, simplemente es la resultante de lo que unen otros tipos de conectores”.

LATOUR (2008).

El origen del presente libro se remonta al estudio iniciado en 2017 en el marco de la Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), asociado a dos preocupaciones. La primera, de índole científica, conocer mejor el funcionamiento de los programas educativos en las escuelas secundarias, considerando que se trata de un tema que ha sido interrogado por los estudios académicos, pero a través de preguntas o enfoques que no logran dar cuenta del modo en que las instituciones resuelven la simultaneidad

de acciones educativas. La segunda, política, busca aportar herramientas para avanzar hacia mejores formas de intervención estatal en la realidad educativa y también contribuir al diseño de políticas más consistentes, integrales, ligadas a los actores que protagonizan la cotidianeidad escolar y, de ser posible, más continuas.

Si bien mi formación de base —en Letras— y mi especialidad se orientan fundamentalmente a la didáctica de la literatura en el nivel secundario, muchos años de trabajo en el sistema educativo como docente, formadora de docentes y también como integrante de los equipos técnicos de diversos planes y programas que se diseñaron e implementaron en el país y en la provincia de Buenos Aires me llevaron a hacerme preguntas sobre la necesidad de intervenir en la práctica docente en un campo determinado, considerando las condiciones institucionales y el conjunto de circunstancias y tensiones que enmarcan la cotidianeidad escolar. Me ha tocado, asimismo, participar en distintas fases del diseño y la implementación de políticas educativas: escritura de diseños curriculares, planificación de programas y políticas curriculares, elaboración de materiales de desarrollo curricular y acompañamiento en su implementación, producción y revisión de normativas, organización de equipos de formación permanente y actualización académica de docentes, construcción de lineamientos de trabajo, entre otras acciones. Cada una de estas experiencias me rubricaba la necesidad de interrogar la dimensión institucional de la enseñanza en todos los niveles educativos, pero fundamentalmente en un nivel que se encuentra en permanente cambio, al que se viene cuestionando y que, al mismo tiempo, está reelaborando su identidad: el secundario. Aquí aparece la insoslayable pregunta por los actores determinantes a la hora de la implementación de las políticas educativas en la escuela: los equipos de conducción escolar.

Comencé a interrogarme sobre estas cuestiones en un momento histórico, previo a la investigación (2013-2015), en el que las políticas educativas nacionales “floreían” en un conjunto de programas emblemáticos, muchos de ellos destinados específicamente al nivel secundario: Conectar Igualdad, Plan de Mejora Institucional (PMI), la creación del Programa Nacional de Formación Permanente (PFNP), los Centros de Actividades Juveniles (CAJ), Patios Abiertos, Programa Nacional de Educación Sexual Integral (ESI), entre otros que hoy resuenan con notable presencia en el imaginario escolar y social. Las políticas educativas habían elegido incidir en el nivel —y en el sistema educativo en su conjunto— redireccionando tanto las condiciones materiales como las simbólicas de las prácticas de enseñanza. Los lineamientos y reglamentaciones sancionados a partir de 2006, con la promulgación de la Ley Nacional de Educación (ley 26206), las políticas educativas tendientes a la universalización y a la obligatoriedad del nivel secundario, habían puesto a las escuelas frente al desafío de dar respuesta a la masificación y al ingreso de nuevos sectores sociales históricamente excluidos.

La necesaria reinstitucionalización de este nivel educativo ha requerido del Estado modificar la configuración de las escuelas con el propósito de incrementar su potencialidad para inclusión de nuevos contingentes sociales. A partir de los cambios sociales, políticos y culturales que viene atravesando la educación, y de las demandas del mundo en el que se inserta, muchas escuelas y gobiernos han puesto en marcha algunas modificaciones, cuyo destino viene siendo estudiado por la literatura académica. Sin embargo, se puede observar que, a pesar de los caminos recorridos por las políticas educativas a lo largo de estas décadas, con todas sus variaciones —políticas, sociales y organizacionales—, los programas educativos fueron y siguen siendo las vías privilegiadas por los gobiernos para drenar cambios en las escuelas.

Quienes visitábamos las escuelas del nivel (docentes, equipos técnicos, equipos de supervisión) comenzamos, no obstante, a cuestionar la profundidad de las mejoras: ¿estaba cambiando realmente la matriz cultural y pedagógica del nivel? ¿Esas —todas, algunas— acciones lograban atravesar las prácticas educativas y llevarlas hacia mejores aprendizajes, más intensos, menos discontinuos, más significativos? ... Recuerdo que un colega me dijo una vez: “Esto de los programas es una locura: las escuelas están estalladas, las directoras no dan abasto con tantos programas, es un desfile de gente que va y viene y nadie sabe a qué vienen ni quiénes son... Apareció el de la Feria de Ciencias y lo querían mandar a cubrir las horas libres de Educación Física”.

Estas escenas me llevaron a redimensionar el diseño de mi investigación, no solo porque quería interrogar ese tipo de afirmación, sino también porque era necesario avanzar en una indagación que pudiera dar cuenta de la complejidad de lo que la implementación simultánea de programas implica: mirar esta trama y este conjunto de actores, acciones y circunstancias. Necesitaba acudir a un enfoque que permitiera discurrir entre las conexiones y, en esa complejidad óptica, preguntarme por los “nodos” de una red que tenía que reconstruir.

Uno de los desafíos centrales de mi trabajo consistió, por ejemplo, en poner en evidencia las relaciones que se establecen entre los circuitos por los que “fluyen” los programas y su implementación y las estructuras preexistentes propias del sistema educativo. Empecé entonces a pergeñar un trabajo ambicioso, una suerte de “cartografía” de las políticas educativas por programa, en la que pretendía observar las redes, asociaciones y circulación de los actores y la información en la implementación de los programas educativos en escuelas secundarias de la provincia de Buenos Aires. La hipótesis de ese trabajo era que, analizando

los programas en su conjunto, desde una perspectiva que logre reconstruir desde la escuela la red de asociaciones que se ponen en marcha para su implementación, sería posible advertir cuáles son los aspectos que favorecen o dificultan el logro de los objetivos propuestos por las políticas educativas implementadas a través de planes y programas, sin reducirlos a la mirada del éxito o el fracaso.

Pude observar, asimismo, que en ese conjunto de complejidades, en muchas ocasiones, se atribuye a la escuela la misión de articular políticas que en general son pensadas por separado y que la propia administración muchas veces no considera de un modo integral. Esto podría explicar, en parte, por qué las políticas educativas aparecen en las escuelas de manera desarticulada, considerando aleatoria y discontinuamente la necesidad de construir mediaciones que comuniquen entre sí las acciones que se ponen en juego, la gestión de los recursos o de los actores que se requieren para cada política.

Así, un análisis de los diversos aspectos que componen la red que se construye en torno a los programas me permitiría identificar cuáles son los puntos nodales donde los actores confluyen, se encuentran y se comunican. Y, también, identificar los factores que favorecen la ruptura, la discontinuidad y la inestabilidad de los procesos que suponen la implementación de planes y programas educativos en el sistema educativo bonaerense. Para ello, no debía seguir —y reproducir— el rumbo y la lógica de este esquema a través del cual se pretende regular la vida de las escuelas, sino preguntarme cuáles eran las relaciones que efectivamente se establecían entre los actores y quiénes las conducían u organizaban.

Con esa pretensión cartográfica, me acerqué a mi orientador en la elaboración de mi tesis, Daniel Pinkasz, cuyos trabajos en

En muchas ocasiones, se atribuye a la escuela la misión de articular políticas que en general son pensadas por separado y que la propia administración muchas veces no considera de un modo integral.

torno a los PMI y los programas del período había leído y resultaban especialmente valiosos para mi búsqueda, sobre la que no había tanta literatura vinculada a las políticas educativas por programa de ese período en el nivel. En uno de sus trabajos, me había dado una clave de lectura del conjunto de los programas: “Pareciera existir una nueva generación de programas que toman como unidad de cambio a la escuela” (Pinkasz, 2015: 11). Esto me alentó sobre la posibilidad de pensar que los programas formaban parte de una “visión sistémica”, tenían puntos de intersección y, en el sentido en que los planteaba, un lugar de anclaje de esa red que yo estaba intentando tramar: la escuela.

La primera conversación con Daniel fue muy ordenadora. Entre otras cosas, me invitó a dibujar esas redes: “¿Cómo te las imaginás?”. Este esquema, apriorístico, cargado de mi propia historia y mi largo tránsito por el sistema educativo, abarcaba desde las acciones escolares hasta los modos de financiamiento internacionales y sus vías de distribución federales y jurisdiccionales. Sabía también que esta perspectiva requiere “mirar” esta dimensión del sistema educativo que se encuentra con el desafío de articular y organizar acciones de diversa índole y procedencia y que, como decíamos, hallan en la escuela su destinatario final, en medio de un complejo entramado de mediaciones y redes políticas, pedagógicas y administrativas. Habituada a mirar las políticas “desde arriba” o desde el “nivel meso”, pensar y analizar “en red” desdibujaba la idea de jerarquía (que resguarda, regula y ordena el imaginario escolar). Eso me permitía distinguir entre la formalización de la educación en su estructura moderna y las innumerables relaciones que se establecen de hecho, no solo entre instituciones, sino también entre la escuela y los diversos ámbitos de la sociedad. Y, al mismo tiempo, entender que ambas dimensiones coexisten en la vida escolar.

En un análisis más profundo del esquema que esboqué, advertimos, entre otras cosas, que las escuelas constituían los “nodos” de gestión de esa compleja trama, y que podían ser abordadas como el objeto de estudio de mi investigación: mirar las políticas, las redes de implementación de programas, la ardua trama de contingencias y simultaneidades que estábamos viviendo, la multiplicidad de programas y actores, reconstruir vínculos, desde el lugar donde cobran vida, sentido y concreción.

Daniel me invitó a la leer a Latour. Así fue que, con la teoría del actor red (TAR, o ANT en inglés), me encontré con un punto de vista que me permitió identificar y analizar las diversas escalas de implementación de los programas, las interacciones que se llevan a cabo en ese marco y el funcionamiento de los actores y sus relaciones.

Logré definir, además, que en esta investigación las escuelas constituyen el punto de “encuentro” y “traducción” de las políticas educativas por programa y el primer “nodo” en la reconstrucción de una inmensa red. Pero, en este trabajo, sería fundamental realizar tal reconstrucción a partir de la identificación del conjunto de programas que efectivamente “llegan” a las escuelas. *A diferencia de las políticas que llegan a las escuelas a través de los programas, decidí llegar a los programas a través de las escuelas.*

Esta investigación está atravesada por dos supuestos filosóficos, políticos y metodológicos: primero, que las políticas educativas no preexisten a lo que se hace con ellas en las escuelas; segundo, que las decisiones que toman los actores encargados de su implementación devuelven una “fisonomía” (o “imagen”) de esas políticas. Sobre estos dos principios, logramos construir la arquitectura, el análisis y las conclusiones de mi trabajo.

En este estudio de los quehaceres cotidianos, no buscaba respuestas en torno al comportamiento de la escuela como “máquina

de educar”,¹ sino, precisamente, la observación de lo que no logra incrustarse en el orden de esa “maquinaria” y termina creando un orden nuevo o diferente. Creo que esta perspectiva me permitió sortear la lógica del éxito y el fracaso —mirada a la que propenden muchos trabajos que estudian la implementación de los programas—, para arribar a una mejor comprensión del objeto. En síntesis, me propuse “mirar las políticas desde abajo” y desde la heterogeneidad, evitando forzar la prevalencia de alguna entidad o una decisión por encima de otra. Se trata de un gran desafío a la hora de estudiar un sistema educativo construido sobre las jerarquías, la hipercodificación de sus relaciones y su formato y, particularmente, un nivel —el secundario— que nació signado por la misión de formar a las élites, categorizar y excluir.

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

El colega que me había advertido sobre el malestar que generaba en las escuelas el revuelo de actores vinculados con los programas había llegado a la conclusión de que “los programas no sirven”. Por esos tiempos, leí un trabajo de Aaron Wildavsky, pionero de los estudios sobre la implementación de políticas públicas en los años sesenta, que afirmaba que en esos tiempos “fue más fácil encontrar un hombre honesto que un programa

1. Este concepto es tomado de Pineau, Dussel y Caruso, *La escuela como máquina de educar* (2001). En este trabajo ya clásico, se analiza el triunfo de la escuela decimonónica en la modernidad como forma educativa hegemónica.

eficaz” (Wildavsky, 1979: 4). Ciertamente es que preguntarme por la eficacia o el éxito de los programas no me iba a llevar muy lejos de este tipo de respuesta. Además, tendría que pensar en una clase de estudio a contrapelo de lo que me interesaba, que era superar, como decía antes, la mirada binaria del éxito/fracaso de las políticas educativas y avanzar por la senda de una observación de las complejidades que pudiera echar luz sobre qué pasa cuando se pretende cambiar las escuelas y cómo eligen hacerlo las administraciones públicas. Así, en la medida en que las reformas no involucraran a la arquitectura central del sistema ni crearan las condiciones para el cambio de roles de sus principales actores (docentes, directivos o directivas y supervisores o supervisoras), el único modo de llegar con políticas hasta las aulas era con programas de acción directa sobre las escuelas.

Es claro que los programas “vienen y se van”, pero ¿quién o qué queda? Tal vez una “maquinaria”² de ensamblar y persuadir, como decía Bardach: “El proceso de ensamblar numerosos y diversos elementos del programa que se encuentran en manos de

2. Quiero aclarar que con la idea de “maquinaria” no me refiero a los aspectos “antihumanos”, mecánicos o tecnológicos del término, sino al conjunto de elementos heterogéneos, “engranajes”, movimientos y procedimientos que se ponen en marcha de manera relacional o sistémica, generando un modo de organización de la multiplicidad. Tal como la pensamos aquí, esta “máquina” que estamos describiendo implica fricción, resistencia, lucha, subordinación de unos procesos a otros: es decir, relaciones de poder. Como plantea Félix Guattari (1996: 54), “los conjuntos sociales son también máquinas, el cuerpo es una máquina, hay máquinas científicas, teóricas, informacionales...”. Todo este trabajo gira en torno a la observación de cómo los diversos actores construyen o interactúan (en el marco de) dichos “engranajes”, redes —en términos latourneanos—, y los ponen en diálogo en el contexto escolar, atravesados por disputas, tensiones, urgencias, complejidades, etc.: precisamente, lo opuesto a la idea de automatismo o mecanicismo.

diferentes partes que son independientes entre sí, razón por la cual la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando los elementos del programa que están bajo su control” (Bardach, 1977: 37).

Suponemos que esa “maquinaria” se “opera” desde la dirección de la escuela. Por esta razón, centré la mirada en el lugar del director o de la directora: la conducción escolar como ordenadora, hacedora de ingeniería, artesanía, ensamblaje, lectura y traducción de las políticas, y labradora de decisiones y soluciones para su implementación.



2

Ordenar la escuela, organizar la investigación

“En última instancia, este orden era el equivalente a lo que las reglas de metro y rima eran para los poetas de antaño: un conjunto de coacciones para estimular los hallazgos, una reglamentación de la que se sirven las improvisaciones”.

DE CERTEAU (1999)

En este capítulo, se presentan dos dimensiones del trabajo de organización o “puesta en orden”. Por un lado, se aborda la indagación y la descripción de las condiciones y el proceso desde los cuales las directoras o directores llevan a cabo la tarea de “ordenar la escuela” en el contexto de implementación de los programas educativos que van llegando, y lo que ello significa. Por otro, se focaliza en la tarea del investigador o investigadora como “ordenador” de la mirada, del trabajo de campo, del

recorte del objeto de estudio, entre otras cuestiones que se irán describiendo como parte del camino propio de toda investigación y de esta, en particular. Me pareció interesante poner en diálogo los dos “procesos de construcción del orden”, por una razón no evidente y, por ende, necesaria de transparentar: tanto el trabajo que hacen las directoras o directores en las escuelas como la investigación conllevan procedimientos de recorte, selección, administración, focalización... Hay una producción, *una creación*. Por supuesto, no me refiero a una “pura invención”, sino que se trabaja con materiales que preexisten, que están disponibles o no, que interactúan con tradiciones, lógicas, estatutos, modalidades, más o menos codificados. Esta idea, que retomo en el apartado “La ficción ordenadora”, concepto de Latour y Woolgar —y título de mi tesis—,³ no pretende establecer correspondencias entre los procesos de validación científica y los de la configuración del “orden escolar”, dado que se trata de puntos de vista, objetos, circunstancias y propósitos claramente diferentes. Pero, aunque no se trata de procedimientos idénticos o equiparables, sí es posible preguntarse, más tal vez como puesta en abismo que como analogía, cómo se encuentran esos caminos en los que el discurso de la ciencia, con su “autoridad material” (Latour y Woolgar, 1995), logra mirar y construir un objeto que, a la vez, está creando (algo, un orden) y se está creando. Me gusta pensar, ahora sí, como metáfora, en “Las ruinas circulares”, de Borges: la circularidad de la estructura de un abismo demiúrgico que el lector debe reponer.

3. Mi tesis original, de la que surge este libro como reelaboración, se denomina “La ficción ordenadora: interpretaciones, acciones, y decisiones del director para la implementación de programas educativos de nivel secundario”. Se encuentra disponible en el repositorio de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Pero, insisto, no es todo “invención”. Como decía antes, uno de los principios conceptuales que guiaron este trabajo es que las acciones del director o de la directora y el orden que se construye en la implementación de las políticas educativas no preexisten en su diseño, aunque sí dialogan con condiciones preexistentes (como las propias del sistema educativo, las condiciones socioeconómicas de la comunidad educativa, la historia institucional y la de los sujetos que se encuentran allí, etc.). Es por eso que el objeto de este estudio se configura por las estrategias y gestos que realizan las directivas y los directivos en el marco de su tarea cotidiana (un objeto “en construcción”), observando este contrapunto entre lo que ya “viene dado” y lo que se está construyendo.

Por tal razón, para describir esas prácticas cotidianas, esos criterios de actuación y los modos de resolución de problemas vinculados con los programas que llegan a las escuelas, fue necesario examinar y comprender cuáles son los condicionamientos, las relaciones que se construyen y las decisiones que se toman a la hora de implementar los programas educativos, considerando las perspectivas particulares y los lugares comunes desde los que cada director o directora asume esas decisiones.

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

Esta reconstrucción no resulta una tarea sencilla, porque requiere mirar, al mismo tiempo, el diálogo entre los condicionamientos que el sistema educativo imprime a la tarea del director o la directora y las transformaciones permanentes que ocurren en el marco de la implementación de las políticas educativas en las escuelas, entendiendo que esta no es una mera “ejecución” o

“aplicación” lineal de innovaciones. Desde esta perspectiva, la dimensión “proyectual” que implica el diseño de una política educativa adquiere, en la escuela, su concreción práctica.

Es por eso que resulta relevante identificar el conjunto de acciones que llevan a cabo las directoras o directores para poner en marcha y sostener esta praxis en la que las escuelas transforman, “interpretan” (Ball, 1994) y, en este sentido, producen sentidos y también políticas.

Por ese motivo, no se está frente a un director o directora que ejecuta acciones previamente coordinadas, sino que construye una “trama” para lograr organizar todas las demandas que se le presentan y urdir así una suerte de orden. Entonces, las preguntas son: ¿qué acciones llevan a cabo los equipos de conducción escolar para poner en práctica los programas, o lo que entienden que deben hacer con ellos? ¿Con qué propósito? ¿Cómo lo hacen? ¿Con qué “elementos” construyen esas soluciones? ¿Con quién o quiénes consultan las decisiones que toman?...

Así, consideramos oportuno optar por un número reducido de casos, atendiendo a ciertos aspectos que nos interesaba tener en cuenta en la indagación. Para ello, se construyó una muestra intencional de cuatro escuelas secundarias de un distrito del sur del conurbano de la provincia de Buenos Aires. Se trata de una localidad que a fines de 2017, de acuerdo con datos de la Dirección de Información y Estadística, contaba en el nivel secundario con 103 escuelas de gestión pública y 31.771 estudiantes, y a inicios de 2018, con 101 establecimientos y 33.819 estudiantes.

Para construir dicha muestra, en una primera fase, se establecieron los siguientes criterios comunes: todas las escuelas debían ser del nivel secundario y secundarias comunes orientadas; pertenecer a una misma región educativa y a un mismo distrito; ser de gestión estatal.

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

Cabe aclarar que este estudio no pretendió comparar las cuatro escuelas entre sí, sino utilizar la contrastación en el análisis para reconocer elementos significativos de cada caso y arribar a una descripción analítica que nos permitiera profundizar en el objeto construido y los problemas que se abordaron. Estas escuelas son:⁴

- Escuela de Educación Secundaria A (“La confluencia”): gestión estatal, urbana, céntrica, alta matrícula.
- Escuela de Educación Secundaria B (“El normal”): gestión estatal, urbana, céntrica, alta matrícula.
- Escuela de Educación Secundaria C (“La nueva”): gestión estatal, urbana, céntrica, baja matrícula.
- Escuela de Educación Secundaria D (“La escuelita del barrio”): gestión estatal, urbana, céntrica, baja matrícula.

Estas escuelas, si bien pertenecen a la misma región educativa y partido y son todas de gestión estatal, urbanas, presentan variedad, en tanto que se sitúan en cuatro localidades diferentes.

- Difieren en cantidad de matrícula: dos de ellas son escuelas “numerosas”, con más de quinientos estudiantes; las otras dos son escuelas “medianas”, con menos de quinientos estudiantes.
- Presentan diferencias en el abandono, la promoción efectiva, la tasa de repitencia y sobreedad.

4. He elegido nombres de ficción para preservar el anonimato de las escuelas y los actores con los que se trabajó en esta investigación.

- Han asumido configuraciones e historias institucionales diferentes (la escuela B tiene larga tradición en el distrito, una “escuela normal”, que se encuentra funcionando en el marco de la unidad académica. La escuela A, “La confluencia”, también es una escuela secundaria “histórica”, pero no tiene la tradición y el “prestigio” del “normal”. La escuela D, “La nueva”, está conformada,⁵ en cambio, a partir de una escuela de educación primaria y es relativamente nueva en una localidad pequeña.
- Están conducidas por diferentes perfiles de directora: la directora de la escuela A está en el cargo desde 2016 y todavía se encontraba en proceso de construcción de su rol; la directora de la escuela D, en cambio, lleva más años en el cargo y muestra mucho conocimiento y seguridad para la toma de decisiones; la directora de la escuela B fue la vicedirectora de otra escuela, pero hace poco tiempo que se desempeña en la conducción del “normal”; finalmente, la directora de la escuela C ingresó hace un año en el cargo y solo está acompañada por el secretario, pero se desempeña con mucha confianza y logró construirse como referencia para la comunidad educativa y el equipo docente.

LOS CAMINOS DE LA INVESTIGACIÓN

El trabajo de campo se articuló en lo que podríamos reconocer como tres momentos.

5. Llamamos “escuela conformada” a aquella que resulta de la revisión de la estructura EGB/Polimodal y previa a la reforma que definió seis años para el nivel primario y seis años para la educación secundaria.

En una primera etapa (de abril a septiembre de 2017), comenzamos a explorar los programas “desde arriba”, es decir, desde las decisiones ministeriales y, en lo posible, buscando acceder a los actores que pensaron, reglamentaron y coordinaron los programas. En este período, se realizó un relevamiento de los vigentes en el nivel secundario en la coordinación central de los programas a través de informantes clave: se conversó con referentes de la Dirección Provincial de Educación Secundaria, asesores, equipos técnicos encargados de los planes, programas y proyectos de dicha dirección (tanto de su diseño pedagógico como de su organización administrativa), equipo contable responsable de programas que implicaban rendiciones de gastos o gestión de dinero (como el Plan de Mejora Institucional —PMI—). También, siguiendo una compleja ruta de reconstrucción, conversamos con referentes de programas de la Dirección de Políticas Socioeducativas, de la cual dependían muchos de los programas vigentes; con coordinadores de los programas de conectividad y robótica de la Dirección de Tecnología Educativa, y con los coordinadores de programas provinciales nucleados en la Unidad de Coordinación de Programas. El objetivo de este acercamiento inicial era, en primer término, identificar los programas vigentes y contrastar con la información brindada por el sitio web de los ministerios de Educación nacional y provincial acerca del menú relevado previamente. En segundo término, pretendíamos observar la existencia de criterios de distribución de los programas y la posibilidad de prever cuáles eran los que podrían estar vigentes en las escuelas de un distrito, para seguir su implementación local. La información que recogimos en esta primera etapa no fue, sin embargo, suficiente ni esclarecedora a la hora de definir correlaciones entre los programas que se nominaban como vigentes, su efectiva vigencia, el universo de escuelas a las que se destinaban

dichos programas y la posibilidad de hacer un seguimiento de su implementación en un conjunto determinado de escuelas, localidades o regiones. Es decir, las entrevistas con los referentes del nivel central y el relevamiento de la información brindada por los medios oficiales (sitios web, documentos, normativa) daban cuenta de un escenario difuso, impreciso, poco estable y de bordes muy difíciles de abordar, dada la cantidad de propuestas, superposiciones, modos de conducción, niveles de gestión (si provenían de una u otra dirección o incluso si eran programas nacionales o provinciales), e indeterminación de universos destinatarios, que coexistían en la “lista sábana” de programas.

En síntesis: pudimos recoger un amplio listado de programas que parecían estar orientados al nivel secundario de la provincia de Buenos Aires, pero no resultaba posible por esa vía saber cuáles de ellos estaban vigentes, en cuáles escuelas se estaban implementando ni con qué criterios se seleccionaba el universo de instituciones destinatarias. Sí fue posible advertir, en este primer acercamiento, que la gestión asumida en 2016 con el cambio de los gobiernos nacionales y jurisdiccionales reformuló algunos programas, conservó otros y creó un conjunto de programas nuevos, y que, en este período, sostuvo una suerte de “menú nominal”, heterogéneo, desarticulado.

En una segunda etapa (de octubre a noviembre de 2018), llevamos a cabo la primera visita a las escuelas. Si bien la literatura teórica nos había advertido acerca de la distancia entre el diseño de las políticas y su implementación, y sosteníamos desde el comienzo que la escuela es un espacio de transformación de las políticas, era esperable que, por lo menos, el número y la denominación de los programas presentes en el discurso de los funcionarios a cargo de su diseño y coordinación presentaran alguna clase de correlato con los identificados en las escuelas. Por otra parte,

esta segunda etapa del trabajo suponía un momento de mayor estabilización de los programas en las escuelas (porque se transitaba el segundo año de gestión del nuevo gobierno). Esperábamos encontrar algunas definiciones en torno a los criterios de distribución, organización e implementación. Por ello, esta etapa del campo se centró en el conocimiento de las escuelas; el relevamiento de los programas presentes en ellas; la identificación de acciones y tareas de gestión que se ponen en juego para la implementación de los programas educativos; la indagación de los aspectos o las dimensiones de la gestión que mencionan las directoras como necesarios para poner en marcha programas educativos; el registro de dificultades a la hora de incluir los programas educativos; la exploración de modos de acceso y vinculación de los programas educativos con las escuelas, y la observación de los circuitos y dispositivos de comunicación con los que cuentan las directoras para dicha implementación.

Se llevaron a cabo una serie de visitas por escuela, en las se realizaron observaciones de las rutinas escolares, entrevistas a directivos y a personal de supervisión (la inspectora a cargo de las escuelas seleccionadas). Dado que nuestro trabajo no es de carácter etnográfico, la observación directa no fue el modo principal de recolección de información, sino las entrevistas. De este archivo, obtuvimos información suficiente para afirmar que, por un lado, la cantidad de programas relevados en nuestro primer momento, con las autoridades y referentes del nivel central, no presentaba una correlación con los que efectivamente se estaban implementando en las escuelas (que eran escasos o, en algunos casos, inexistentes). En muchas ocasiones, tampoco se hablaba de los mismos programas, sino que aparecían otros —pocos— que no habían sido nombrados por los funcionarios y referentes. Esto tal vez era atribuible al tiempo que había pasado entre nuestra primera etapa de relevamiento

y el acercamiento a las escuelas, y a que en el transcurso de esos meses se hubiera producido una oferta nueva. Resultó evidente, además, que varios de los programas aún no habían logrado transparentar sus circuitos de distribución, sus mecanismos de gestión y los procesos esperados para su implementación. El discurso de las directoras de las escuelas en torno a los programas era el de la incertidumbre y el de la desorientación. Los programas no solo eran escasos, sino que además muchos de ellos habían sido diseñados e implementados por la gestión anterior y se discontinuaban o continuaban con características diferentes que aún no estaban definidas. Aparecían también, como decíamos, algunos programas nuevos, a modo de “menú”, cuyos circuitos de atribución aún eran analizados por las directoras, ya fuera en el caso de tener que solicitarlos o en la espera de instrucciones por parte de las autoridades para acceder a los recursos que ofrecían. Pero el acercamiento a las escuelas no nos estaba devolviendo una visión especular de los programas: no se refractaba linealmente “de arriba abajo” de manera unidireccional la presencia de los programas enunciados por los referentes del nivel central, sino que, por el contrario, las escuelas funcionaban como un “espejo roto”, una red que se corta, “una promesa no cumplida”, como expresó una de las directoras.

En una tercera etapa (diciembre de 2018), se llevó a cabo una reformulación del trabajo de campo. Nos encontramos con cambios en los equipos de inspección del distrito, por lo cual debimos volver a iniciar el diálogo con las nuevas autoridades y el procedimiento de solicitud para ingresar a las escuelas, que nos insumió un tiempo considerable. En el contexto de este proceso, realizamos también una entrevista al nuevo equipo de inspección de las escuelas seleccionadas, que pasaron a ser supervisadas por tres inspectores. Esta entrevista nos permitió confirmar algunas hipótesis de vuelta al campo, como la necesidad de “leer” las políticas desde la escuela

—dada la vaguedad con la cual los inspectores se referían a los programas—, los criterios de selección de las escuelas e incluso los matices inciertos que definían las propias tareas: expresiones como “hay un montón de programas”, “nos preguntaron quién se quería hacer cargo de tal programa y así se definió”, “la agenda no nos permite planificar mucho” daban cuenta de que la incertidumbre que habíamos percibido en las escuelas no era ajena a la experiencia de los inspectores. Todo esto nos condujo a reorientar y matizar nuestra idea original acerca del modo en que se implementan las políticas educativas expresadas en programas que, en cierta medida, suponían algún nivel de correlación entre lo que proponía —o, incluso, prescribía— el nivel central y lo ocurría en las escuelas.

Relativizado este supuesto, el trabajo siguiente consistió en diseñar nuevos instrumentos y estrategias para volver al campo, observando qué hacen los directores o directoras con los programas. Así fue como terminamos reduciendo el peso de las referencias de las políticas “desde arriba” y reposicionándonos “desde abajo”, es decir, desde la escuela. Reformulamos los instrumentos de acuerdo con esta nueva orientación, bajo el supuesto de que los programas ya habrían adquirido un mayor nivel de estabilidad, no necesariamente en las operatorias de diseño, pero sí en las estrategias de implementación por parte de las escuelas, más familiarizadas ahora con las dinámicas de acceso y gestión de los programas que se les estaban presentando. Centrarnos en las acciones y los criterios de toma de decisión de los directores o directoras era el camino para aproximarnos a los problemas de la implementación, en la medida en que nos permitiría reconocer elementos significativos para los actores y, en ese sentido, una reconstrucción del camino de las políticas, de su imagen y de sus posibles puntos de encuentro y desencuentro.

Volvimos al campo en una cuarta etapa (2019). En este momento del trabajo de campo, el instrumento elaborado para

entrevistar a las directoras aportó diferentes datos, centrados fundamentalmente en el relevamiento de programas vigentes en las escuelas y las tareas que las conducciones escolares realizan en el marco de su implementación. Esta información resultó muy valiosa para comprender la dinámica que las directoras fueron definiendo como respuesta a las dificultades que les ofrecían los diversos momentos del encuentro con los programas (desde su acceso, pasando por su organización en la escuela, hasta la evaluación) y los criterios que ponían en juego a la hora de tomar decisiones.

También aportó gran cantidad de información con respecto al trabajo con otros u otras: cuándo se elegía trabajar con alguien de la escuela, cuándo se recurría a los inspectores o inspectoras, cuándo, cómo y para qué se construían circuitos informales de trabajo con colegas, que terminaban definiendo qué hacer en las escuelas con los programas. Finalizado el campo, procesamos y analizamos la información aportada por las entrevistas, en matrices de datos, esquemas y otros organizadores que nos permitieran observar el conjunto y las especificidades de los aspectos que queríamos relevar.

No fue objeto de este trabajo el análisis comparativo de lo ocurrido en los dos momentos en el que fueron realizadas las entrevistas, ya que lo que ocurrió no fue la planificación de dos instancias comparables, sino una reorganización de la perspectiva de nuestro trabajo de campo, en diálogo con la información recabada.

El proceso de escritura de la tesis que derivó en este libro se constituyó en una instancia fundamental en la transformación de la información relevada y analizada, en pos de su formalización. Como plantean Scardamalia y Bereiter (1985), en la medida en que el proceso de composición textual se presenta como un proceso dialéctico entre los problemas de contenido y los problemas retóricos del texto, tiene como efecto la transformación del conocimiento. Si este capítulo habla acerca de la “puesta en orden”, escribir es, como

lo plantea el vasto corpus de literatura en torno al tema (Bajtín, 1979; Vigotsky, 1979; Cassany, 1991; 1995; Fowler y Hayes, 1996; Zayas, 2012, entre tantos y diversos abordajes), una práctica ordenadora, desde el punto de vista cognitivo, epistemológico y social, ya sea en las situaciones cotidianas (Lahire, 1993a; 1993b; 2008) como en la vida académica o en la formación del/la estudiante (Bazerman *et al.*, 2005; 2010; Carlino, 2003; 2006; 2009): “Si consideramos el escribir a la luz de las funciones que cumple, los problemas a los que permite hacer frente y las posibilidades que abre, es posible entender la escritura como un instrumento semiótico que cambia las condiciones de trabajo de la mente” (Carlino, 2006: 10). La escritura académica, a su vez, tiene sus vericuetos. En la escritura de la investigación (proyectos de tesis, tesis, ponencias, *papers*, etc.), se escribe para interlocutores muy específicos (el mundo académico, los jurados, la comunidad científica): se trata de un discurso muy codificado, plagado de restricciones, pero también de requerimientos, en el que resulta todo un desafío encontrar la propia voz, sin perder el registro típico de la enunciación académica.

En otras palabras: escribir me permitió no solo formalizar, sino también organizar todo un recorrido que por momentos parecía caótico y sin rumbo: aprender de lo que se está indagando es un proceso mediado por la escritura. Y también fue una búsqueda.

En cuanto a los instrumentos que utilicé para abordar esta investigación, elaboramos entrevistas “en profundidad” de tipo personal y semiestructuradas, que realizamos a las directoras y las inspectoras o inspectores a cargo de las escuelas seleccionadas. En todos los casos, las entrevistas fueron acordadas con los entrevistados o entrevistadas, tanto el día y lugar como las condiciones de grabación, para luego ser transcritas para el análisis.

Con respecto a los temas de las entrevistas, se buscó, como objetivo común a las dos etapas, indagar en aquellos aspectos

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

Luego, avanzamos en el análisis de la información, a la luz de un conjunto de categorías y consideraciones que esbozaremos en este capítulo. Analizar la escuela como espacio donde confluyen diversos niveles de gobierno del sistema educativo, que la sitúan frente a un permanente “desafío organizacional”, requiere definirla y estudiarla desde un punto de vista que permita entenderla como parte de una trama más amplia y, a la vez, como un ámbito donde esa trama se emplaza, al mismo tiempo que se transforma.

LOS PROGRAMAS

En cuanto a los programas estudiados,⁶ en la primera etapa del trabajo de campo (2017-2018) se identificó la presencia de un conjunto bastante reducido. Es importante señalar que algunos de ellos fueron rápidamente reconocidos por las directoras como tales, por ejemplo, el PMI, aunque no estuviera vigente o implementándose

6. Se presenta aquí un resumen de los programas encontrados. Puede consultarse el detalle de programas e información ampliatoria en mi tesis de maestría, mencionada antes.

al momento de la visita a las escuelas. En otras oportunidades, la identificación de los programas era más difusa (por caso, en lo que refiere a programas de conectividad) y, más allá de la presencia de elementos (máquinas, robots, sistemas operativos), las directoras no asociaban estos recursos con un programa o un proyecto de política educativa determinado. Se registraron también aquellos programas que las directoras plantearon como proyección, es decir, en perspectiva de ser implementados en las escuelas a futuro. En este primer relevamiento, encontramos pocos programas (uno solo o ninguno) y una evidente heterogeneidad: en cada escuela estaba funcionando un programa diferente al de las otras; solo el PMI fue nombrado por todas las directoras. También existía un conjunto de programas que las directoras decían haber “solicitado” (como “En sintonía”, en la escuela “La nueva”, o “Nexos”). Según la descripción de las directoras, existía un conjunto de programas que se “ofrecían” a las escuelas y que ellas o algún actor (el inspector o inspectora, los coordinadores o coordinadoras de los programas) “seleccionaban” o solicitaban a través de mecanismos que analizaremos más adelante.

En la segunda etapa del trabajo de campo (2019), se relevó otro grupo de programas, en casi todos los casos, no coincidente con el grupo identificado previamente. El segundo campo nos devolvía un escenario de discontinuidad casi absoluta: los programas nombrados previamente habían desaparecido (o estaban “aletargados”) casi en su totalidad y, en cambio, habían surgido programas nuevos, no previstos —nombrados o anticipados— por ninguno de los actores. Tampoco los programas “solicitados” por una escuela (como “En sintonía” o “Nexos”) se habían logrado implementar, y algunos de estos, en cambio, fueron atribuidos a otras escuelas que no realizaron el procedimiento indicado para recibirlos.

LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DE CONTEXTO

Esta investigación se llevó a cabo en 2017 y 2019, durante el gobierno de Mauricio Macri, que había iniciado su gestión en 2015.⁷

Desde una perspectiva macropolítica, algunos trabajos, como el de Suasnábar (2018), han señalado como rasgos del período posterior a 2015 (es decir, el inicio de la gestión de Cambiemos) “el ajuste presupuestario, la polarización ideológica y la falta de una agenda de política”:

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

Otros trabajos, como el de Filmus (2017), proponen una mirada “retornista” con respecto a las políticas de los años noventa: “Es

7. Es importante destacar que el cambio de gobierno en 2015, con la alianza Cambiemos (una colación política nacional establecida entre la Coalición Cívica —ARI—, Propuesta Republicana —PRO—, la Unión Cívica Radical —UCR— y otras fuerzas políticas) asumió tanto la Presidencia Nacional como la Gobernación de la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), con la promesa de imprimir un importante cambio de rumbo en las políticas nacionales y jurisdiccionales que se venían llevando adelante en los años precedentes.

posible afirmar que las políticas llevadas adelante por el presidente Mauricio Macri han tenido como objetivo producir la restauración del orden neoliberal que había comenzado a implementarse durante la última dictadura cívico-militar y que logró desplegarse en toda su dimensión con la aplicación de las estrategias del ‘Consenso de Washington’ en el transcurso de la década de los 90” (Filmus, 2017: 24). Sandra Carli (2017), por su parte, identifica el período que comienza en 2015 con una expresión de la “nueva derecha”, que “combina la defensa de la apertura económica y la liberalización del mercado con nuevas articulaciones” (2017: 102).

El presente estudio no aspiraba a una mirada comparativa que filiara, desafiliasse o afiliase las políticas del período con las del período anterior o la década de 1990, pero sí a considerar como marco de nuestra investigación un escenario complejo, en el cual se produjo un giro rotundo con respecto a las decisiones políticas y económicas de los años anteriores, y un desfinanciamiento de la educación, tanto a nivel nacional como provincial: “Con el cambio de gobierno en el año 2016 se observa una reducción en términos reales del gasto en Educación y Cultura a nivel nacional [...] Algunas provincias son especialmente perjudicadas por la distribución de los recursos fiscales (en particular la provincia de Buenos Aires)” (Rivas y Dborkin, 2018: 47).

Los programas tienden a resultar opciones en el gasto educativo y, por ende, son susceptibles a la variación en virtud de las prioridades políticas. Es importante considerar estas fluctuaciones a la hora de abordar nuestra investigación, dado que constituye el contexto en el cual se lleva a cabo el trabajo de campo y se analizan las políticas educativas. Lo que se pudo observar fue una lógica muy variable en la presencia de programas en las escuelas y sin criterios visibles, tanto en la distribución de los recursos como en los tiempos, los modos de organización, los objetivos, los universos

destinatarios, los temas y los problemas abordados. Con el cambio de gobierno, hubo también una detención y un cambio en la lógica de algunos programas. Como observamos, en la transición entre las diferentes políticas educativas se “congelaron” unos programas, luego se reorientaron otros y se crearon algunos nuevos.

En este contexto de cambios, nos encontramos también con la desvinculación entre las nociones que las directoras nos aportaron en las entrevistas y las que nos brindó esta reconstrucción realizada a través de la lectura de documentos y la conversación con actores responsables del diseño de los programas o su coordinación desde el nivel central. Esa desvinculación se percibió en torno a los programas e, incluso, a su propio rol o las tareas involucradas en la implementación.

Para las directoras, por ejemplo, los recursos que llegaban a las escuelas fueron “desapareciendo” de manera más o menos progresiva o fueron distribuidos aleatoriamente:

Ahora en realidad no hay nada... Están recibiendo computadoras solamente algunas escuelas muy seleccionadas, hay muy muy pocas escuelas que están recibiendo. Y la selección no sé cuál es el criterio que tienen...

Directora de “La escolita del barrio”

No tenemos Plan Mejoras este año, teníamos. Solo está mandando solamente asistencia técnica de Conectar Igualdad para poner en funcionamiento el servidor pero no hemos recibido nuevo material.

Directora de la escuela “El normal”

Es decir, se evidenció un desacople o una ausencia de criterios de articulación entre las propuestas y los recursos aportados por cada programa (ya fuera por parte del diseño, los documentos,

las indicaciones de las autoridades o la creación de vinculaciones esperadas en el marco de su implementación), junto con la dificultad para sostener los procesos de continuidad de los programas, pero también de los recursos o lineamientos que los acompañaban. Asimismo, se pudo observar la existencia de un correlato entre este escenario previamente planteado y la percepción que las directoras y los inspectores o inspectoras expresan acerca de los programas, que avizora lógicas intrincadas y dinámicas difusas u opacas, acerca del sentido y los objetivos que estos plantean y las respuestas que se esperan por parte de las escuelas.

LOS PROGRAMAS COMO TECNOLOGÍA DE GOBIERNO

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

En Argentina, la necesidad de redefinir el vínculo entre las instancias centrales y locales de la gestión educativa, para permitir, entre otras cosas, un planeamiento desde las escuelas,

ya ha sido advertida y estudiada (López y Gluz, 2002). En este sentido, para llevar adelante un análisis de la implementación de programas en las escuelas, es necesario considerar el problema de la articulación entre niveles e intereses políticos que se entran en los dispositivos que se diseñan y se ponen en marcha en el gobierno del sistema educativo, produciendo, como vimos, transformaciones. Las teorías de la implementación aportan algunas interesantes reflexiones que problematizan la articulación entre los diversos componentes de las políticas públicas expresadas en programas, explicando las tensiones y los procesos de ensamblaje que las atraviesan.

Para Bardach, la implementación es “el proceso de ensamblar numerosos y diversos elementos del programa que se encuentran en manos de diferentes partes que son independientes entre sí, razón por la cual la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando los elementos del programa que están bajo su control” (Bardach, 1977: 37). En el presente trabajo, acordamos con este planteo de Bardach, según el cual el análisis de la implementación de los programas debe observar los procesos de ensamblaje y articulación que se ponen en juego —fundamentalmente en las escuelas— y que se vehiculizan a través de la persuasión y la negociación, y se constituye como un eje de nuestra investigación. En cuanto a los desafíos con los que se enfrenta actualmente el gobierno del sistema educativo, los estudios acerca de la regulación estatal nos aproximan a una mirada más integral sobre las políticas públicas en general y, particularmente, de los programas educativos, y nos permiten analizar en conjunto los problemas que se presentan en el marco de su implementación.

Los diversos procesos de reestructuración de los Estados que se llevaron a cabo en América Latina a partir de los años ochenta afectaron a la administración pública en general y

consecuentemente a la educación. Se discutieron y aplicaron medidas políticas y administrativas que tenían por objeto alterar los modos de regulación de los poderes públicos sobre el sistema educativo. En algunos casos, dichas medidas se llevaron a cabo a través de recursos y dispositivos de mercado, o directamente sustituyendo esos poderes públicos por entidades privadas, poniendo en juego “criterios de modernización” frente a la “ineficiencia” del Estado, concebido como *new public management*. En este contexto, se comenzaron a desarrollar estudios en torno al concepto de “regulación” (Barroso, 2004; Bolívar, 2004), que adquiere sentido a partir del proceso de reforma del Estado y los nuevos vínculos que se establecen entre Estado y sociedad. El concepto de regulación, tal como señala Barroso (2005), está asociado en general al objetivo de asignar, simbólicamente, otro estatuto a la intervención del Estado en la conducción de las políticas públicas. Tal como señala el autor, si entendemos la “regulación del sistema educativo” como un “sistema de regulaciones”, se torna necesario valorizar, en el funcionamiento de ese sistema, el papel fundamental de las instancias (individuos, estructuras formales e informales) de mediación o de pasaje de los diversos flujos reguladores, en tanto que allí se realiza la síntesis o se dirimen los conflictos entre las varias regulaciones existentes. Este concepto de “regulación como sistema de regulaciones”, de Barroso y otros, nos aporta una noción fundamental para nuestro trabajo en la medida en que nos alerta acerca de la necesidad de estudiar estas instancias “de mediación”, en tanto que “funcionan como ‘nodos de red’ de diferentes reguladores y su intervención es decisiva para la configuración de la estructura y dinámica del sistema de regulaciones y sus resultados” (2005: 734).

Otro problema que consideramos en este libro es el de la institucionalización de la acción mediante programas y proyectos. Plantean Atorresi, Feldman y Mekler (2013: 19): “La institucionalización

de un programa implica la integración de sus componentes y la formalización de sus estrategias a través de mecanismos estables que atiendan a la problemática que les dio origen y que garanticen su sostenibilidad institucional, financiera y normativa”. Interrogarnos sobre los modos y las estrategias de institucionalización de los programas es una tarea central aquí. Finalmente, es preciso visualizar los criterios con los cuales se asignan —o distribuyen— los programas a las escuelas. En los años noventa, una gran parte de los países de América Latina implementó programas compensatorios, focalizados en las escuelas que reciben a sectores sociales desfavorecidos en términos económicos, geográficos o culturales. Estas políticas compensatorias comenzaron a mostrar sus limitaciones e “ineficiencia” para resolver los problemas que se habían planteado. Por ejemplo, la desarticulación entre los programas terminó por producir superposiciones en las poblaciones objetivo (López y Gluz, 2002). Otro aspecto que señalaron los estudios es la necesidad de considerar las especificidades culturales regionales, el contexto de ruralidad y los escenarios de pobreza y exclusión a la hora de generar impacto real en las comunidades (Ezpeleta, 1997; Jacinto, 2008). Si bien no emplazamos esta investigación en el problema de la focalización, el impacto o la eficiencia de los programas, resulta relevante considerar los criterios que se han sostenido en el período estudiado y los supuestos políticos en los que se sostienen dichos criterios. En este recorrido, se puede observar la existencia de una serie de problemas asociados a las dimensiones gubernamentales que atraviesa la implementación de programas educativos hasta llegar a las escuelas: las dificultades a la hora de poner en diálogo niveles centrales y locales de gobierno a gran escala (sobre todo en el marco de políticas estatales federales); las consecuentes complejidades y limitaciones de los programas para “ensamblar” los diversos componentes implicados en dichas políticas; la existencia de múltiples

instancias de mediación o “flujos reguladores” presentes en la configuración de las estructuras de gestión; la definición de criterios de distribución de los recursos en una población heterogénea y numerosa, entre otros. Advertir estas cuestiones es fundamental para avanzar en un análisis de las complejidades que presenta la implementación de los programas educativos, considerando el conjunto de elementos que se entranan en la vinculación de los componentes que hacen factible su concreción en las escuelas.

Como antecedentes del análisis del lugar de los programas en el gobierno del sistema educativo previamente a los años 2000, podemos remitirnos a las discusiones que se plantearon alrededor del gerenciamiento de las instituciones en las décadas de 1980 y 1990. El análisis del lugar de los programas como nuevas tecnologías de gobierno de las escuelas en este período fue abordado, entre otros, por Bolívar (2004), Birgin y Terigi (1998) y Feldfeber (2009a). En este contexto, los programas fueron conceptualizados como una forma de gestión que se generalizó en los años ochenta (Europa) y noventa (América Latina, España) y analizados en el marco de los nuevos modos de regulación de las instituciones, en relación con la reforma del Estado y la construcción de nuevos vínculos entre el Estado y la sociedad.

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

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

Según Bolívar, en su análisis de la situación española, la autonomía y la descentralización de las instituciones generó una paradoja: “La paradoja fundamental del Estado moderno estaría en que, para mantener el control, adopta estrategias centralizadas que le hacen perder la legitimidad y, para incrementar o compensar la legitimidad, tiene que adoptar medidas descentralizadoras que le hacen perder el control efectivo” (Bolívar, 2004: 111).

Barroso (2004) retoma las primeras observaciones de Bolívar y otros en torno a la “ambivalencia” de la autonomía de las escuelas para tomar decisiones para analizar el caso portugués, considerando el currículum, la oferta escolar del reclutamiento y formación de docentes, de la gestión escolar y recursos financieros y del *partenariado* socioeducativo. En el marco de este análisis, observa que la “desinstitucionalización” de la vida social (por la pérdida de referencia a normas universales) lleva a la multiplicación de los espacios de producción política (en cuanto lugares

de legitimación, elección, invención de normas, construcción de proyectos y toma de decisión). Por ejemplo, las escuelas dejan de ser (o de parecer ser) lugares de aplicación de un proyecto educativo único construido a partir de un nivel centralizado, para ser (o parecer ser) lugares de construcción de proyectos educativos más o menos autónomos. Señala entonces que esta proliferación de espacios de decisión puede conducir a la atomización y fragmentación del servicio educativo.

Feldfeber (2009a) señala que, para llevar adelante las políticas destinadas a regular el sistema educativo argentino en los años noventa, en el contexto de una crisis del modelo de regulación burocrático tradicional, el Ministerio de Educación de la nación —el ministerio “sin escuelas” — “enarbó un nuevo discurso basado en la autonomía institucional y en la responsabilización por los resultados educativos que se articuló con los viejos mecanismos de funcionamiento centralizados y burocráticos del sistema” (Feldfeber, 2009a: 29). Según la autora, esto devino en la paradoja de la que hablaba Bolívar: la instalación de mecanismos de regulación central, que terminó por desregular la responsabilidad por el sostenimiento directo del sistema y por sus resultados, para garantizar el sostenimiento del sistema. Este proceso de centralización de las decisiones sustentado en la capacidad técnica y financiera del Ministerio de Cultura y Educación de la nación terminó derivando en la formulación de proyectos y demandas a las escuelas. Feldfeber coincide con Birgin y Terigi (1998) en que, lejos de generar la autonomía y la participación comunitaria, se produjo una en la desarticulación del sistema educativo. Los estudios posteriores a los años 2000 acuerdan en que las políticas educativas introdujeron un giro sustancial, un “nuevo signo”, tendiente a garantizar el acceso universal a la educación, que orientó el diseño, la lógica y el universo destinatario de los programas,

planes y proyectos (Gruschetsky, Landau y Serra, 2007; Feldfeber y Gluz, 2011).

Feldfeber y Gluz (2011) advierten que, a partir de 2003, las políticas educativas argentinas se proponen, desde un discurso fundado en el derecho ciudadano, construir modelos más integrales de intervención, basado en un rol más activo del Estado, en la garantía del derecho a la educación, en la promoción de la unidad del sistema educativo nacional y en el diseño de políticas inclusivas y más igualitarias fundadas en principios universales. Surgieron en este contexto programas universales, como la Asignación Universal por Hijo (AUH), Conectar Igualdad y el PMI. Las políticas hacia la educación secundaria se dirigieron centralmente a revertir la tradición selectiva que caracterizó al nivel, cuyos textos oficiales enfatizan la necesidad de motivar, incluir y retener a los jóvenes y adolescentes, otorgando especial importancia a la recuperación de quienes abandonaron la escuela. A partir de este principio jurídico y político de la inclusión, se realizó una revisión estructural, curricular y organizacional del nivel. “No obstante, los desarrollos del período no han transformado ciertos aspectos básicos de la política educativa de los ‘90, como la redefinición de la educación pública, los mecanismos de control que acompañan las intervenciones hacia los sectores en condición de pobreza, la efectivización de los principios estipulados en algunas leyes, o las dificultades para construir un verdadero federalismo sin por ello renunciar a la unidad nacional” (Feldfeber y Gluz, 2011: 354). Esta observación de Feldfeber y Gluz nos advierte sobre algunas posibles líneas de continuidad en el modo de concebir las políticas y, especialmente, en el lugar de los programas en la gestión del sistema educativo.

LA CONDUCCIÓN ESCOLAR

Se puede hablar del director o la directora de muchas maneras y desde diferentes puntos de vista. Hemos optado por pensar al respecto desde dos dimensiones: su rol y su lugar.

Para ello, podemos echar mano a algunas tradiciones conceptuales. En cuanto a la idea de gestión, Stephen Ball (1993a) plantea que, en la educación, el término “gestión” (*management*) ocupa “un lugar especial y reverencial”, y que hay un acuerdo masivo entre los prácticos de la educación de que la gestión constituye “la mejor forma” de dirigir las instituciones educativas. Si bien sobre otras posibilidades de organización, señala Ball, la gestión “hace enmudecer” cualquier discusión, se trata de una forma de organizar-gobernar las instituciones escolares, caracterizada por el énfasis en los aspectos burocrático-administrativos y una concepción-acción tecnocrática, que no permite reconocer los aspectos educativos, políticos e ideológicos que se ponen en juego en la micropolítica institucional. Otra limitación que atribuye Ball a esta perspectiva es que se fundamenta en las relaciones lineales, en el control de la organización y la acción; se presenta como mecanismo objetivo, técnicamente neutro, solo dedicado a la consecución de una eficiencia mayor: el mejor método posible. Retomando a Foucault, Ball atraviesa su análisis de la gestión por la mirada del panóptico y la presencia de un control omnipresente, considerando que el mundo social está encerrado en un caos irracional y necesita que le aporten su orden redentor. Eso es lo que hace, precisamente, la racionalidad discursiva — “imperialista”, según Ball— que construye superioridad desde un orden binario.

Este es, sin dudas, uno de los aspectos a considerar a la hora de plantear el rol del director de la implementación de las políticas en las escuelas: no pensamos la gestión como una tarea

tecnocrática y burocrática, ocupada del control y generadora de eficiencia, sino como un conjunto de acciones, decisiones y procedimientos —mediados por una serie de elementos contextuales, políticos y culturales— que iremos describiendo en este trabajo. Esta concepción está en consonancia también con la voluntad de alejarnos de la idea (cada vez menos transitada) de que las escuelas son campos neutros y ahistóricos, para pensarlas como ámbitos atravesados, como sosteníamos en apartados anteriores, por complejidades culturales, políticas, coyunturales, arenas de relaciones de poder.

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

Es posible, entonces, pensar la conducción escolar como el lugar de la “gestión” (con todas estas salvedades y desafiliándolo de la tradición tecnocrática, en la medida en que identifica un tipo de “función organizadora” de la dinámica escolar) orientada a la de la toma de decisiones —y posicionamientos que se ponen en juego para hacer ello— y mecanismos de producción de soluciones situadas en los problemas escolares.

Ahora bien, ¿cuáles son los problemas a los que tiene que dar respuesta la conducción escolar de nivel secundario en el marco de la implementación de programas educativos? ¿Qué respuestas y soluciones podemos observar? ¿Cómo se construyen dichas respuestas y soluciones? Estas son preguntas que guiaron nuestra investigación y que intentamos responder a lo largo de este libro.

La bibliografía especializada suele definir y describir un conjunto de taxonomías en torno al modo en que los directivos resuelven los problemas de su institución desde la tipificación de “estilos de liderazgo”: autocrático, democrático y *laissez faire*. Si bien Ball (1994) advierte que no existe un modelo puro, único y adecuado de estilo de conducción y que la elección de una u otra forma es contextual y depende de la biografía personal, profesional e institucional, consideramos que esta descripción de “modelos” no aporta demasiado al análisis que queremos componer y que orientó esta investigación, ya que la codificación de tipos ideales clausura los problemas que nos planteamos y los tamiza en roles predefinidos.

A la luz de las dimensiones y los interrogantes que se vienen planteando en torno al lugar del director o directora —o la gestión de las escuelas— en la implementación de programas, se busca aquí examinar y comprender cuáles son los problemas que se presentan, los condicionamientos, las relaciones que se construyen y las decisiones que se toman a la hora de implementar los programas educativos en las escuelas, considerando las perspectivas particulares y los lugares comunes desde los que cada director o directora asume esas decisiones. En este sentido, hay un trabajo descriptivo que pretende componer una mirada sobre los modos de “reacción” e intervención del director o directora, observando cómo se posiciona frente a las definiciones de su rol que presuponen (o que construyen) las políticas a través de los programas, y cómo interactúa con la función performativa para tomar decisiones. Como planteamos previamente, no concebimos la implementación de programas educativos en las escuelas como una mera “ejecución” o “aplicación” lineal de innovaciones. Como plantea Ezpeleta (2004b: 406): “Desde que una innovación es formulada hasta que llega a las escuelas, su circulación por distintos sectores y actores del sistema, inevitablemente

la transforma. Pero su llegada a la escuela no es un paso más en esa cadena, porque allí cambia la naturaleza de ese objeto”.

Desde esta perspectiva, la dimensión “proyectual” que implica el diseño de una política educativa adquiere, en la escuela, su concreción práctica. Es por eso que resulta relevante identificar el conjunto de acciones que llevan a cabo los equipos de conducción escolar para poner en marcha y sostener esta praxis en la que las escuelas transforman, “interpretan” (Ball, 1994) y, en este sentido, producen sentidos y también políticas.

Asimismo, es preciso advertir que esta praxis sitúa al director o directora en el lugar de organizador u organizadora de algo cuyo orden no preexiste, sino que se construye en el “hacer”. Esto que llamamos las “condiciones institucionales” es un conjunto de variables que deben ser permanentemente fabricadas; es, precisamente, parte sustancial del trabajo de la conducción escolar. No estamos frente a un director o directora que ejecuta acciones coordinadas con anterioridad, sino que construye una “trama” para lograr organizar todas las demandas que se le presentan y urdir así una suerte de orden. De ese modo, la concreción práctica, en las escuelas, del conjunto de programas vehiculiza acciones y asociaciones por parte de los directores o directoras que terminan dando como resultado un condicionamiento y, al mismo tiempo, una “imagen” de las políticas. Esto implica no solo afirmar, como lo hacen los estudios que venimos referenciando, que las escuelas, más que ser linealmente transformadas por las políticas, las transforman, sino que además permite empezar a describir cómo lo hacen y qué efectos producen en esa transformación.

Otra dimensión de este trabajo fue relevar un conjunto de tareas que los programas “suman” a las directoras para vehiculizar su implementación, con respecto a las habituales o las que se llevan a cabo en el marco del propio diseño histórico de la institución

(Tyack y Tobin, 1994). En primer término, observamos que las tareas asociadas a los programas presentan, desde el discurso de las directoras, la lógica de lo que Ezpeleta llamaría “densidad”: “Con la idea de densidad quiero acentuar que esa simultaneidad implica la búsqueda de cambios profundos en diferentes órdenes y niveles de la vida escolar” (Ezpeleta, 2004b: 416).

En todos estos sentidos hablamos de la conducción escolar como lugar de “ensamblaje” y de organización de la simultaneidad de actores, decisiones, acciones, recursos, etc., que se encuentran en permanente cambio y tensión.

En realidad cuando vos ponés en marcha un plan también queda muy a criterio del director y a veces el director puede estar bien orientado y a veces no. Son muchas cosas que tenés que poner en marcha... y también en diálogo: recursos, familias, gente... Y después cuesta trabajo remontar una situación que ya nació torcida. Cuando vos tenés que rectificar un programa, un proyecto, perdés un montón de tiempo.

Directora de “La escolita del barrio”

ESCUELAS QUE TRANSFORMAN POLÍTICAS

Conducir una escuela es muchas cosas y es una actividad atravesada por un conjunto de complejidades que no se pueden agotar en una sola perspectiva ni en un solo tipo de análisis: la historia institucional, las características de la comunidad educativa, la historia profesional del director o la directora y del equipo docente, las vinculaciones previas, entre muchas otras cuestiones que podemos nombrar para dar cuenta de la inmensa conjunción de variables que atraviesan la tarea directiva.

Tenemos que hacer las reuniones con los profesores, y también hacer la propuesta para los profesores seleccionados... Por ahí entre los profesores, con las características que tenían o que tienen, qué profesor era más apto —¡y si quiere y puede!— para hacer este tipo de trabajos, cuál era el objetivo del proyecto, armar con los profesores el proyecto de recuperar chicos que estaban en riesgo... Trabajar con las familias y además la de la demanda del equipo de orientación, que es muy grande... Es una escuela donde 1.600 y pico de alumnos, cada uno con su historia... Y sobre todo tenés que ver todo el tiempo con quién contás, porque no todos cooperan igual, a veces ni siquiera quienes tienen más historia en la escuela.

Directora de la escuela “El normal”

Consideramos que el esfuerzo por percibir la estructura, totalidad e integridad de las escuelas está cargado de una enorme complejidad, tanto que, para describirlas, los estudios pero también el arte han acudido a las metáforas: como fábrica, como máquina, como “una inmensa pared” (la inolvidable *The Wall*). Por su parte, el análisis de dichas complejidades requiere pensar en varias dimensiones. Una de ellas es su dimensión sistémica, es decir, las relaciones que esta establece con otras instituciones del sistema educativo (Ball, 1994). El análisis de esta dimensión sitúa la escuela más precisamente en el contexto político: está condicionada —en tanto organización micropolítica— por fuerzas externas. El Estado y la autoridad local, que pueden limitar la gama de posibilidades de que disponen directivos o directivas y docentes, modifican u orientan el carácter de la autonomía de que disponen las escuelas, según sea la política vigente. Entre los aportes de los estudios organizacionales de las escuelas, se encuentra la idea de que los procedimientos de articulación que se dan en otro tipo de

organizaciones entre medios y fines, entre acciones e intenciones, entre departamentos y otras estructuras organizativas, etc., no aparecen de forma tan nítida en las escuelas. También es preciso considerar que las instituciones escolares son campos de lucha, lo cual no significa necesariamente que las escuelas presenten una situación de conflicto permanente.

De acuerdo con Ball (1994), la dinámica escolar siempre está atravesada por un elemento político innegable expresado en los diversos procesos que se dan en la escuela, ya sea por aceptación o rechazo a las propuestas de las autoridades, a las innovaciones, reorganizaciones, etc. La mirada desde “la micropolítica” de la escuela enfatiza una perspectiva para el análisis de las políticas educativas, que pone foco en la escuela y en la interacción que se da entre los diferentes actores a la hora de su concreción. La perspectiva desde la “micropolítica escolar” ha sido abordada por diversos trabajos, como los de Gimeno Sacristán (2006), que buscan estudiar cómo los procesos de reforma educativa, en el marco de determinados contextos históricos, políticos, sociales y culturales, promueven u obstaculizan el cambio, en el seno de las instituciones educativas, y los desafíos con los que estas se encuentran a la hora de su implementación.

Aunque no se trate de la mirada que asumimos en este trabajo, se debe tener en cuenta el aporte de la perspectiva histórica para analizar las diversas formas que puede adoptar la relación política entre el Estado y las escuelas, superando la escisión entre política educativa y práctica escolar. En la medida en que nos interesa analizar el diálogo entre los actores y sus modos de otorgar sentido a las políticas que interpelan (Feldfeber, 2009) y a los discursos oficiales que enmarcan los programas que llegan a la escuela, un análisis micropolítico nos permite poner el acento en la dimensión política de la escuela, caracterizada en su interior

por la presencia de intereses diferentes, por el intercambio, la influencia y el poder. Reconocer a los actores presentes en las escuelas como agentes políticos supone aceptar la complejidad y la incertidumbre en la vida escolar y el empleo por parte de dichos actores de diversas estrategias de lucha para poder alcanzar sus fines particulares o grupales. Si bien en este trabajo no nos enfocaremos en la discusión sobre la “gramática” y la forma escolar, ni en el problema del “cambio educativo”, se puede observar que las escuelas han sido y son vistas por las políticas educativas y también estudiadas por los trabajos de investigación como ámbitos en los que se concretan —o se deberían concretar— los cambios o las reorientaciones que proponen las políticas y, particularmente, los programas. Es por ello que la presente investigación “empieza por la escuela” y “se queda en la escuela”, buscando analizar el conjunto de dispositivos que intervienen en ella y que no le son propios: la pone en el centro de la escena para descentrarla y se interroga acerca de estos supuestos que subyacen en la construcción de las políticas y teorías del cambio educativo.

En las escuelas, las actividades definidas por los programas y proyectos promovidos por los gobiernos no se integran a la normativa, a las prácticas vigentes de manera automática. Cuando no se modifica el molde institucional, las políticas terminan por funcionar en forma paralela a “las viejas y poderosas tramas, a menudo fundantes de lo que se quiere cambiar”. Observar, además, este ordenamiento paralelo suele estar condicionado por el no conflicto con lo establecido, mientras que, en la medida en que se producen tensiones, “la situación de paralelismo pasa a situación de subordinación” (Ezpeleta, 2004a: 171).

Si asumimos —como muestran los estudios sobre el tema— que todas las políticas educativas siempre son transformadas —aunque no siempre transformadoras— en y por las escuelas

—como plantean Tyack y Cuban (2001) y Frigerio (2000), entre otros—, entonces las preguntas deberán reorientarse hacia los mecanismos, las lógicas, las relaciones, las imbricaciones que se ponen en juego en esa (efectiva) transformación: con qué información, recursos y hábitos cuentan los actores que participan de este proceso para llevarla a cabo; qué decisiones toman alrededor de los problemas que se les presentan, y cuál es la imagen que nos devuelven de esas políticas una vez redimensionadas. Ese es, pues, el camino por el que avanza esta investigación.

ESCUELAS QUE LEEN Y ACTÚAN POLÍTICAS

Para analizar la “lectura” que hacen las escuelas —fundamentalmente, los directores— de las políticas y las acciones que llevan a cabo en relación con ellas, es preciso considerar que las interpretaciones que la atraviesan no son unívocas, son poco estables y previsibles, y siempre implican una reformulación de la norma oficial. Como plantea Rockwell:

La norma educativa oficial no se incorpora a la escuela de acuerdo con su formulación explícita original; es recibida y reinterpretada en primera instancia por los equipos técnicos y los supervisores, y posteriormente por las instituciones que lo inscriben en diversas tradiciones pedagógicas en juego dentro de la escuela. Las prescripciones oficiales no tienen otra manera de existir, de materializarse, que como parte integral de la compleja realidad cotidiana de la escuela (Rockwell, 1995: 13-15).

Agregamos que, en este proceso que describe Rockwell, el lenguaje juega un papel fundamental. En la escuela, como en otros ámbitos, los discursos funcionan como “redes discursivas”: “Una

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

Es por ello que el estudio de la dimensión discursiva es uno de los componentes fundamentales de este trabajo, ya que permite reconstruir el modo en que los actores se asocian y disocian, se mueven, se tensionan, se diferencian, se diversifican y, fundamentalmente, dialogan entre ellos y con las estructuras de las que van formando parte en el devenir de la construcción de los objetos que se pretenden estudiar.

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

Desde la filosofía del lenguaje, Ricœur (2000) plantea que, “en medio de esas cosas dichas, hay hombres que actúan y padecen; es más, los discursos son ellos mismos acciones; por eso el vínculo mimético —en el sentido más activo del término— sobre el acto de decir (y de leer) y el actuar real nunca se rompe del todo” (Ricœur, 2000: 12).

La lingüística en su corriente pragmática (Austin, 1982; Searle, 1980; Grice, 1975; Sperber y Wilson, 1981; Anscombe y Ducrot, 1983, entre otros) ha estudiado largamente las vinculaciones entre discurso y acción. Desde la semiótica, también planteaba Peirce que, antes de ser interpretados, los símbolos

son interpretantes de conductas. Sin pretensiones de ahondar en estas disquisiciones, por considerarlas aledañas a este trabajo, asumimos la estrecha relación entre discurso y acción, para analizar, precisamente, las vinculaciones entre lo que las escuelas “leen” e interpretan en relación con las políticas que se les presentan y lo que “actúan”.

También resultan valiosos los aportes de Charaudeau (2006: 68), que desde un punto de vista sociocomunicacional plantea que “el acto de lenguaje, considerado en un marco comunicacional determinado, se instaura en un espacio abierto y reversible (siempre se puede cambiar de estrategia y volver atrás)”.

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

En este sentido, también resulta útil pensar en la analogía con la lectura: Chartier (1989, 1994, 2004) plantea la lectura como construcción de sentido, como apropiación, que afecta, en términos amplios, a los objetos culturales —no solo los libros—. Esta construcción no se produce en el aislamiento, sino que subyace en las prácticas de lectura socialmente instauradas. Si hablamos de la lectura, ya se ha asumido también que esta implica siempre un encuentro “productivo”, no solo del lector con lo que lee (Jauss, 1987; Eco, 1981; Gadamer, 1996; Ricœur, 2000),

sino también de un texto con otros textos (Bloom, 1977; Kristeva, 1989 Genette, 1989).

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

De algún modo siempre estamos inventando, creando... porque son cosas nuevas y la gente se tiene que acostumbrar, incluso uno lo tiene que asimilar... La escuela tiene que asimilar algo nuevo y en ese asimilar hay mucho que se va haciendo en el camino y que tal vez no tenía un protocolo o no estaba previsto en esa documentación que te bajaron... No porque la escuela desobedezca sino porque le pone el cuerpo, acción, y eso cambia las cosas.

Directora de “La confluencia”

LA DENSIDAD DE LOS CAMBIOS EDUCATIVOS

Decíamos antes que una de las cuestiones que era necesario mirar para entender mejor cuál es el rol del director o la directora en la implementación de los programas es la relación entre “lo que hacen siempre” y “lo que hacen en el marco de los programas”. Había que mirar la *simultaneidad* de acciones y acontecimientos, no solo en la escuela, sino también en lo que se les pide a las escuelas: que atiendan, al mismo tiempo, un sinnúmero de situaciones de diverso orden y “espesor”. Esto no es algo nuevo para las políticas educativas, para las escuelas, y tampoco lo es

para la literatura académica. Justa Ezpeleta lo llama “densidad” (2004b: 416). Esto hace que se aglutinen diversas iniciativas habitualmente no coordinadas entre sí, originadas en fuentes diversas y transmitidas por vías muy diferentes.

Esta “densidad” —cambiar muchas cosas, sustantivas, al mismo tiempo y aceleradamente— trae aparejada una serie de problemas a la gestión de la cotidianeidad escolar, que fueron objeto de mi investigación.

El trabajo de campo me permitió relevar un conjunto de tareas que los programas “suman” a las directoras para vehiculizar su implementación, con respecto a las habituales o las que se llevan a cabo en el marco de lo que Tyack y Tobin (1994) llaman el diseño histórico de la institución. En las entrevistas, se plantearon preguntas destinadas a que las directoras identificasen y enumerasen cuáles eran las tareas que los programas implicaban para la gestión directiva.

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

Bueno, es la bajada, la administración, coordinarlo, trabajarlo con todos los actores de la escuela o al menos los que están implicados directamente... Esa sería una de las funciones.

Directora de “La confluencia”

La directora de “La nueva” coincide en esta idea de la multiplicidad:

En general es la gestión, la ejecución, el control, el acompañamiento y el monitoreo (a ver qué produce, qué no produce...).

Como se puede observar, esta multiplicidad abarca desde “la bajada” —es de suponer que refiere a la comunicación—,

la administración de fondos, la coordinación de tareas, la organización de los actores involucrados, el acompañamiento a docentes, el monitoreo.

Sin embargo, si analizamos esta lista de funciones y nos preguntamos si efectivamente estas tareas —que abarcan casi todas las dimensiones y acciones de la gestión escolar— son propias de los programas y “nuevas” en relación con las tareas habituales de los directores, es posible advertir que no lo son. Hay acciones que describen las directoras en el marco de la implementación de algún programa que, de hecho, son —o se supone que son— las habituales:

E: ¿Qué vas haciendo en el cotidiano para sostener el Aula de Aceleración?

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

Estas actividades que describe la directora de “La confluencia” —citar padres y madres por los o las estudiantes que no asisten a la escuela, observar clases, conversar con los y las docentes y con los y las estudiantes—, y que atribuye al Aula de Aceleración, no parecen de hecho diferenciarse de las que un director o directora lleva a cabo en las escuelas en su rutina habitual de gestión. Es probable que el Aula de Aceleración —el programa— acentúe o tensionen determinadas actividades que son habituales, pero tal distinción no está presente.

La directora de “La confluencia” plantea que la tarea que le insume más tiempo y dificultad es la “bajada” a los y las docentes:

Y, la tarea más importante es la bajada a los profesores, y que los profesores entiendan, y sobre todo cuando se trata de la parte administrativa trabajar mucho con la parte administrativa, los secretarios, los vicedirectores... porque primero arrancan por ahí... Son cosas nuevas y la gente se tiene que acostumbrar, incluso uno lo tiene que asimilar.

Ahora bien, ¿qué es lo hay que asimilar? ¿Cuál es el proceso que ponen en juego las directoras en esa “asimilación”? ¿Con qué operaciones y elementos la realizan? ... Intentaremos avanzar en estas cuestiones.

LA FICCIÓN ORDENADORA

En su libro *La vida en el laboratorio*, Latour y Woolgar (1995) abordan el estudio de la práctica científica con perspectiva antropológica. Allí analizan el proceso de inclusión de un observador “ingenuo” en un laboratorio científico, alguien que no está familiarizado con la ciencia, que no conoce lo que observa ni los nombres de los objetos que tiene adelante. Inicialmente, este observador “ajeno” al laboratorio intenta acercarse al trabajo científico con la información que le brindan sus impresiones. En unos pocos meses, este observador acumula un cuerpo de figuras similares, documentos y notas, descubre algunas reglas para la formulación de enunciados “científicos” y comienza a leer e incluso a escribir artículos. Aunque de a ratos se siente parte del laboratorio, es “dolorosamente” consciente de la debilidad de sus explicaciones, pero se esfuerza en “la construcción de orden del desorden a toda costa y sin recurrir a un orden preexistente”. Estas explicaciones del observador constituyen para Latour y Woolgar una ficción, en tanto que operan como un proceso de producción de hechos (1995: 285).

En nuestro trabajo, aunque abordamos un fenómeno ajeno a la práctica científica y, en sentido estricto, no resulta pertinente una plena analogía, hemos observado, por parte de las directoras, un procedimiento similar al del observador que describen los autores. El acceso y la implementación de los programas en las escuelas requieren por parte de las directoras un esfuerzo interpretativo para construir un orden que no preexiste a esta praxis: pareciera que la condición de posibilidad de la implementación de los programas es la operación de crear orden en el desorden. Esto no significa que no haya “ningún orden” previo: como decíamos, hay un conjunto de prácticas, definiciones institucionales, tradiciones, normativas, relaciones, etc., que condicionan y tensionan —de maneras más o menos profundas y visibles— el modo en que se incluyen en la escuela estas “nuevas tareas” asociadas a los programas. El programa no “cae” en un territorio llano. Pero sí impone o requiere nuevas intervenciones que muchas veces adquieren la forma de “invenciones”.

Según relatan las directoras, para acceder a los recursos que implican los programas (acciones escolares, proyectos, modificaciones en las prácticas docentes, mejoras en los y las estudiantes, etc.) es necesario intentar comprender cuáles son las vías, los medios, las lógicas, los interlocutores, a través de los cuales se accede a ellos. En algunos casos, este acceso es voluntario; en otros, existe una predefinición de las escuelas en las que impactarán los programas. Pero en ambas situaciones las directoras expresan desconocer los criterios, los propósitos, los circuitos, las modalidades con los cuales se movilizan los recursos en el sistema educativo y se distribuyen los programas. De acuerdo con su descripción, pudimos observar que las directoras se ven en la necesidad de realizar un periplo cuya lógica es variable y cuyos recorridos dependen de cada programa.

A continuación, se describe la reconstrucción de este recorrido a través del cual los programas llegan a las escuelas y se implementan.

Primero, las directoras deben reconocer los programas disponibles, ya sea a través de la información que brindan los inspectores por mail, WhatsApp o en reuniones; de la visualización del portal educativo de la Dirección General de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires, de mails que llegan directamente de la coordinación de los programas a las escuelas, de la comunicación con algún referente, o de varias fuentes a la vez (de manera no necesariamente coordinada).

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

Una de las directoras, dando cuenta de la dificultad que se les presenta a la hora de comprender cuál es el circuito que deben realizar para que la escuela sea beneficiaria del programa, sostiene:

O sea, hay dos modos, o te convocan, o vos te anotás y no sabés si hiciste mal la inscripción, si salís seleccionada, o qué.

El siguiente paso consiste en realizar las acciones pertinentes a dicho acceso: elaborar el proyecto, seguir el procedimiento administrativo indicado, realizar las revisiones solicitadas, participar de las reuniones a las que son convocadas, seleccionar los actores que participarán del proyecto, etc., en el tiempo y la forma requeridos. Finalmente, las directoras deben llevar a cabo las tareas que posibilitarán la implementación de los programas en las escuelas.

Este proceso que acabamos de describir fue el producto del análisis de los testimonios y la reconstrucción de los pasos

realizada en el marco de nuestro trabajo de campo. Ninguna de las directoras entrevistadas ni los inspectores pudieron dar cuenta con claridad de este proceso. Si analizamos los testimonios, los criterios y procedimientos que se ponen en juego para que un programa pueda llegar a las escuelas resultan poco “transparentes” y confusos a las directoras:

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

Directora de “La nueva”

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

Como el observador de laboratorio de Latour, las directoras atribuyen alguna explicación a la asignación de recursos a la escuela, con los elementos que tienen, por ejemplo, su propia percepción de la institución:

Cuando surgió esto de la situación de riesgo, se planteó por qué y lo aceptaron... siempre y cuando esté fundamentado... porque por ahí las escuelas de los alrededores tienen la décima parte de la matrícula que tenemos nosotros...

Directora de la escuela “El normal”

A veces esta cantidad de propuestas son así, muchas sugerencias que a veces nos llegan muy sobre la fecha, con poco tiempo de informarnos, con poca comunicación y no se aprovechan, suelen caer en saco roto.

Directora de “La escolita del barrio”

En este contexto, es el esfuerzo de *interpretar* (ese universo de posibilidades por las cuales se accede a un programa) y *producir* (las explicaciones y las acciones necesarias para ello) lo que termina garantizando, según las directoras, el acceso a los programas o la ejecución de alguna acción:

Nos dijeron “presenten proyecto hasta el 28 de noviembre” y creo que lo recibí el 14 de noviembre, y bueh... me da la sensación de que es alguien... ya tienen algo armado, andando algo, y bueh... lo mandan...

Directora “La nueva”

Primero te aclaro que era la inspectora anterior, inspectora 1, no inspectora 2. Yo creo que hizo una selección, fue a determinadas escuelas, porque lo que a mí me parece, porque no fue con todos [refiriéndose al PMI].

Directora de “La confluencia”

Pero, además, se agrega, literalmente, otro esfuerzo interpretativo al de comprender la lógica con la que funcionan y se asignan —o no— los programas a las escuelas: la lectura de los textos propiamente dichos (instructivos, normativas e insumos para su implementación).

Las directoras señalan incluso la necesidad de contar con un acompañamiento para realizar esta “lectura” que, según lo que plantean, resulta escasa o ausente:

El problema es que cuando te llega un texto o un proyecto, un instructivo en formato digital, vos no tenés dónde evacuar dudas o demás.

Directora de “La confluencia”

Este “esfuerzo interpretativo” se presenta no solo como un esfuerzo solitario (en términos de ausencia de acompañamiento por parte de quienes diseñan los programas), sino fundamentalmente como una materia ajena a su labor, que requiere de una “experticia” que las directoras sienten no poseer:

A veces sería bueno que la persona donde surge este proyecto venga y lo traduzca o diga cómo se puede implementar. En realidad lo que necesitamos es un acompañamiento, un interlocutor humano.

Directora de “La escuelita del barrio”

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

Todo esto nos llevó a advertir que las tareas que las directoras deben realizar para acceder e implementar los programas en las escuelas están mediadas o tamizadas por una ficción ordenadora (productora de sentido y orientación), a través de la cual deciden qué es lo que deben hacer, cómo y con quiénes. Corroboramos, además, que estas decisiones no preexisten a la acción, sino que son consecuencia de ella. Dicho en otros términos: en general, las directoras parecen no saber qué hacer —con los programas— hasta que lo hacen.

Las tareas que las directoras deben realizar para acceder e implementar los programas en las escuelas están mediadas o tamizadas por una ficción ordenadora (productora de sentido y orientación), a través de la cual deciden qué es lo que deben hacer, cómo y con quiénes. Corroboramos, además, que estas decisiones no preexisten a la acción, sino que son consecuencia de ella. Dicho en otros términos: en general, las directoras parecen no saber qué hacer —con los programas— hasta que lo hacen.



3

Descripción del hacer

“Como si fuera cierto que todo acto humano nace antes de ser cometido, preexiste a su encuentro con un ejecutor variable. Sabía qué era necesario e inevitable hacer”.

JUAN CARLOS ONETTI (2002)

Cuando hablamos de describir “el hacer”, nos referimos al conjunto de prácticas o acciones que ponen en juego las directoras en la cotidianeidad de las escuelas en función de la resolución de problemas que presenta la conducción institucional, específicamente en aquellos que se vinculan con la implementación de programas educativos. En este sentido, se trata de una descripción analítica de algunas acciones que configuran —o ayudan a configurar— los ensamblajes contingentes que realizan los equipos directivos junto con los colectivos docentes a partir de las

políticas bajo el formato de programas educativos. Este capítulo no pretende dar cuenta de todas las maneras de actuar de los equipos de conducción ni ser un protocolo de acción para las directoras o los directores de las escuelas, pero puede aportar elementos analíticos a tales fines.

También quiero retomar la idea de que las acciones que realizan y las decisiones que toman las directoras, de acuerdo con lo relevado, no parecen responder, en lo que respecta a los programas, a una lógica de “ejecución de instrucciones”, sino a la resolución de una serie de contingencias frente a las cuales van “ensayando” modos de proceder. Una de las directoras plantea:

No sabemos si el programa continúa o no, pero nosotros lo estamos ensayando.

Esta incertidumbre está muy presente. Es algo que Daniel Pinkasz identificó también en su investigación sobre el Plan de Mejora Institucional (PMI): las directoras y los directores parecieran no tener claro cómo llegan los programas (es decir, los recursos) y hasta cuándo van continuar. Esto resulta muy importante para la definición de los criterios de implementación escolar.

Las acciones que hemos relevado en nuestro trabajo de campo, y que se desarrollan desde el acceso a los programas hasta la concreción de su implementación, constituyen un repertorio que las directoras ensayan y estabilizan —de manera más o menos consciente— para crear un orden (llamémosle, el “orden de la implementación”⁸) que permita resolver los problemas que se les van presentando.

Cabe aclarar que no todos los programas se comportan del mismo modo y que esta nómina de acciones que detallaremos no

8. Ver al respecto el capítulo 2.

constituye un protocolo de actuación común. Pero sí da cuenta de las regularidades que hemos podido observar, registrar y organizar en los siguientes grupos:

- *Traducir y planificar*: primero, presentaremos las acciones que las directoras o los directores describen como tareas “de acceso” a la implementación, como leer documentos de orientación y producir textos que les permiten planificar sus acciones.
- *Seleccionar y administrar*: luego, exhibiremos aquí las acciones relevadas en torno a la gestión de los recursos aportados por los programas en las escuelas, desde la perspectiva del rol del director o directora como administrador de dichos recursos.
- *Informar y negociar*: en tercer lugar, analizaremos las vinculaciones de los actores de la escuela que ponen en juego las directoras para gestionar la implementación de los programas.
- *Consultar y validar*: finalmente, presentaremos las estrategias de trabajo con actores externos a la escuela, en función de la toma de decisiones con respecto a lo que se debe hacer con los programas y de la validación de dichas decisiones.

TRADUCIR Y PLANIFICAR

En nuestro trabajo de campo, advertimos que un rasgo que atraviesa el discurso de las directoras en las entrevistas es la idea de “ajenidad” de las políticas con respecto a la lógica de la escuela. Se constituyó en un tópico la demarcación de la distancia entre lo que las políticas esperan de la escuela y lo que la escuela

efectivamente hace o puede hacer, ya sea porque estas suponen recursos que no existen en la institución o bien una lógica ajena a la dinámica y la cotidianeidad de los actores:

A veces pasa eso. Vos decís: programa de laboratorio no lo llevo adelante porque no tengo laboratorio, pero la persona que lo pensó lo pensó para hacerlo con un laboratorio móvil, y por ahí que uno en el cotidiano estás tan embotado y no te das cuenta de que podés hacer un montón de cosas...

Directora de “La escuelita del barrio”

Como decíamos previamente, esta “extranjería” entre la experiencia escolar y lo que proponen las políticas es una característica típica de las reformas “de arriba hacia abajo” (Bolívar, 1996) y ha tendido a tratarse de forma defensiva, en lugar de aportar explicaciones que puedan ayudar a la organización escolar (Ezpeleta, 2004b). Es por eso que en este trabajo nos planteamos preguntas en esta última dirección señalada por Ezpeleta: ¿qué hacen las directoras frente a esa “ajenidad”? Pudimos advertir que las directoras, para “acercar” las políticas a la escuela (específicamente, los programas), ponen en juego una suerte de proceso dialógico de traducción y planificación.

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

El proceso de producción de sentido es propio de toda actividad semiótica, pero, en el marco del trabajo que estamos desarrollando, cobra una particular relevancia, ya que supone la gestión

de la información que hará posible que los programas “entren” a la escuela. Luego, a partir de esa información y como parte de ese proceso de traducción, las directoras deben “planear” acciones y plasmarlas en textos (proyectos, organizadores, actas, etc.). Vinculamos estos dos procedimientos o conjunto de acciones porque entendemos que están mutuamente definidos y constituyen un grupo de problemas que las mismas directoras asocian y reconocen como complejos y dificultosos. Si bien podemos pensar que el proceso de traducción de las políticas a la escuela atraviesa toda la implementación, hemos identificado un “nodo” de dificultades en la “puerta” de la institución.

Las directoras insistieron en lo dificultoso que les resulta la reconstrucción del proceso de ingreso o acceso de los programas a las escuelas: a través de diversos canales, llega información que las directoras deben seleccionar, leer, analizar y decidir qué hacer con ella para “traducirla” a la lógica de la escuela.

Por un lado, el acceso a la información llega a través de vías de comunicación que están diversificadas:

Toda la información llega siempre por mail, si el inspector ve que alguien no responde rápidamente, utilizan el medio más informal, que es el WhatsApp, y a veces por una cuestión de tiempos también, pide previamente antes de que mande el mail, va a llegar un mail de tal cosa, por ejemplo.

Directora de la escuela “El normal”

Como plantea Arabello (2019), las prácticas letradas en la actualidad están en constante mezcla con la oralidad, lo que termina por difuminar la frontera entre las prácticas de lectura y escritura. Desde esta perspectiva, podemos pensar que esta “fluctuación de canales” que describe la directora es propia del

mundo —la época, las tecnologías— que vivimos. Sin embargo, la vivencia de las directoras no es la de contar con una multiplicidad de vías o “recursos” comunicativos, sino que los modos de circulación de información que se presentan les producen una suerte de incertidumbre:

Nos pasamos revisando los mails a ver de dónde llegan...a veces tenemos que ir para atrás, poner en el buscador...porque a veces uno lee y no se entera bien qué era...

Directora de “La confluencia”

Por otro lado, la información que se recibe es percibida por las directoras como “desordenada” y carente de jerarquías:

La mayoría de las propuestas llegan por mail y después nuestra inspectora por WhatsApp por ahí nos refuerza, lean el mail, fíjense en el programa... Pero generalmente llegan por mail. El tema de los mails es que generalmente hay una sobresaturación de información. Es una observación que yo le hice a la inspectora, porque generalmente te llega la misma información desde sede de inspectores, te la reenvía el secretario referente, te la vuelve a reenviar la inspectora... Entonces vos tenés el mismo mail de tres fuentes diferentes y entonces llega un momento que vos decís: “Esto lo leí, no lo leí”... Hay una contaminación de información... En una de las clases que hemos tenido habíamos charlado de lo que eran los canales de comunicación; la comunicación tiene que ser diferenciada, lo que es relevante, lo que es urgente... y ese tipo de información no la tenemos. A veces pasa que al tener tantos mails a vos se te pasa, porque crees que la leíste y no la leíste... y se te pasa información por alto...

Directora de “La escuelita del barrio”

También ocurre que muchas veces la información o los canales de ingreso “se cortan”, como plantea esta misma directora:

Nos anotamos en su momento [en el programa “En sintonía”] pero nunca nos llegó información; es más, creo que del distrito a una sola escuela le llegó una respuesta para sumar actividades y demás.

La primera operación de la traducción consiste, pues, en seleccionar la información pertinente a un programa y tratar de comprender cómo eso que se plantea para un conjunto heteróclito de escuelas se puede asimilar a una en particular y sostener en ella: la propia. Pese a que muchos programas aportan documentos, indicaciones, instructivos de implementación e incluso normativa, las directoras dicen no encontrar en esos textos los elementos suficientes para realizar esa “traducción”.

Como plantea la directora de “La confluencia”:

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

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

En otros casos, a las directoras les cuesta reconocer un acompañamiento en esta modalidad de orientación:

Una cosa es leer un documento frío y duro y otra cosa es tener una bajada persona a persona.

Directora de “La escuelita del barrio”

Decíamos que la otra operación que las directoras ponen en juego para incluir los programas en las escuelas consiste en producir información nueva: elaborar proyectos, documentos, relevamientos u otros organizadores del trabajo en la institución. Nuestro trabajo de campo nos mostró que la producción de instrumentos para la planificación institucional, la elaboración de materiales para transmitir a los docentes determinado lineamiento u otros insumos destinados a ese fin no parece constituirse en la principal preocupación de las directoras (tal vez porque no se trata de tareas que realizan habitualmente). No obstante, coinciden en la dificultad que presenta, en los programas que así lo exigen, la elaboración de proyectos para acceder a ellos o para sostenerlos, es decir, que no son leídos por los docentes de la escuela, sino por las autoridades (fundamentalmente, coordinadores de programas) que los aprobarán o no, decidiendo el destino de los recursos:

Estamos a la espera de la aprobación de los proyectos que hemos presentado... La parte económica, la tarjeta, como dice la secretaria [risas]. Hemos mandado todos los datos, estamos esperando... Eso ya sabemos que va a ser otros desafíos, porque ya sabemos que no son clases de apoyo. Es otra cosa, todavía no sabemos cuál...

Directora de “La confluencia”

Lo que se puede observar es que, aunque existan lineamientos, indicaciones u orientaciones por parte de los programas, no parece haber una visión única en torno a la elaboración de los proyectos ni al rol del director o la directora en esta tarea.

La explicación del “éxito” o el “fracaso” del acceso a los proyectos por parte de las escuelas parece estar vinculada con las percepciones individuales de las directoras acerca de su rol, sus intereses o “habilidades” personales, la lectura que hacen acerca de las

necesidades que se van presentando en el marco de las políticas, la posición de su escuela en relación con las otras escuelas de la zona y los recursos (humanos, organizacionales, verbales) que tienen para afrontarlas: si lograron llevar a cabo los procedimientos implicados en el acceso a los programas en los inminentes tiempos y los disímiles modos en los que estos se presentan, si supieron o no elaborar el proyecto de manera adecuada, si escribieron o no “las palabras” que se esperaba que escribieran, si consiguieron o no encontrar al interlocutor pertinente para orientar sus acciones, si leyeron o no de manera apropiada los documentos, si contaron o no con el tiempo suficiente para dedicarse a las tareas solicitadas:

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

Directora de “La escolita del barrio”

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

SELECCIONAR Y ADMINISTRAR

Como se sabe, la escuela constituye una organización de carácter multidimensional: “La escuela es también, y al mismo tiempo, una

organización administrativa que, con formas específicas, es parte y depende estrechamente de la organización de ese orden que opera el nivel y le proporciona las bases materiales para ser tal. Como parte de esta, y especialmente importante para sus agentes, la escuela es, asimismo, una organización laboral” (Ezpeleta, 2004b: 411).

En esta organización administrativa y laboral, el director o la directora deben “resguardar” cierta dinámica que permite su funcionamiento (y, de algún modo, su estabilidad). Los programas, orientados por objetivos, implican en algunos casos un conjunto de tareas específicas para el director o la directora: por ejemplo, el programa Mis Alumnos focaliza fundamentalmente los aspectos administrativos vinculados con la asistencia de los y las estudiantes, mientras que los programas destinados a acompañar las trayectorias educativas —como las tutorías que se habilitan a partir del PMI— requieren de un trabajo con los y las docentes; en otros casos, proponen modificaciones en la dinámica institucional (como, por ejemplo, en las Aulas de Aceleración).

A su vez, el conjunto de los programas funcionando al mismo tiempo genera una dinámica particular que tensiona, sobre todo, la dimensión organizacional de la escuela. En esta investigación, nos preguntamos cuáles son las tareas que deben realizar las directoras para gestionar un grupo programas —más o menos simultáneos— en el marco de esta organización social, administrativa y laboral que es la escuela, observando que estas tareas no son uniformes ni permanentes. Si analizamos la información que hemos relevado en las entrevistas, podemos reconocer, en principio, dos acciones globales, que son seleccionar y administrar. Ahora bien, ¿qué es lo que las directoras dicen tener que seleccionar y administrar? Podemos categorizar cuatro conjuntos de elementos.

En primer término, *seleccionan y administran información* vinculada con los programas, tanto para acceder a ellos como para

implementarlos en las escuelas. En segundo lugar, las directoras coinciden en que una de las tareas centrales que tienen a cargo es la de *seleccionar y asignar roles y funciones a los recursos humanos* que son requeridos por algunos de los programas para su implementación (por ejemplo, el PMI requiere tutores, el Aula de Aceleración implica un reordenamiento de los y las docentes). Un tercer conjunto de tareas es la organización del *tiempo y el espacio* (las horas de los y las docentes y los y las estudiantes, los horarios de las clases y la gestión de las actividades “extraescolares”). Un cuarto grupo de responsabilidades está asociado con las *tareas administrativas* (por ejemplo, hacer las cargas de la asistencia de los y las estudiantes en el programa Asistiré, presentar rendiciones en el marco del PMI y garantizar el salario de los y las docentes).

En esta “generación” de programas estudiados, resulta muy frecuente que se solicite trabajo “extra” al mismo personal: asesoramiento del director o la directora a los y las docentes acerca de algún cambio de su perspectiva pedagógica, reuniones, planificación de estrategias para acompañar a estudiantes, elaboración conjunta de propuestas, entre otras actividades que hemos relevado. Sin embargo, estas exigencias no son acompañadas de los recursos necesarios para su concreción, como la asignación de los de tiempos o espacios:

El problema sigue siendo que los docentes no tienen horas institucionales para dedicarse a compartir estas experiencias, o los tenés que convocar fuera de su horario o recargar con horas extras.

Directora de “La escolita del barrio”

Como la escuela no tiene mucho espacio, costó encontrar los horarios en relación con el uso del espacio, que es un problema de esta institución que no tiene espacio propio...

Directora de “La nueva”.

De acuerdo con lo que venimos observando, las directoras se ven en el lugar de seleccionar y administrar la escasez, incluso la ausencia: información de la que no disponen (el modo de acceso a un programa, acompañamiento en la interpretación de lineamientos, previsiones sobre los tiempos). Excepto el caso del PMI, que suma tutores (y no se puede considerar estrictamente “nuevo programa”), y del Profesor Acompañante de Trayectorias (PAT) de las Aulas de Aceleración, los otros programas relevados no aportan nuevos recursos humanos estipulados para las acciones, recursos humanos que no tienen (docentes, secretarios o secretarias, asesores o asesoras en los temas que presentan los proyectos), con una disponibilidad horaria que no está prevista en su jornada (horas para los y las docentes, propuestas extracurriculares para estudiantes), con espacios de los que no disponen (aulas, bibliotecas, oficinas) y recursos que no funcionan (internet, computadoras, etc.).

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

Con respecto a la implementación del programa Aula de Aceleración, la directora de “La confluencia” plantea:

No tenemos mucho personal, porque hay poco dinero, porque es una remesa del año pasado, tengo cinco profesores. Tuve que conversar con ellos, presentarles el proyecto que se presentó. Se armó un espacio, dentro de todas las limitaciones de espacio que tenemos este año, porque nuestra escuela se vio más reducida de lugar

porque tuvimos que sacar aulas que teníamos cerca del castillo por indicación de la Dirección de Infraestructura. Esto nos llevó a usar el laboratorio, la biblioteca, la sala de computación... Con el poco espacio que tenemos igual nos conseguimos una cosita chiquita en el fondo del gimnasio donde los profesores tutores acompañan.

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

Como organización administrativa, las directoras de las escuelas expresan que tampoco están en condiciones de dar respuesta a las demandas que, interpretan, deben satisfacer por los programas. Pudimos constatar que el discurso de la “administración de la escasez” atraviesa todas las dimensiones de la gestión: la información, el personal, el tiempo, el espacio, el dinero, los recursos para realizar las tareas administrativas solicitadas.

En las entrevistas a los inspectores e inspectoras, esta cuestión adquiere otros matices y se desplaza a una mirada macropolítica: la idea de haber perdido recursos con respecto a los que se aportaban los años anteriores:

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

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

Inspector 2: Sí, mucho menos que años anteriores, particularmente en el caso de una de las escuelas que no está incluida, porque

escuelas promotoras solamente tenemos tres en el distrito. Ninguna de las que está en esta situación está afectada, pero sí recibe recursos en ese sentido, tanto de personal, como recursos económicos.

E: ¿Con otros años a qué se refieren? ¿Desde cuándo están estos cambios aproximadamente?

Inspector 2: Y, en el caso de la escuela B, me informaron que hace tres o cuatro⁹ años que no reciben recursos.

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

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

Una mirada macropolítica podría constituir un marco para interpretar la experiencia de “escasez” que narran las directoras. Pero también es necesario considerar que el terreno en el que se desarrollan estas experiencias no procede de las decisiones de las directoras únicamente, y ni siquiera del contexto, sino que, en términos organizacionales, está también predefinido por una estructura altamente codificada: el horario está establecido por la organización laboral (el director o la directora no tiene capacidad de definir la cantidad de horas de los y las docentes), la asignación de tareas también, porque el o la docente por hora cátedra tiene asignada la materia, sus quehaceres, sus contenidos (el director o la directora puede solamente ordenar el calendario semanal), la administración del dinero no le resulta una opción, ni puede elegir el modo. O sea, las tareas administrativas y organizacionales que

9. Se refiere al año 2016.

el secretario o secretaria o quien ejerce la dirección deben realizar en general son tareas pautadas por otros actores.

Pero, además, en relación con los programas, se toman decisiones (por ejemplo, la decisión de asignar o no un programa a una escuela) que tampoco se consultan o se asignan al director o la directora, sino que son percibidas por estos como arbitrarias o simplemente desconocidas o incomprensibles. A pesar de la heterogeneidad de las escuelas, de los perfiles de las directoras de las escuelas seleccionadas y de los programas que impactan en ellas, todas coinciden en esta experiencia de “ajenidad” y “desconocimiento”, por un lado, y, por el otro, en no haber sido consultadas por las autoridades o referentes de ninguno de los programas, para el diseño, la selección, el monitoreo o alguna otra instancia vinculada con ellos.

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

INFORMAR Y NEGOCIAR

En nuestro trabajo de campo, observamos que una de las funciones del director o la directora con respecto a los programas que llegan a las escuelas es transmitirlos a otros (los y las docentes,

los secretarios y las secretarias, los y las estudiantes). Para eso, deben comprender “de qué se trata”, asignar un sentido, saber qué es lo que deben hacer en la escuela con esas políticas:

Lo primero que tengo que hacer es informarme; porque si tengo que orientar a los profesores para implementar estas propuestas, lo tengo que leer previamente.

Directora de “La escolita del barrio”

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

Esta misma directora nos contó que la implementación del Aula de Aceleración en la escuela implicó un arduo trabajo de asesoramiento por parte del equipo directivo:

Lo que yo hice personalmente con el equipo directivo, entrevistamos a todos los profesores que vinieron a las aulas y los hemos asesorado y les hemos explicado todo este tema del ABP [aprendizaje basado en proyectos], porque ellos no estaban muy empapados del tema...

Informar a otros no es, sin embargo, una tarea exenta de tensiones ni un mero acto de transmisión. Es preciso tener en cuenta que todo proceso de significación se construye en el marco de la vida social, es decir, en la interacción y la “negociación” con otros sujetos (Mauss, 1971; Halliday, 1979; Eco, 2000; Berger y Luckman, 2003, entre otros). En el campo que nos ocupa, la escuela, esta “negociación de sentidos”, adquiere un conjunto de especificidades. La organización escolar está atravesada por diversidad de metas, contenidos ideológicos y conflictos e intereses (Ball, 1994). Así, en la dinámica activa de las escuelas ocurren procesos cotidianos de negociación entre los sujetos involucrados (Rockwell, 1986).

El testimonio de la directora de la escuela “El normal” es un claro ejemplo de la articulación de los programas con los procesos cotidianos de negociación, al referirse a la elaboración del proyecto del PMI:

La idea es armarlo en conjunto con el equipo para ver las situaciones. No empezamos aún porque, como ya te digo, el cotidiano a veces desborda y por ejemplo hubo un día que estuvimos toda la mañana entrevistando a los padres acerca de noviazgos violentos [...] cada vez se piden más cosas, y al momento, por ejemplo, ayer, hubo un paro que nosotros no nos enteramos, y te mandan a pedir un reglamento del paro, no lo había hecho nadie.

Directora de la escuela “El normal”

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

Se debe aclarar que la gestión que asumió en 2015 se caracterizó por tener una política de enfrentamiento con el gremio docente e implementó paulatinamente un control cada vez mayor sobre los responsables de las escuelas durante las huelgas. Sin embargo, no es frecuente que las directoras reconozcan la importancia de construir este lugar. Por el contrario, ellas mismas perciben los programas como una tarea “secundaria” y, muchas veces, como una suerte de “obligación”.

La directora de “La confluencia” nos comentó que puso en funcionamiento un Aula de Aceleración en la escuela para no ponerse en contra a la inspectora:

¿Te digo la verdad? No se trataba de ponerse en contra a la inspectora, lo miré de esa manera. Aparte a mí me llegó el comentario que es un proyecto no sé si de la región, que lo quieren instaurar y dije “vamos a donde hay que estar, no nos oponemos al sistema de cosas”..

Directora de “La confluencia”

No basta, entonces, con informar a los y las docentes lo que se debe hacer en cada programa. El lugar de los programas tiende a ser sesgado, atravesado por el sentido que le atribuyen las directoras, y subsumido a la lógica de las urgencias y prioridades cotidianas. Por otra parte, en la trama institucional de implementación, algunos programas ponen particularmente en juego la negociación con los y las docentes, como los que suponen cambios pedagógicos (entre los que encontramos las Aulas de Aceleración y el PMI). Esta tarea está atravesada por expectativas que tiene el director o la directora en torno a lo que debería ocurrir con los programas, pero también del desempeño que deberían tener los actores involucrados en su implementación (que, por supuesto, no son neutrales ni responden siempre a ellas).

La directora de “La confluencia” planteaba que los profesores que “tuvo que poner” a cargo del Aula de Aceleración no terminaron resultando idóneos, debido a su “juventud”:

Los profesores son todos muy jóvenes y cuesta un poco, porque justamente esta gente joven por ahí no tiene las suficientes herramientas para hacer frente a este grupo tan particular.

También nos decía con respecto a los y las estudiantes:

Hay problemas de disciplina, de convivencia, justamente por las características de estos chicos, que son grandes, son chicos, que son ajenos a la escuela.

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

También la directora de “La escuelita del barrio” nos planteaba que los profesores no están a la altura de los cambios de perspectiva pedagógica que requieren los programas:

Y todavía como que hay un poco de resistencia no por falta de voluntad, sino por desconocimiento de las nuevas metodologías, de posibles estrategias. Entonces eso es lo que hay que trabajar.

La directora de “La confluencia” se refiere coincidentemente a esta resistencia:

Lo que yo puedo ver es que el docente te dice todo que sí en un primer momento, pero después no hay mucha aplicación... Pero esto de robótica sí está funcionando... ¿Qué pasa en general?... Hay una resistencia, falta de tiempo, falta de ganas, falta de interés...

Es interesante observar que el uso que hacen las directoras del término “resistencia” (muy estudiado en la literatura del cambio educativo) no se concibe como una actividad de oposición al poder, desde la que se puede intervenir y movilizar, sino que se acerca más a la definición de algo que debería ocurrir y no ocurre, una formulación “por defecto”. Desde otra perspectiva, se puede pensar que la implementación de programas en las escuelas reedita otra cuestión también analizada en las indagaciones sobre el cambio educativo: la idea de que los instrumentos políticos y administrativos utilizados para realizar las innovaciones suelen pasar por alto, malentender o dejar de lado los deseos de cambio de los profesores (Hargreaves, 1996). El director, desde esta perspectiva, no es un sujeto que se limita a “controlar” (Ball, 1994) o

dirigir los cambios o la implementación de los programas en las escuelas, sino que se sitúa como un actor atravesado por el proceso de ensamblaje requerido por dicha implementación. Como planteaba Bardach (1977), este proceso se lleva a cabo a través de la persuasión y la negociación que se ponen en juego para que cada actor coopere. Agreguemos a lo que plantea Bardach que la “negociación de la cooperación” que se produce en el encuentro del director o la directora con los y las demás en la implementación de programas está rodeada de múltiples sentidos éticos, morales, pedagógicos, políticos y, al mismo tiempo, de limitaciones organizacionales, materiales y simbólicas... como siempre o, tal vez, más que nunca.

CONSULTAR Y VALIDAR

Pudimos advertir que, para decidir qué es lo que hay que hacer con un programa en la escuela, las directoras no recurren solo a la experiencia propia, sino también a otros actores. En primer término, se pudo observar que las directoras acuden a otras directoras. Tanto para comprender los textos que acompañan u orientan la implementación de los programas como para tomar decisiones en relación con las acciones a realizar, las directoras plantean que han construido redes con otras colegas a las que consultan sus decisiones.

La directora de “La confluencia” nos comentaba:

*Cuando tengo dudas, yo hablo con otros directores del área, sí.
Hablo con M. C. de Media X, con J.*

Las “redes de directoras” funcionan como “comunidades de lectura” (Chartier, 1994) o de interpretación, según cuenta la directora de “La escolita del barrio”:

En general decimos bueno, llegó tal cosa, cómo la resolvieron... y ahí buscamos la forma de averiguar quién hizo, qué hizo y cómo hizo...

Estas redes no son azarosas, sino que se construyen entre actores que se definen como “de confianza”:

[Consulta] con directora 1 [de la Media X], con M. C. [que era de la Secundaria X], que ya se jubiló... con J, de la X, que ella es nuevita nueva, la gestión joven... que ellas ya tuvieron antes, yo es la primera vez que tengo.

Directora de “La confluencia”

Se trata de redes que son construidas básicamente en las trayectorias e historias profesionales de las directoras:

Son directores del distrito y de la zona. El área está conformada por directores de la zona, son escuelas vecinas... es más, algunos fueron profesores de las escuelas o tenés directores que fueron profesores de tu escuela... Te vas conociendo.

Directora de “La escolita del barrio”

Estas redes “de confianza” parecen imponerse a las redes “oficiales” e incluso a las promovidas por la inspectora:

Hay un grupo de WhatsApp que armó la inspectora, pero... hay un grupo de directoras que yo consulto.

Directora de la escuela “El normal”

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

Directora de “La nueva”

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

Otra opción para la toma de decisiones de implementación, presente en los testimonios de las directoras, es recurrir a otros actores de la escuela. La directora de “La confluencia”, por ejemplo, nos comentaba que la lectura de documentos, la organización de la escuela en función de la implementación de programas o las dudas con respecto a las directivas las consultaba con su vicedirectora:

Leemos por nuestro lado y armamos el apunte, y después nos sentamos acá y lo discutimos. Y yo le digo: “Cómo lo estás aplicando allá”. “Y, mirá, yo hago así y así porque tengo a tal y tal”. Y digo: “Bueno, entonces si yo busco a tal acá, ¿vos pensás que podrá ir?”

Cuando le preguntamos por qué hacía este trabajo con ella y la elegía como interlocutora, respondió:

Primero, porque hay un conocimiento de años porque ella fue vicedirectora mía en una escuela donde yo fui vicedirectora.

Después yo pasé a profesora y ella fue vicedirectora y nos acompañábamos en cierta medida.

La directora de “La escuelita del barrio” nos contaba en su testimonio que para la lectura y elaboración de proyectos recurría a “una señora” que ha tenido experiencia en el cargo:

Por ejemplo, en la escuela tengo una señora que fue directora mucho tiempo y que está con cambio de funciones y entre ambas buscamos la resolución, el estatuto y me ayuda en ese sentido.

En la conversación informal, la directora comentó que esta señora no tiene un cargo jerárquico en la institución, sino que está desempeñando “tareas pasivas”. Se puede pensar que este criterio de la “confianza” también opera en la elección de los actores que acompañan la toma de decisiones de las directoras en la escuela, independientemente del rol que tengan en ella. En este sentido, si una directora decide trabajar con algún o alguna integrante del equipo de conducción, la elección se hace en virtud de ciertos rasgos o atributos ajenos a las tareas que tienen asignadas en el marco de las funciones implicadas en su cargo.

Finalmente, según lo relevado en las entrevistas, las directoras acuden a las inspectoras para recibir la información “que baja”:

En general las reuniones son inspección-escuela, bajan instrucciones, consultas desde la inspección y nosotros trabajamos con eso o respondemos a eso... La inspectora me convoca y nos dice en qué estado está esto, cómo lo están trabajando, cómo. Según el art. 75º, incisos 13.3.2. y 14, en situación de cambio transitorio de funciones por enfermedad del Estatuto del Docente, las tareas pasivas son asignadas a docentes o actores del

sistema por la junta médica, y se les permite cambiar funciones diferentes a las que vienen realizando, lo están implementando, cómo lo están armando desde el punto de vista administrativo, cómo están armando todo lo que es la administración...

Directora de “La confluencia”

La información que “baja” aparece como supuesto comunicacional en la relación con las inspectoras. Estas “bajan” la comunicación al director o la directora, que “bajan” la información a los y las docentes. Sin embargo, al profundizar el análisis de los testimonios de las directoras, podemos observar que, ante las consultas que ellas realizan, los inspectores o inspectoras llevan a cabo otras operaciones: fundamentalmente, “redistribuyen” información y promueven el agrupamiento entre directores:

[Sobre ABP llegó] un documentito de diez hojas que nos hizo llegar la inspectora, nada más... Igual ella hizo dos reuniones de asesoramiento, daba ejemplo con directores que ya tenían Aulas de Aceleración.

Directora de “La nueva”

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

Por ejemplo, con el Plan Mejoras en una reunión de área yo le digo a inspectora 1: “Vos sabés que tengo un problema con los proyectos”, y ella me dice: “Habla con Fulana de Tal, R, que no vas a tener ningún problema”. Hablé con Fulana de Tal y me dijo: “Mirá, esto es así, así, si querés te mando uno hecho, miralo, qué sé yo”.

Directora de “La confluencia”

Lo que se puede observar es que los inspectores o inspectoras tienden a “reproducir” el modelo de relación —y de gestión “con otros”— de las directoras: arman grupos de WhatsApp, generan “modelizaciones” entre colegas, redireccionan consultas a actores que están más informados o que tienen mayor experiencia en el tema, etc. Sin embargo, las directoras no reconocen estas acciones como una política, es decir, como un posicionamiento de gestión de los inspectores o inspectoras, ni como un marco de validación de sus interpretaciones y acciones.

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

Y, las dos escuelas están relacionadas, porque muchas cosas —o pocas cosas, tal vez— que aprendí bien las aprendí con ese director, R, y esta chica trabajó con él y aprendió con él. De hecho, él se fue como inspector, la señora M toma la dirección de esa escuela y ella ya es vicedirectora acá. Me la traje, una noche la llamo y le dije: “Vamos al acto público”. “¿A hacer qué?”, me dice. “A tomar la vicedirección, vas a ser mi suplente, porque yo tomo la dirección, entonces vos tomás la vicedirección”. Y bueno, ella accedió, tomó la vicedirección... y aparte por el conocimiento que ella tenía, vuelvo a lo mismo, las dos venimos de trabajar con el mismo director.

Lo que hace que esta directora considere al inspector X “un maestro” no es precisamente el cargo que ocupa en la actualidad, sino su “historia compartida” como director de una escuela. En los testimonios, es frecuente encontrar expresiones del tipo “viene de la escuela”, “también fue directora”, “tiene mu-

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

“ADAPTAR EL PROGRAMA A LA IDENTIDAD DE LA ESCUELA”

El trabajo de campo nos permitió entender, entre otras cosas, que las tareas reconocidas en el marco de la implementación de los programas no son ajenas al quehacer cotidiano de las directoras. Sin embargo, según su propio relato, los programas suelen plantear un “plus” de responsabilidades, en la medida en que provocan procedimientos (sociales, organizacionales, administrativos, pedagógicos) diferentes a los habituales, pero en general realizados por los mismos actores. Se trata de procedimientos que, como venimos diciendo, habitualmente no se encuentran “precodificados”, protocolizados o explicados: las directoras los van construyendo en la medida en que implementan los programas. Esto produce, al mismo tiempo, una triple demanda: la de “descubrir” su rol, entender el programa y conducir su implementación. He aquí la función “creativa”, constructora de un tipo de orden (entre lo ya sabido y lo nuevo), de la que hablábamos.

Hasta aquí hemos tratado de observar, comprender y describir lo que tienen en común las acciones relevadas en el rol de

Se trata de procedimientos que habitualmente no se encuentran “precodificados”, protocolizados o explicados: las directoras los van construyendo en la medida en que implementan los programas. Esto produce, al mismo tiempo, una triple demanda: la de “descubrir” su rol, entender el programa y conducir su implementación. He aquí la función “creativa”, constructora de un tipo de orden (entre lo ya sabido y lo nuevo).

conducción de las escuelas en el marco de la implementación de programas. Indagar en una suerte de fenomenología pormenorizada de la implementación de programas nos diría mucho sobre la micropolítica escolar, pero desde una perspectiva que no es la que hemos elegido. Sin embargo, sí pudimos encontrar algunas especificidades regulares. En esto, el perfil del director o la directora, su trayectoria profesional, su relación con la escuela que conduce y su comunidad educativa y la historia institucional no son asuntos menores. No solo porque frente al mismo programa directoras e instituciones reaccionan y funcionan de maneras muy diferentes, sino también porque los actores involucrados en los programas se vinculan asimismo de diversos modos. Hemos observado, por ejemplo, que las directoras que han ido construyendo una referencia dentro de la institución y con la comunidad educativa, que han albergado un vínculo con los equipos docentes, pueden incluir e implementar los programas con un mayor acompañamiento y consenso por parte de los diversos actores.

Esto se explica desde las perspectivas teóricas que venimos planteando, ya que *el “orden” que deben construir y renovar los equipos de conducción es desarrollado a partir de un “orden existente” anclado en las características del dispositivo escolar, que es una construcción no solo colectiva, sino también histórica.* Pero también en el reconocimiento de que, en su “hacer”, las directoras y los directores construyen conocimientos sobre su propio rol y, al mismo tiempo, su “estilo” de vinculación con las políticas educativas (nacionales, provinciales, municipales). Mientras algunas directoras son conscientes de que las tareas que deben llevar a cabo en el marco de la implementación de los programas son parte de rol, otras consideran que es una tarea extra que no tenían previsto realizar, sobre todo las administrativas:

[Para implementar los programas] uno tiene hacer las cosas como corresponde, buscar bibliografía... que realmente no es tiempo perdido pero, volvemos a lo mismo, es mucha demanda: cuando tenés pocos recursos humanos, no tenés que desatender la parte administrativa, la parte de atención a padres para sentarte a hacer algo en forma consciente. Es algo al mismo tiempo trabajo y rico para el director.

Directora de “La nueva”

Es que cobran en contralor y en cambio el PMI carga al directivo con pagarle el sueldo al profesor... Vos tenés que ir, sacar la plata, hacer la cuenta con el profe, pagarle... y me parece que no es una tarea que le compete al director.

Directora de la escuela “El normal”

Un aspecto que pudimos advertir es que las instituciones con mayor identidad y con un proyecto institucional potente (definido no solo en términos de “redacción”, sino fundamentalmente de “acción”, producido y apropiado por los equipos de la escuela), en diálogo con una claridad de dicha identidad por parte del equipo de conducción, tienden a no limitar la implementación del programa a un conjunto de “tareas extra”, sino a subsumir los cambios a su propia identidad (y no a la inversa), pero además los asumen con más sentido:

Yo más o menos sé de qué trata un programa y veo si sirve o si aporta a la escuela, si puede ser interesante o resolver algún problema o necesidad que tenemos... El programa se tiene que adaptar a la identidad de la escuela, si no, no sirve.

Directora de “La escolita del barrio”

Se produce así una relación dialógica entre la contextualización institucional de las políticas educativas y la necesidad de construir un “modelo de intervención” con respecto a cómo entender y poner en juego las acciones requeridas a la conducción escolar. Es esta relación la que analizaremos en el próximo capítulo.



4

Leer las políticas desde la escuela

“Leer es ir al encuentro de algo que está a punto de ser y aún nadie sabe qué será”.

ITALO CALVINO (1980)

Este capítulo tiene como propósito recuperar y formalizar conceptualmente el análisis desplegado hasta aquí, en función de la presentación de una síntesis de los aspectos relevados en el trabajo de campo y de su imbricación con los aspectos teóricos que desarrollamos al inicio de este libro. Sostuvimos que la imagen de las políticas que la escuela construye es la que las termina definiendo —y la que caracteriza— la implementación de los programas educativos y también la vinculación entre estos y las instituciones educativas. No se trata de escuelas a las que “les caen” programas, sino que se establece un tipo de relación que es

necesario reconocer y analizar. Así, las escuelas, más que definirse desde lo que las políticas esperan de ellas, construyen su propia imagen de las políticas al “leerlas” e interpretarlas (Ball, 1990).

Es preciso aclarar que, cuando hablamos de la “lectura” que las escuelas hacen de las políticas, nos referimos precisamente a un proceso interpretativo: no pretendemos que esta imagen “explique” o describa las políticas ni afirmamos que exista una relación lineal, homogénea o consecutiva entre lo que las directoras interpretan y lo que las políticas proponen. Es desde esta idea de “producción” de sentidos que avanzamos en el análisis de la información relevada en el trabajo de campo acerca de la imagen que las directoras nos “devolvían” de las políticas educativas, a partir de su lectura de lo que ocurre en la implementación de los programas que impactan sobre las escuelas.

Para analizar la “lectura” que hacen las escuelas —fundamentalmente, los directores y las directoras— de las políticas y las acciones que llevan a cabo en relación con ellas, es preciso considerar que las interpretaciones que la atraviesan no son unívocas, sino poco estables y previsibles. Siempre implican una reformulación de la norma oficial, pero no en cualquier sentido: como plantea Bourdieu (2003: 163), “la lectura es una institución histórica”. Esto implica, entre otras cosas, que cuando leemos no lo hacemos como una mera “decodificación” del texto, sino que estamos atravesados por nuestra propia historia individual y colectiva (y un conjunto de tradiciones, soportes, rupturas, etc.): un libro de 1530 no se presenta como uno de 1830 ni como un libro digital actual, así como un lector o una lectora de aquellas épocas no eran como los de hoy.

Desde este marco, al mismo tiempo que los programas aparecen en las escuelas y son las directoras y los directores quienes deben ponerlos en diálogo (contextualizar) con las condiciones institucionales, historias, identidades, trayectorias, etc., ese

proceso de contextualización también nos presenta varias claves de análisis en relación con este proceso de “lectura” —como asignación de sentido— que se pone en marcha: ¿qué nos dicen las directoras sobre estas políticas educativas por programa que abordamos en la investigación? ¿Cómo las describen? ¿Cuál es la imagen de la política educativa que estas escuelas nos muestran? Hemos podido advertir un conjunto de rasgos comunes, que expondremos en adelante: “lo común” en los diversos modos de concebir y gestionar lo heterogéneo.

POLÍTICAS “ILEGIBLES”

El primer rasgo que hemos relevado en las políticas del período, a través del análisis de la información hallada en nuestro trabajo de campo, es su dificultad para ser “leídas”, es decir, comprendidas e incluso reconocidas como tales. Si retomamos la metáfora de Ball (1990) de las políticas concebidas como textos y discursos, podemos pensar también que el “sentido” que se les asigna a estas es precisamente una suerte de negociación entre lo que proponen y lo que se “interpreta”, entendiendo que no se trata de un proceso lineal ni exento de tensiones, sino que, por el contrario, está constituido por ellas. Hemos reconstruido y analizado el intrincado proceso por el cual las directoras acceden a la información sobre los programas y, en ese itinerario, los obstáculos que se les presentan a la hora de realizar las acciones destinadas a que los programas sean asignados a las escuelas (hacer proyectos de manera inminente, buscar orientaciones para reelaborarlos, evaluar la pertinencia de dichas orientaciones en función de su aprobación, llenar formularios, consultar con actores que no están “a la mano”, entre otras). Hemos visto también que tanto la

información como la dinámica de las propuestas que llegan —o no— a las escuelas son percibidas por las directoras como caóticas, y por ende deben recurrir a procedimientos —ficciones, decíamos— ordenadores, que permitan asignar un sentido y una orientación a las acciones que se espera de ellas. En este relato, el acceso a la información, que habilita a su vez el ingreso a los programas —una suerte de “doble acceso”—, parece ser una de las principales dificultades con las que se encuentran las directoras. Un aspecto que destacan en este mecanismo con el que los programas operan y “llegan” —o no— a las escuelas es la “opacidad” de criterios de selección y distribución. Otro rasgo vinculado con la indefinición o la opacidad de los criterios es la ausencia de sujetos a quienes atribuir las decisiones. Es muy frecuente en las entrevistas que las directoras consideren que estas políticas son elaboradas y gestionadas por sujetos que ellas desconocen y que lo hacen desde una lógica ajena a la de la escuela. Relevamos también, en cierta medida como consecuencia de lo anterior, una cantidad de expresiones “de desconocimiento” que atraviesan el discurso de las directoras con respecto a los programas: “no saber”, “no entender”, “mal entender”, “equivocarse”. Estas expresiones, como decíamos, resultan muy frecuentes en el proceso de acceso a los programas, pero también surgen en momentos como la elaboración y reelaboración de los proyectos, la asignación de partidas a las escuelas, el trabajo con contenidos específicos, entre otros procedimientos que ya hemos analizado. Esta idea de “no comprender” suele resultar obturadora para la acción y entraña el supuesto de que lo que no se puede comprender o leer no se puede hacer. Si bien los malentendidos, la incompreensión, los “desentendimientos” son propios de todo acto de comunicación (Grice, 1975; Sperber y Wilson, 1981; 1995), queda claro que, en los casos que estamos abordando, no se trata de un mero procedimiento de

interpretación discursiva de lo que otro “quiso decir”, sino de algo más complejo, que está vinculado con la representación que tienen las directoras de las políticas, en un doble sentido: lo que ellas esperan de las políticas y lo que creen que las políticas esperan de ellas. Si los malentendidos representan situaciones en las que este proceso de construcción del sentido por parte del receptor deriva en un resultado que diverge —más o menos significativamente— del sentido original que tenía para el emisor, aquí no parece haber divergencia de sentidos, sino sentidos no explicitados, variables, mutables o poco transparentes. Llevado a nuestros casos: las directoras esperan información “más transparente”, “más clara”, “más organizada” y una implementación “más acompañada” de manera ante todo presencial. Si leer las políticas es, como venimos planteando, asignar sentidos, aquí no hay textos “legibles”, sino “ilegibilidad”: un lenguaje ajeno e impredecible.

POLÍTICAS “INTERMITENTES”

Como se ha dicho, la idea de que los programas “aparecen”, entran en “letargo” o “desaparecen” es recurrente en el discurso de las directoras. Asimismo, si comparamos los programas presentes en las primeras entrevistas (2018) con los de las segundas (2019),¹⁰ se pueden advertir grandes diferencias. De acuerdo con la información relevada y sistematizada en mi investigación, en un solo caso (el Plan de Mejora Institucional —PMI— en la

10. Ver cuadro de la página 56 de mi tesis “La ficción ordenadora: interpretaciones, acciones, y decisiones del director para la implementación de programas educativos de nivel secundario”, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), [disponible en línea](#).

escuela “La nueva”) el mismo programa se continuó en el lapso entre las dos etapas del trabajo de campo. En ninguno de los otros casos un mismo programa permaneció vigente en las escuelas: o bien estaba presente en la primera entrevista y luego se discontinuó, o bien surgieron programas nuevos que no estaban —o no existían— previamente. Asimismo, el PMI (si se quiere, el más “estable”) no se presentó con continuidad, sino que se “interrumpió” o bien se retomó después de haber sido interrumpido (ver, por ejemplo, el caso de la escuela “El normal”, donde recibieron el programa, luego se discontinuó en el período de la primera entrevista y después se volvió a asignar en el segundo tramo del trabajo de campo). Desde la perspectiva que nos ocupa, la de las escuelas, podemos decir que las directoras expresan una suerte de “sensación de intermitencia” producida por estos cambios. La primera explicación para este hecho es el cambio de gestión política. En este, se “perdieron” casi todos los programas impulsados y financiados por la gestión previa a 2015 y surgieron algunos nuevos programas (con otra lógica, otra manera de concebir las políticas y otro tipo de presencia en las instituciones). Más allá del color que adquieran estos cambios, de la magnitud de las “pérdidas” o de las valoraciones que las directoras puedan hacer en torno al desfinanciamiento de la educación, debemos considerar que este no es un fenómeno aislado, sino que el hecho de que cada gestión política quiera “desandar” el camino trazado por el gobierno anterior resulta habitual, y, por las características propias de las acciones políticas expresadas en programas, se ha estudiado que estos generalmente terminan por convertirse en “arenas de lucha”: “La asignación de recursos para ejecutar la política está condicionada a un período de gobierno, lo que afecta considerablemente la continuidad y sostenibilidad del programa. Igual suerte pueden correr programas emblemáticos para un gobierno

o gestión: pueden convertirse en blanco elegido ante el cambio de elenco gubernamental” (Atorresi, Feldman y Mekler, 2013: 20).

Por otra parte, la idea de que las políticas quedan en meras enunciaciones o se “pierden” parece resultar algo familiar a las directoras, que no cuestionan esta dinámica en ninguna oportunidad (a pesar de la diversidad de perfiles que presentan y rasgos de las instituciones que conducen), sino que la aceptan como parte de una lógica ajena a ellas y ante la cual asumen un rol pasivo o de mero espectador. Así, los cambios políticos que buscan diferenciarse de un modo radical de las políticas precedentes —habitualmente, desestimándolas—, el desfinanciamiento educativo del período y la lógica propia de los programas terminan por producir no solo discontinuidades en los procesos de cambio que se busca promover, sino también una suerte de “desazón” en los actores del sistema educativo. Cuando nos preguntábamos por el vínculo entre lo que las escuelas —y en particular las directoras— “leen” de las políticas educativas y lo que “hacen” o “actúan” desde esa lectura, podemos pensar, a partir de lo expuesto, que la “intermitencia” de los programas —sobre todo, de su modo de intervención y del sostenimiento de los recursos que aportan—, lejos de producir, planear o “inducir” mecanismos de continuidad “intraescolares”, la tendencia dominante parece ser la pasividad y la inacción. En este sentido, es posible conjeturar que la intermitencia de los modos de intervención de las políticas educativas tiende a despotenciar la acción —o, por lo menos, la visión proactiva— de la gestión escolar.

POLÍTICAS “SUPERFICIALES”

A diferencia de otras tradiciones políticas destinadas a cambiar radicalmente la escuela o ciertos elementos o dinámicas en ella

—políticas de carácter radical, diría Ezpeleta (2004b)—, no hemos relevado en nuestro trabajo de campo referencias a la idea de “innovación”, de “cambio”, que resulte para el director un requerimiento de modificación profunda de elementos de la escuela o de su rol. Los lineamientos destinados al cambio pedagógico (como, por ejemplo, los Aprendizajes Basados en Proyectos —ABP—, muy promovidos en esta etapa por la Dirección Provincial de Educación Secundaria) son recibidos como una sugerencia y asimilados “optativamente”. En el discurso de las directoras, la idea de “lo optativo” adquiere también rasgos vinculados con el “compromiso”, el deseo, la formación, fundamentalmente de los y las docentes, como los encargados de asimilar los cambios pedagógicos que se pretenden implantar. También hemos observado que el supuesto de que los programas, la implementación y la modificación de las prácticas son optativos está atravesado por la idea de fracaso o de algo que finalmente “no ocurre” en la escuela: algo que no se logró hacer o sostener. Los programas no optativos parecen ser los de corte administrativo (Mis Alumnos y Asistiré), aunque no los encontramos presentes —o nombrados por las directoras— en las cuatro escuelas. De todos modos, en este caso más cercano a la prescripción, las directoras plantean que “deben hacer” estas tareas, pero suelen expresar su imposibilidad o dificultad para hacerlas, debido a la falta de recursos, tiempo, tecnologías o contexto adecuado para llevarlas adelante, con lo cual terminan planteándose como difíciles de sostener y, finalmente, naturalizadas como opción. En todos los casos, los cambios que, de acuerdo con las entrevistas, se solicitan están orientados a acciones que las directoras califican como “superfluas”: realizar algunas articulaciones, sumar horas de tutorías a algunos docentes, usar el laboratorio, usar un *software*, medir el ausentismo, utilizar una *app*, hacer un test, participar de rondas de conversación,

emplear un instrumento de evaluación determinado (la rúbrica, por ejemplo). La idea del cambio superficial o “cosmético”, “pequeño”, atraviesa las entrevistas. A pesar de estos cambios que se pudieran haber producido o intentado producir, la sensación que transmiten las directoras no es en todos los casos de “ruptura”, sino de una suerte de “continuidad superficial”: “Es lo mismo pero desfinanciado”, nos planteaba una de ellas. A contrapelo de un discurso grandilocuente de la innovación, la política educativa observada se caracterizó, según las personas entrevistadas, por la intervención aislada, casi sutil, ofertiva más que conductora, de un Estado que “propone” y “sugiere” matices para las conductas escolares y que deja a merced de las escuelas la decisión de qué hacer con ellos.

POLÍTICAS “EXTRANJERAS”

Como veníamos planteando, una de las regularidades que observamos en los testimonios de las directoras es la idea de que los programas (sus objetivos, alcances, modos de distribución, recursos para su gestión, etc.) resultan ajenos a la lógica de las escuelas, a sus dinámicas y sus necesidades. A esta cuestión, vinculada con el diseño de los programas, se agrega otra dificultad, que es la ausencia de mecanismos de consulta o análisis de las necesidades de las instituciones educativas, de modo que se pueda favorecer no solo una mejor contextualización de la implementación, sino también un proceso participativo que logre cohesionar las expectativas de los actores con las de las políticas. La idea de implementar en la escuela políticas “que pensaron otros” aparece, entonces, muy presente en el discurso de las directoras, ya sea porque estas prevén recursos que no existen en la institución,

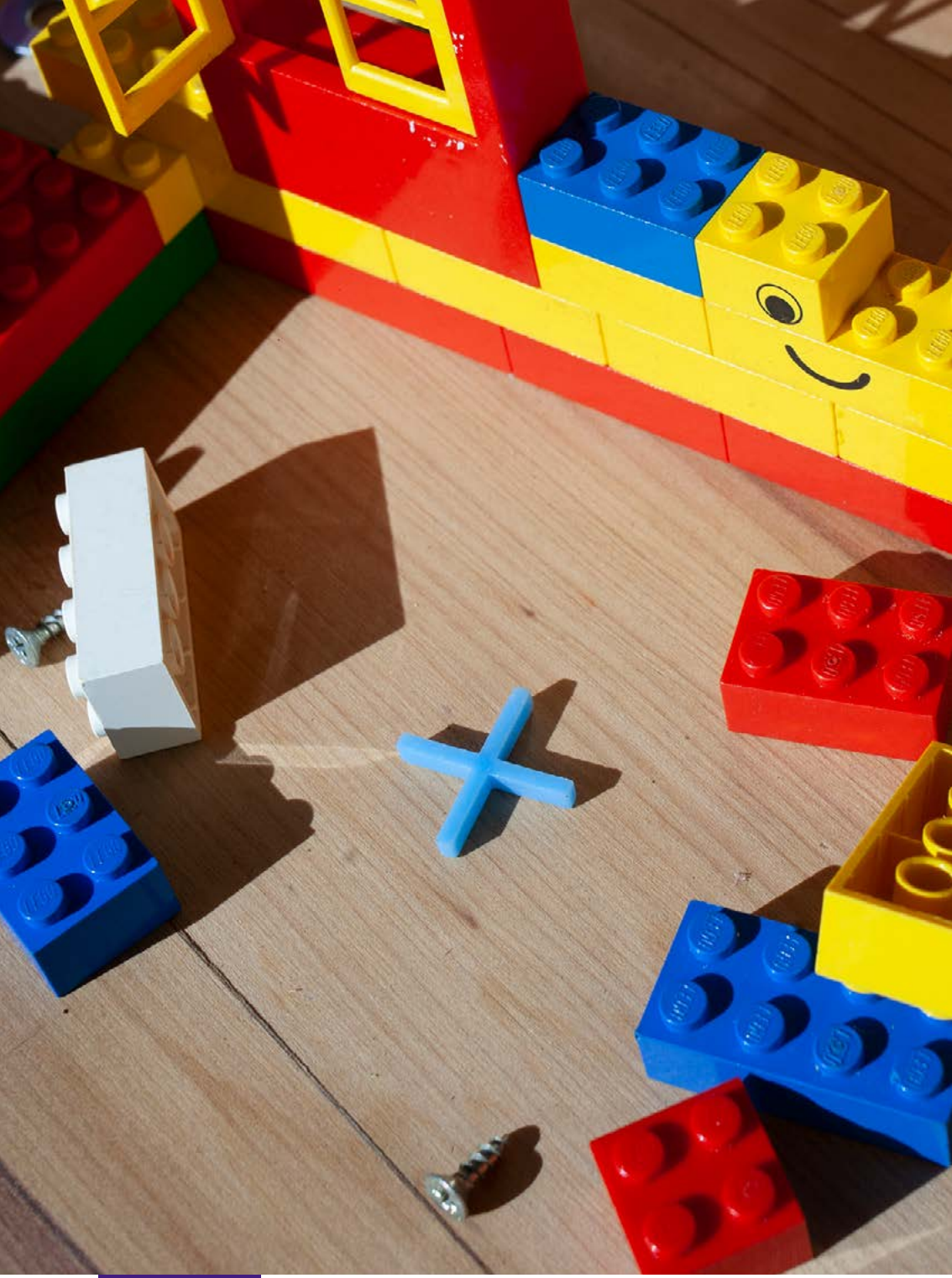
o bien una lógica ajena a la dinámica y la cotidianeidad de los actores. Cuando analizábamos las “reacciones” de las directoras frente a los programas y encontrábamos en ellas un comportamiento similar al de un observador “externo”, lo que veíamos era una enorme dificultad para que las directoras pudieran asignar sentido a los programas y, de algún modo, colaborar con su implementación. Desde hace más de cuarenta años, es sabido que las políticas que pretendan realizar cambios en las escuelas no pueden dejar de considerar la participación de los actores involucrados: “Es típica la reticencia de los maestros ante los cambios introducidos en las escuelas sin que ellos hayan participado desde el principio, o si las decisiones proceden de personas distintas de sus superiores reconocidos” (Huberman, 1973: 32). Sin embargo, aquí parece persistir este tipo de política que opera de manera vertical, sobre un territorio “llano”, con el que no se han construido diálogos ni procesos de legitimación previos —o simultáneos— a la implementación. Ezpeleta (2004b) analiza este problema de las políticas alejadas de la realidad escolar en el contexto de las innovaciones durante los años noventa: “Esta lejanía inicial, extrañamiento o extranjería de los docentes hacia las innovaciones ha tendido a tratarse —desde miradas confiadas en la norma— en forma defensiva apelando a las añejas y parciales explicaciones sobre las actitudes, sin mayores intentos de rastrear los significados —y explicaciones— que aportaría la consideración de la organización institucional” (Ezpeleta, 2004b: 415-416). Si bien la autora centra su análisis en los y las docentes, el caso es asimilable al que estamos estudiando, y la referencia a la consideración de la organización institucional es ineludible. A pesar de los años de experiencia en materia de innovación educativa, de las advertencias de los ripios y los fracasos en los intentos por cambiar las escuelas “desde arriba”, de las más de cuatro décadas de literatura en torno

a la necesidad de acercar los procesos de cambio a las realidades escolares, todo parece indicar que las políticas del período estudiado no han logrado construir un diálogo entre las necesidades institucionales y el tipo de propuestas que se pretendieron implementar a través de los programas. En estos testimonios de las directoras, la desvinculación entre las políticas y los actores ya no está fundada solo en los modos de “operar el cambio” —de “afuera hacia adentro”, en la ausencia de diálogo entre “lo nuevo” y “lo histórico”, del desconocimiento de las condiciones institucionales y organizacionales de las escuelas, como se planteaba en los análisis en torno a la década de 1990 anteriormente mencionados—, sino también en una visión analítica de lo que las directoras entienden por “realidad local” y una expectativa en relación con lo que las políticas deberían hacer con ella. La referencia a “lo extranjero” ya no se reduce a lo “ajeno a la realidad escolar”: amplía sus términos a lo que proviene de otra patria, pero también de otra cultura, de otra dimensión, de otra procedencia sociocultural, de otro tipo de construcción del conocimiento, de otra manera de concebir la enseñanza, de otras demarcaciones territoriales. Si bien el tema de la autoridad no es central en este trabajo, el análisis de la información relevada en torno a la implementación de programas educativos puede aportar algunos elementos para pensar cómo se construyen las redes de autoridad en las escuelas en función de la “apropiación” institucional de las políticas educativas: no es la autoridad jerárquica, académica o política, la que termina por definir la acción de las directoras, sino las tramas de la historia compartida.

En el capítulo 3, vimos que las directoras, para decidir qué hacer con los programas en las escuelas y gestionarlos, optan por construir “redes de confianza” con determinados colegas con los que han compartido historias o trayectorias profesionales. Desde

No es la autoridad jerárquica, académica o política, la que termina por definir la acción de las directoras, sino las tramas de la historia compartida.

este punto de vista, los criterios y procedimientos de construcción de la autoridad —y de la definición de lo que “debe hacerse”— se asocian más a lo “cercano” y a lo conocido que a lo que viene “de afuera”. Y su contraparte: las políticas “extranjeras” son rápidamente desautorizadas.



5

Consideraciones finales

“Acaso las historias que he referido son una sola historia”.

Jorge Luis Borges (1996)

Ya se ha dicho mucho acerca de la capacidad de las escuelas para cambiar o no, para transformar las políticas o no, para ser cambiadas por las políticas o no. Por eso el problema del cambio ha sido tangencial en este trabajo. Nos hemos concentrado más bien en lo que las escuelas interpretan “que deben actuar” con respecto a las políticas, el proceso mediante el cual definen esa interpretación y las acciones que ponen en marcha a partir de dicha definición. Así, en nuestro trabajo de campo hemos reconocido una serie de condicionantes, paradojas, complejidades, que nos permiten avanzar en algunas conclusiones acerca de cómo las escuelas reciben las políticas por programa, las gestionan y las definen. Hemos constatado

que *las escuelas y, fundamentalmente, las directoras y los directores producen un orden*, incluso —o, tal vez, aún más— en contextos en los que no se evidencia en su diseño una mirada de planificación del conjunto de los programas, una secuencia, propósito u orientación que dé cuenta claramente de las prioridades del Estado en materia de políticas educativas. Como se ha explicado, esto no significa que dicho “orden” sea “nuevo”, único, estático, ni una “solución” ante un “desorden” previo; tampoco es entera o totalmente producido por el director o la directora: nos referimos al conjunto de decisiones que se toman desde la conducción escolar para poner en relación actores, recursos, condicionantes, etc., que se van presentando en el proceso de implementación escolar de los programas.

Advertimos también que la acción (que involucra un conjunto de acciones) destinada a “producir” ese orden para implementar programas es considerada parte del rol directivo, y que esta premisa no es interrogada ni cuestionada por los directores o las directoras. Por el contrario, las acciones llevadas a cabo por la gestión escolar parecen sostenerse en el supuesto de que es preciso organizar “lo que llega” a través de un programa para “ensamblarlo” con la lógica escolar. Para construir ese orden, las autoridades directivas ponen en juego acciones complejas —y muchas veces simultáneas— de traducción, proyección, selección, administración, información, negociación, consulta y validación que les permiten avanzar en la implementación de los programas en la escuela. No hay evidencia de que tales acciones estén orientadas por las instancias de diseño de los programas (por lo menos en los programas del período estudiado), sino que se van construyendo “en el hacer” escolar sobre todo de manera espontánea, y asumiendo diversos matices o características de acuerdo con el estilo de gestión y la trayectoria de cada director o directora y también con la historia institucional.

Con respecto a las relaciones entre actores, hemos comprobado que los procesos de negociación que se dan al interior de la escuela (con los y las docentes, con los y las estudiantes, entre los actores del equipo de conducción) en el marco de la implementación de los programas, cuando no están mediados o acompañados por actores u orientaciones que puedan generar nuevas dinámicas en las escuelas, quedan “impregnados” de la mirada del director o la directora y su juicio de lo que las acciones y los actores “deberían ser”. Asimismo, relevamos la existencia de tramas y modos de articulación con otros actores e instituciones que se construyen desde las escuelas seleccionadas para resolver problemas de la implementación de programas educativos. En estas relaciones, las directoras priorizan las redes “de confianza”, tanto para la consulta como para la validación de sus decisiones, lo que nos permite pensar que los distritos (como “aglutinadores territoriales”) terminan constituyendo “nodos” de gestión, en los que se ponen en juego historias comunes, modos de articulación, estilos de trabajo, lógicas de interacción, construidos y sostenidos más allá de las políticas educativas de turno e incluso de las dinámicas que promueven los inspectores u otras autoridades. Es decir, no se trata de relaciones vectoriales, jerárquicas o lineales que se puedan prever o “fabricar”, sino de asociaciones que parecen responder más a disposiciones geográficas o biográficas y a otras variables ligadas, en muchos casos, a la afectividad.

En cuanto a nuestra exploración de la imagen que las directoras o los directores de las escuelas construyen alrededor de las políticas educativas a partir de la implementación de programas, pudimos plantear un repertorio de rasgos que caracterizan a las políticas del período (2017-2019). Esto es producto de su “lectura” acerca de ellas: ilegibilidad (dificultad o incluso imposibilidad para “transparentar” una lógica asequible, para construir un “texto”

comprensible para las escuelas), intermitencia (discontinuidad en las políticas), superficialidad (planteo de cambios cosméticos o modificaciones opcionales), extranjería (desvinculación con la lógica de la escuela).

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

Sin embargo, es posible avanzar en algunas conclusiones sobre “la imagen” que nos devuelven las escuelas de las políticas del período estudiado, considerando el contexto de implementación y la configuración inmanente que adquirieron, en virtud de dicho contexto y su historia reciente. En principio, podemos confirmar que el gobierno que asumió a fines de 2015 no “repuso” un nuevo escenario en relación con los programas educativos, aunque sí les imprimió un nuevo perfil y una nueva dinámica, cuyos “efectos” pudieron ser captados por la investigación. Algunos de los programas emblemáticos del gobierno anterior (como, por ejemplo, el Plan de Mejoras Institucional —PMI—) fueron sostenidos, aunque de manera aparentemente aleatoria, con nuevas denominaciones y alcances en algunos de ellos (Conectar Igualdad

pasó a llamarse Plan Provincial de Robótica Educativa¹¹), y en general con una notable disminución del financiamiento. Así, la idea de “superficialidad” de las políticas educativas puede ser el producto de la lectura de un contexto donde ocurre “lo mismo, pero llamado distinto y empobrecido” —como planteaba una de las directoras—, y que tiende a presentar ciertos rasgos de “baja intensidad” (Terigi, 2010a), es decir, una relación “lábil” entre las políticas y las escuelas.

Otro hallazgo de nuestra investigación es que la “nueva generación” de programas hizo su aparición en las escuelas —por lo menos en las escuelas estudiadas— en una etapa tardía del gobierno de Cambiemos (en 2018, es decir, hacia su finalización). Este hecho probablemente produjo la imagen de “letargo” que nos manifestaron las directoras de las escuelas estudiadas. Finalmente, en relación con los “nuevos programas” (sobre todo, los encontrados entre el 2018 y 2019), podemos afirmar que se llevó adelante un giro sustancial en el modo de concebir, distribuir y organizar los programas, la definición del universo destinatario, los objetivos, los contenidos abordados, el vínculo entre las políticas públicas y las escuelas, entre otras dimensiones que modificaron la fisonomía de las políticas educativas. Este giro presentó un conjunto de problemas a las escuelas. Una de las características de los programas de este período —que atraviesa el universo de preocupaciones relevados en los equipos de conducción— es presentar nuevos modos de regulación, en los que se pueden identificar rasgos posburocráticos (Alonso Brá, 2008). Estas políticas, que se

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

vehiculizan fundamentalmente a través de planes y programas, dislocan algunos principios de la administración burocrática —en sentido weberiano—, como el carácter permanente de la administración educativa (la estabilidad de las tareas, actividades y funcionarios, el horizonte a largo plazo), la configuración unívoca de un sistema educativo fuertemente estructurado, la centralización de la autoridad o el encadenamiento escalar.

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

APORTES PARA EL DISEÑO Y LA IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS EDUCATIVOS

“Nuestra manera de entrar en materia pretende ser lo contrario de un avance en terreno conocido, profusamente señalado”.

MICHEL PERONI (2003)

El abordaje de las políticas en este libro no fue —ni pretendió ser— el tránsito por un camino conocido, codificado, allanado. Debía emanciparme de las respuestas previamente elaboradas, de las experiencias atravesadas e incluso de las taxonomías construidas por la literatura educativa. Es por eso que esta investigación fue migrando sus focos de estudio a lo largo del proceso de

desarrollo, de lo planificado o previsto por el Estado hacia lo que sucedía en las escuelas.

El camino que recorrió la investigación me llevó a mirar especialmente el lugar y el trabajo de los equipos de conducción escolar y, desde allí, encontrar una clave importantísima para interrogar y comprender el sistema educativo y también la escuela. Este estudio me aportó una forma de mirar y un lugar de anclaje de la mirada. Quiero tomar las palabras de Octavio Falconi, uno de los jurados que evaluó la tesis que dio origen a este libro: “Una mirada histórica de la construcción de esos ‘haceres’ y ‘saberes’ quizá contribuiría a una mayor comprensión de los ‘modos de hacer’ de las/os directoras/es con las políticas en forma de programas. Las cuales conmueven, renuevan o transforman los ‘haceres’ y ‘saberes’ bajo una lógica o forma estable y persistente. En este sentido, es un avance y un aporte relevante, entre otros de los que da cuenta la tesis, la categorización de las acciones comunes llevadas a cabo por las directoras”. Esta es, sin dudas, una posible línea de indagación para futuros estudios.

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

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

que, en muchos casos, terminan por despotenciar la acción de los programas. Esto invita, por una parte, a generar articulaciones en instancias previas a la implementación, necesarias para que los programas y sus recursos puedan ser incluidos y sostenidos por las escuelas de acuerdo con sus lógicas, sus historias y configuraciones institucionales, pero sin perder el diálogo con los propósitos de las intervenciones estatales. Por otra parte, es preciso redireccionar los modos de vinculación de las políticas con las escuelas, no solo al considerarlas espacios de transformación, sino también generando dispositivos de interlocución permanente con su gestión. En este sentido, *la misión de articular y orientar debe preceder a la implementación, en una tarea realizada con las directoras y los directores, y no a través de ellas o ellos*. Esto permitiría, por un lado, un diálogo más genuino con la realidad escolar y, por el otro, un ajuste entre los propósitos planteados por los programas y proyectos y lo que efectivamente hacen las autoridades directivas para conducir su implementación.

Finalmente, *es preciso considerar que el director o la directora no trabajan en soledad, que la implementación de las políticas educativas no se atomiza en la escuela*. El estudio que hemos realizado evidencia que se componen redes en torno a los programas, las intermediaciones, los puntos “nodales” donde los actores y las políticas confluyen, se encuentran y se comunican, y, al mismo tiempo, superan o resuelven los problemas que se les presentan. Así, las políticas educativas se implementan en el seno de una red de “afinidades” que son hijas de las historias personales, institucionales, comunitarias... Más o menos ocasional, “la ocasión crea relaciones”, escribía Goethe en *Las afinidades electivas*, y es hora de que empecemos a reconocer allí un objeto no solo de investigación, sino también de trabajo en el campo educativo: las escuelas son, ante todo, un conjunto de relaciones que no se fundan en el momento de la implementación de un plan, programa, normativa...

La misión de articular y orientar debe preceder a la implementación, en una tarea realizada con las directoras y los directores, y no a través de ellas o ellos.

Tener en cuenta la lógica con la que esas redes tienden a construirse puede aportar al sistema educativo nuevas posibilidades organizacionales y modos de conducción más cercanos a la experiencia de los actores que cada día habitan el Estado desde las escuelas.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUERRONDO, I. (2004), *Ministerios de Educación: de la estructura jerárquica a la organización sistémica en red*, Buenos Aires, IPE/UNESCO.
- (2009), “Supervisión de hoy, necesidades del mañana”, en Silvina Gvirtz y María Eugenia de Podestá (comps.), *El rol del supervisor en la mejora escolar*, Buenos Aires, Aique.
- AGUERRONDO, I. y S. Xifra (2002), *La escuela del futuro I. Cómo piensan las escuelas que innovan*, Buenos Aires, Papers Editores.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. (1993), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- ALBANO, S., A. Levit y L. Rosenberg (2005), *Diccionario de semiótica*, Buenos Aires, Quadrata.
- ALONSO BRÁ, M. (2008), “La política y la administración educativa en nuevos tiempos”, en *RBP AE*, vol. 24, núm. 3, pp. 407-433.
- ANSCOMBRE, J. C. y O. Ducrot (1983), *L'Argumentation dans la langue*, Bruselas, Mardaga.
- ARABELLO, F. (2019), *Leer, escribir, conversar en el ecosistema de pantallas*, Buenos Aires, Ampersand.
- ARENDT, H. (1996), *Entre el pasado y el futuro. Ocho ejercicios sobre la reflexión política*, Barcelona, Península.
- ARMELLINI, G. (1987), *Come e perché insegnare letteratura. Strategie e tattiche per la scuolasecondaria*, Bolonia, Zanichelli.
- ATORRESI, A., D. Feldman y V. Mekler (2013), “Planes y programas para mejorar el aprendizaje y reducir el fracaso en la educación básica en

América Latina”, en *Nuevos tiempos para los sistemas públicos de educación*, año 4, núm. 4, pp. 12-24.

AUSTIN, J. L. (1982), *Cómo hacer cosas con palabras. Palabras y acciones*, Barcelona, Paidós.

BAJTÍN, M. (1979), *El problema de los géneros discursivos. Estética de la creación verbal*, México, Siglo XXI.

BALL, S. (1990), “La perspectiva micropolítica en el análisis de las organizaciones”, en *Actas del I Congreso Interuniversitario de Organización Escolar*, Barcelona.

— (1993a), “La gestión como tecnología moral. Un análisis ludista”, en *Foucault y la educación. Disciplinas y saber*, Madrid, Morata.

— (1993b), “What Is Policy? Texts, Trajectories and Toolboxes”, en *Discourse Studies in the Cultural Politics of Education*, s. d.

— (1994), *La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar*, Madrid, Paidós.

— (2002), “Grandes políticas, un mundo pequeño. Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas”, en Mariano Narodowsky, Milagros Nores, Myriam Andrada (comps.), *Nuevas tendencias en política educativa. Estado, mercado y escuela*, Buenos Aires, Granica.

BAMBACI, J., P. Spiller y M. Tommasi, M. (2007), “The Bureaucracy”, en Pablo Spiller y Mariano Tommasi (eds.), *The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Theory and an Application to Argentina*, Cambridge, Cambridge University Press.

BARDACH, E. (1977), *The Implementation Game*, Cambridge, MIT Press.

BARROSO, J. (1997), *Autonomia e gestão das escolas*, Lisboa, Ministério da Educação.

— (2004), “La autonomía de las escuelas en el contexto de cambio de los modos de regulación de las políticas y de la acción educativa: el caso portugués”, en *Revista de Educación*, núm. 333, pp. 117-140.

— (2005), “O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas”, en *Educação e Sociedade*, vol. 26, núm. 92.

- BAZERMAN, C. et al. (2005), *Reference Guide to Writing Across the Curriculum*. West Lafayette, Indiana, Parlor Press.
- BAZERMAN, C. et al. (2010) (eds.), *Traditions of Writing Research*, Nueva York, Routledge/Taylor and Francis.
- BERGER, P. y T. Luckman (2003), *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu.
- BERMAN, P. (1978), "The Study of Macro and Micro-Implementation", en *Public Policy*, núm. 26, pp. 157- 184.
- BIRGIN, A. y F. Terigi (1998), "Proyectos escolares y formación docente: una nueva oportunidad para pensar viejos problemas", en *Pensamiento Educativo*, vol. 23, pp. 165-188.
- BIRGIN, A., I. Dussel y G. Tiramonti (1998), "Nuevas tecnologías de intervención en las escuelas. Programas y proyectos", en *Propuesta Educativa*, año 9, núm. 18, FLACSO, Novedades Educativas.
- BLASE, J. (ed.) (1991), *The Politics of Life in Schools: Power, Conflict, and Cooperation*, Newbury Park, CA., Sage.
- BLOOM, H. (1977), *La angustia de las influencias*, Caracas, Monte Ávila.
- BOLÍVAR, A. (1994), "Autoevaluación institucional para la mejora interna", en M. A. Zabalza, *Reforma educativa y organización escolar*, Santiago de Compostela, Tórculo.
- (1996), "El lugar del centro escolar en la política curricular actual", en M. A. Pereyra, J. García Mínguez, M. Beas y A. J. Gómez (comps.), *Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de educación comparada*, Barcelona, Pomares-Corredor.
- (2004), "La autonomía de centros escolares en España: entre declaraciones discursivas y prácticas sobrerreguladas", en *Revista de Educación*, núm. 333, Universidad de Granada, pp. 91-116.
- BORGES, J. L. (1996), "El aleph", en *Ficciones*, en *Obras completas*, Buenos Aires, Emecé.
- BOURDIEU, P. (2003), *El sentido social del gusto*, Buenos Aires, Siglo XXI.

- BOURDIEU, P. y J. C. Passeron (1981), *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*, Barcelona, LAIA.
- BRASLAVSKY, C., N. Gluz y M. Calvo (1999), “Realidades y mitos de la auto-gestión: Apuntes sobre su impacto en los aprendizajes”, Buenos Aires, mimeo.
- BRASLAVSKY, C. (1999), *Re-haciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*, Buenos Aires, Santillana.
- BRAVIN, C. y N. Pievi (2008), “Documento metodológico orientador para la investigación educativa”, MEN-INFED, OEI, UNICEF.
- BROWNE, A. y A. Wildavsky (1984), “Implementation as Mutual Adaptation”, en Pressman y Wildavsky, *Implementation*, Berkeley, University of California Press.
- BUSH, T. et al. (1986), *Approaches to School Management*, Londres, Harper & Row.
- CALVINO, I. (1980), *Si una noche de invierno un viajero*, Barcelona, Bruguera.
- CARLI, S. (2017), “Management público, conservadurismo y reocupación estatal: el lugar de las universidades públicas”, en D. Filmus (comp.), *Educación para el mercado. Escuela, universidad y ciencia en tiempos de neoliberalismo*, Buenos Aires, Octubre.
- CARLINO, P. (2005), *Escribir, leer y aprender en la universidad. Una introducción a la alfabetización académica*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- (2006), “Concepciones y formas de enseñar escritura académica. Un estudio contrastivo”, en *Signo y Señal*, núm. 16, pp. 71-116.
- (2009), “Reading and writing in the Social Sciences in Argentine universities”, en C. Bazerman et al. (eds.), *Traditions of Writing Research: Trends and Trajectories*, Nueva York, Taylor and Francis.
- CASSANY, D. (1991), *Describir el escribir*, Barcelona, Paidós.
- (1995), *La cocina de la escritura*, Barcelona, Anagrama.
- COHEN, E. y R. Franco (1988), *Evaluación de proyectos sociales*, México, Siglo XXI.
- CORBALÁN, M. A. (2003), *El Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento. El caso argentino, enseñanzas para América Latina*, Buenos Aires, Biblos.

- CHARAUDEAU, P. (2006), *Lenguaje, acción, poder. De la identidad social a la identidad discursiva del sujeto. Estudios del discurso en Venezuela*, Venezuela, FUNDACITE.
- CHARTIER, A. M. (2004), *Enseñar a leer y escribir. Una aproximación histórica*, México, Fondo de Cultura Económica.
- CHARTIER, R. (1989), *El mundo como representación. Estudios sobre historia cultural*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1994), *El orden de los libros*, Barcelona, Gedisa.
- (1999), *Cultura escrita, literatura e historia. Coacciones transgredidas y libertades restringidas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (2000), *Las revoluciones de la cultura escrita*, Barcelona, Gedisa.
- (2001), *¿Muerte o transfiguración del lector?*, París, École des Hautes Études en Sciences Sociales, Cervantes virtual.
- DE CERTEAU, M., L. Giard y P. Mayol (1999), *La invención de lo cotidiano. Habitar, cocinar*, México, Universidad Iberoamericana.
- DELEUZE, G. y F. Guattari (1997), *Mil mesetas. Capitalismo y esquizofrenia*, Valencia, PreTextos.
- DI VIRGILIO, M. y R. Solano (2012), *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*, Buenos Aires, CIPPEC-UNICEF.
- DÓMENECH, M. y F. Tirado (2005), “Asociaciones heterogéneas y actantes: el giro post-social de la teoría del actor-red”, en *AIBR, Revista de Antropología Iberoamericana*, edición electrónica.
- DÓMENECH, M. y F. Tirado (comps.) (1998), *Sociología simétrica. Ensayos sobre ciencia, tecnología y sociedad*, Barcelona, Gedisa.
- DUBET, F. (2002), *Le Déclin de l’institution*, París, Éditions du Seuil.
- DUSCHATZKY, S. (1999), *La escuela como frontera*, Buenos Aires, Paidós.
- DUSCHATZKY, S. (comp.) (2000), *Tutelados y asistidos: programas sociales, políticas públicas y subjetividad*, Buenos Aires, Paidós.
- DUSSEL, I. (2009), “¿Qué lugar tiene la escuela media en la producción y la reproducción de la desigualdad? Elementos para el debate”, en *Revista de Política Educativa*, año 1, núm. 1, Buenos Aires.

- DUSSEL, I., G. Tiramonti y A. Birgin (1995), “Programas y proyectos en las escuelas: los alcances de la reforma escolar”, *Contexto e Educação*, núm. 40, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul.
- ECO, U. (1981), *Lector in fabula: la cooperación interpretativa en el texto narrativo*, Barcelona, Lumen.
- (2000), *Tratado de semiótica general*, Barcelona, Lumen.
- ELMORE, R. (1978), “Organizational Models of Social Program Implementation”, en *Public Policy*, pp. 185-228.
- (1979), “Bacward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions”, en *Political Science Quarterly*, pp. 601-616.
- EZPELETA, J. (1997), “Algunos desafíos para la gestión de las escuelas multi-grados”, en *Revista Iberoamericana*, núm. 15.
- (2003a), “Cambio pedagógico sin cambio institucional en la escuela primaria”, ponencia en memoria electrónica del VII Congreso Nacional de Investigación Educativa, México, COMIE.
- (2004a), “Lo institucional de la escuela en las políticas de reforma educativa”, en E. Tenti Fanfani (org.), *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*, Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPE-UNESCO Sede Regional Buenos Aires.
- (2004b), “Innovaciones educativas. Reflexiones sobre los contextos en su implementación”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 9, núm. 21, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A.C. México, pp. 403-424.
- EZPELETA, J. y A. Furlan (comps.) (1992), *La gestión pedagógica de la escuela*, Chile, UNESCO/ORELAC.
- FELDFEBER, M. (2009a), “Nuevas y viejas formas de regulación del sistema educativo en Argentina”, en *Linhas Críticas*, vol. 15, núm. 28, pp. 25-43, [disponible en línea](#).
- FELDFEBER, M. y N. Gluz (2011), “Las políticas educativas en Argentina: herencias de los ‘90, contradicciones y tendencias del ‘nuevo signo’”, en *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 32, núm. 115, pp. 339-356.

- FELDFEBER, M., A Puiggrós, S. Robertson y M. Duhalde (2018), *Privatización de la educación en Argentina*, Buenos Aires, IE-CTERA.
- FELDFEBER, M. (comp.) (2009b), *Autonomía y gobierno de la educación. Perspectivas, antinomias y tensiones*, Buenos Aires, Aique.
- FERREYRA, H. (coord.) (2012), *Entramados, análisis y propuestas para el debate. Aproximaciones a la Educación Secundaria en la Argentina (2000-2010)*, Córdoba, Grupo de Estudio Educación Secundaria, Facultad de Educación de la UCC, Comunicarte.
- FILMUS, D. (2017), “La restauración de las políticas neoliberales en la educación argentina”, en D. Filmus (comp.), *Educación para el mercado. Escuela, universidad y ciencia en tiempos de neoliberalismo*, Buenos Aires, Octubre.
- FLOWER, L. y J. Hayes (1996), “Teoría de la redacción como proceso cognitivo”, en M. E. Rodríguez (dir.), *Textos en contexto 1. Los procesos de lectura y escritura*, Lectura y Vida, Asociación Internacional de Lectura.
- FOUCAULT, M. (1995), “El sujeto y el poder”, en O. Terán (comp.), *Michel Foucault. Discurso, poder y subjetividad*, Buenos Aires, El Cielo por Asalto.
- FRIGERIO, G. (2000), “¿Las reformas educativas reforman las escuelas o las escuelas reforman las reformas?”, Seminario sobre Prospectivas de la Educación en América Latina y el Caribe, Chile, 23 al 25 de agosto de 2000.
- FRIGERIO, G. y M. Poggi (1997), *El análisis de la institución educativa. Hilos para tejer proyectos*, Buenos Aires, Santillana.
- FULLAN, M. (1998), “The Meaning of Educational Change: A Quarter of a Century of Learning”, en A. Hargreaves, A. Lieberman, M. Fullan y D. Hopkins (eds.), *International Handbook of Educational Change*, Dordrecht, Kluwer. Traducción de Santiago Arencibia (Universidad de Las Palmas de Gran Canaria) y revisión técnica de Antonio Bolívar.
- FULLAN, M. y S. Stiegelbauer (1997), *El cambio educativo*, México, Trillas.
- GADAMER, H. G. (1996), *Verdad y método I*, Salamanca, Sígueme.
- GENETTE, G. (1989), *Palimpsestos*, Madrid, Taurus.
- GIMENO SACRISTÁN, J. (comp.) (2006), *La reforma necesaria: entre la política educativa y la práctica escolar*, Madrid, Morata.

- GLUZ, N. y M. Chiara (2007), “Evaluación del Programa Integral para Igualdad Educativa (PIIE). Momento 1: La puesta en marcha e implementación del programa y su contexto”, Buenos Aires, DINIECE, MECYT, documento de trabajo.
- GONZÁLEZ, T. (1990), “Nuevas perspectivas en el análisis de las organizaciones educativas”, en Actas del I Congreso Interuniversitario de Organización Escolar, Barcelona, pp. 27-46.
- GRICE, H. R. (1975), “Logic and conversation”, en R. Colé y J. L. Morgan (eds.), *Syntax and Semantics*, 3: *Speech Acts*, Nueva York, Academic Press.
- GRUSCHETSKY, M., M. Landau y J. C. Serra (2007), “Acceso universal a la alfabetización digital. Políticas, problemas y desafíos en el contexto argentino: los programas nacionales de integración de las TIC en el sistema educativo”, serie La educación en debate, documentos de la DINICIE, Ministerio de Educación de la Nación.
- GUATTARI, F. (1996), *Caosmosis*, Buenos Aires, Manantial.
- GVIRTZ, S. et al. (2008), *Equidad y niveles intermedios de gobierno en los sistemas educativos*, Buenos Aires, Aique.
- HALLIDAY, M. A. K. (1979), *El lenguaje como semiótica social*, México, Fondo de Cultura Económica.
- HARGREAVES, A. (1996), *Profesorado, cultura y postmodernidad*, Madrid, Morata.
- HOYLE, E. (1986), *The Politics of School Management*, London, Hodder and Stoughton.
- HUBERMAN, M. (1973), *Cómo se realizan los cambios en educación. Una contribución al estudio de la innovación*, París, OIE-UNESCO.
- IAIES, G. y M. Legarralde (2007), *Legisladores y políticas educativas. Debates actuales en las políticas educativas de la región*, Buenos Aires, Centro de Estudios en Políticas Públicas.
- JACINTO, C. (2008), “Los dispositivos recientes de empleo juvenil: institucionalidades, articulaciones con la educación formal y socialización laboral”, en *Revista de Trabajo*, año 4, núm. 6.

- JAUSS, H. R. (1987), *Estética de la recepción*, Madrid, Arco/Libros S.A.
- KRISTEVA, J. (1988), *El lenguaje, ese desconocido. Introducción a la lingüística*, Caracas, Fundamentos.
- (1989), *Semiótica I y II*, Madrid, Fundamentos.
- LAHIRE, B. (1993a), *Culture écrite et inégalités scolaires*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon.
- (1993b), “Pratiques d’écriture et sens pratique”, en M. Chaudron y F. de Singly (eds.), *Identité, lecture et écriture*, París, Centre Pompidou.
- (2008), “Escrituras domésticas. La domesticación de lo domestico”, en *Lectura y Vida*.
- LAPASSADE, G. (1977), *Grupos, organizaciones e instituciones*, Barcelona, Granica.
- LATOUR, B. (2008), *Reensamblar lo social: una introducción a la teoría del actor-red*, Buenos Aires, Manantial.
- LATOUR, B. y S. Woolgar (1995), *La vida en el laboratorio. La construcción de los hechos científicos*, Madrid, Alianza.
- LEGARRALDE, Martín (2007), “La formación de la burocracia educativa en la argentina (1871-1910)”, tesis de maestría, Buenos Aires, FLACSO Argentina.
- LIBERMAN, A. (1998). “The Growth of Educational Change as a Field of Study: Understanding Its Roots and Branches”, en A. Hargreaves, A. Lieberman, M. Fullan y D. Hopkins (eds.), *International handbook of educational change*, Dordrech, Kluwer Academic Publishers, pp. 13-20.
- LÓPEZ, N. y N. Gluz (2002), “Estrategias sistémicas de atención a la deserción. La repitencia y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos. Un balance de los años 90”, proyecto multilateral. Estrategias de atención a la deserción, la repitencia y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos, Buenos Aires, OEA, Ministerio de Educación, disponible en línea.
- MAJONE, G. y A. Wildavsky (1978), “Implementation as Evolution”, en H. E. Freeman (ed.), *Policy Studies Review Annual*, vol. 2, Sage, Beverly Hills.

- MANGUEL, A. (2005), *Una historia de la lectura*, Buenos Aires, Emecé.
- MARRADI, A., N. Archenti y J. Piovani (2007), *Metodología de las ciencias sociales*, Buenos Aires, Emecé.
- MAUSS, M. (1971), *Sociología y antropología*, Madrid, Tecnos.
- MCLAUGHLIN, M. W. (1987), “Learning from experience: Lessons from policy implementation”, en *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 9, núm. 2, pp. 171-178.
- MONTESINOS, P. y S. Schoo (2014), “La implementación de los Planes de Mejora Institucional. Aportes para las políticas orientadas el fortalecimiento de la Educación Secundaria Obligatoria”, Área de Investigación y Evaluación de Programas Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE), Subsecretaría de Planeamiento Educativo, Secretaría de Educación, Ministerio de Educación de la Nación, Serie Informes de Investigación, núm. 9.
- MOREIRA, C., D. Raus y J. C. Gómez Leyton (coords.) (2008), *La nueva política en América Latina: rupturas y continuidades*, Montevideo, FLACSO, UNLA, UARCIS, TRILCE.
- MÜLLER, D., F. Ringer y B. Simon (1992), *El desarrollo del sistema educativo moderno*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- O'DONNELL, G. (2005), *Apuntes para una teoría del Estado*, Buenos Aires, CEDES.
- OLIVEIRA, D. A. (s. f.), “Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes”, en *Educação e Sociedade*, vol. 26, núm. 92, Campinas.
- ONETTI, J. C. (2002), *El astillero*, Barcelona, Seix Barral.
- OREJA CERRUTI, M. B. (2014), “Los programas del Ministerio de Educación Argentino para el mejoramiento de la calidad, la equidad y la inclusión (2003-2013). La persistencia de la focalización del gasto social”, en *Revista Binacional Brasil Argentina*, vol. 3, núm. 2, pp. 304-332.
- OSZLAK, O. (2011), “El rol del Estado: micro, meso y macro”, conferencia dictada en el VI Congreso de Administración Pública organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la

Asociación de Administradores Gubernamentales, Resistencia, Chaco, 7 de julio de 2011.

OSZLAK, O. y G. O'Donnell (1976), *Estado y políticas públicas en América Latina*, disponible en línea.

PARSONS, W. (2013), *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica de las políticas públicas*, México, FLACSO.

PAVIGLIANITI, N. (1988), *Diagnóstico de la administración central de la educación*, Buenos Aires, Ministerio de Educación y Justicia, Dirección Nacional de Información.

PERONI, M. (2003), *Historias de lecturas. Trayectorias de vida y de lectura*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

PINEAU, P., I. Dussel y M. Caruso (2001), *La escuela como máquina de educar. Tres escritos sobre un proyecto de la modernidad*, Buenos Aires, Paidós.

PINKASZ, D. (2013), “Los Planes de Mejora Institucional de la Escuela Secundaria como herramienta de las políticas de inclusión educativa. Análisis de dos casos provinciales”, informe de final de consultoría para la Campaña Argentina por el Derecho a la Educación, Buenos Aires, FLACSO.

— (2015), “Sobre la escuela como eje del cambio de las políticas de educación secundaria en Argentina”, en *Propuesta Educativa*, núm. 44, año 24, vol. 2, pp. 8-23.

— (2019), “Agendas emergentes agendas dominantes: el Programa de Mejora Institucional en la Provincia de Buenos Aires (2005-2013)”, ponencia, s. d.

POPKEWITZ, Th. S. (2000), *Sociología de las políticas de las reformas educativas*, Madrid, Morata.

RAITER, A. (2003), *Lenguaje y sentido común*, Buenos Aires, Biblos.

RICŒUR, P. (2000), *Del texto a la acción*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

RIVAS, A. y D. Dborckin (2018), “¿Qué cambió en el financiamiento educativo en Argentina?”, documento de trabajo núm. 162, Buenos Aires, CIPPEC.

- ROCKWELL, E. (1986), *Desde la perspectiva del trabajo docente. Ponencia presentada en el Coloquio sobre el estado actual de la educación en México*, Ciudad de México, CINVESTAV del IPN.
- (1995), “De huellas, bardas y veredas: una historia cotidiana de la escuela”, en Rockwell, E. (coord.), *La escuela cotidiana*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (2001), “La lectura como práctica cultural: conceptos para el estudio de los libros escolares”, en *Educação e Pesquisa*, vol. 27, núm. 1, pp. 11-26.
- ROMERO, C. (2000), “Hacia un nuevo modelo de organización y gestión educativa”, en *Novedades Educativas*, núm. 117, pp. 59-62.
- (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 Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 1, núm. 1, disponible en línea.
- SAUTU, R. (1997), “Acerca de qué es y no es investigación científica en ciencias sociales”, en C. Wainerman y R. Sautu, *La trastienda de la investigación*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- SCARDAMALIA, M. y C. Bereiter (1985), “Development of Dialectical Processes in Composition”, en B. Stierer y J. Maybin (eds.), *Literacy, Language and Learning in Educational Practice*, Gran Bretaña, Multilingual Matters y The Open University.
- SEARLE, J. R. (1980), *Actos de habla. Ensayo de filosofía del lenguaje*, Madrid, Cátedra.
- SITEAL (2007), *Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina*, OEI-UNESCO.
- SOUTHWELL, M. y A. M. Manzione (2011), “Elevo a la superioridad: Un estado de la cuestión sobre la historia de los inspectores en Argentina”, *Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, vol. 12, núm. 1.
- SPERBER, D. y D. Wilson (1981), “Irony and the Use-Mention Distinction”, en P. Cole (ed.), *Radical Pragmatics*, Nueva York, Academic Press, pp. 295-318.

- SPERBER, D. y D. Wilson (1995), *Relevance. Communication and Cognition*, Oxford, Blackwell.
- SUASNÁBAR, C. (2018), “Campo académico y políticas educativas en la historia reciente: a propósito del 30 aniversario de la revista Propuesta Educativa”, en *Propuesta Educativa*, núm. 50, año 27, vol. 2, pp. 39-62.
- SUBIRATS, J., P. Knopfler, C. Larrue y F. Varone (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- TEDESCO, J. C. (1986), “Los paradigmas de la investigación educativa”, en *Contribuciones*, Programa FLACSO-Santiago de Chile, núm. 38.
- TEDESCO, J. C., R. Nassif y G. Rama (1984), *El sistema educativo en América Latina*, Buenos Aires, UNESCO-CEPAL-PNUD, Kapelusz.
- TENTI FANFANI, E. (org.) (2004), *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.
- TERIGI, F. (2010a), “Las cronologías de aprendizaje: un concepto para pensar las trayectorias escolares”, conferencia del 23 de febrero de 2010, cine Don Bosco, Santa Rosa, La Pampa.
- (2010b), *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.
- (2017), “Políticas públicas en Educación tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández”, en *Análisis*, núm. 16, [disponible en línea](#).
- TIRAMONTI, G. (comp.) (2010), *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes de la escuela media*, Buenos Aires, Manantial.
- TYACK, D. y L. Cuban (2001), *En busca de la utopía. Un siglo de reformas de las escuelas públicas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- TYACK, D. y W. Tobin (1994), “The grammar of schooling: why has it been so hard to change?”, en *American Educational Research Journal*, vol. 31, núm. 3.
- VIÑAO, A. (2002), *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas. Continuidades y cambios*, Madrid, Morata.

- VYGOTSKY, L. (1979), *El desarrollo de los procesos psicológicos superiores*, Barcelona, Grijalbo.
- WILDAVSKY, A. (1979), *Speaking Truth to Power*, Boston, Little, Brown and Company.
- WITTGENSTEIN L. (1976), *De la certitude*, París, Gallimard, col. Tel.
- ZAYAS, F. (2012), “Los géneros discursivos y la enseñanza de la composición escrita”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 59, OEI/CAEU, pp. 63-85.
- ZIEGLER, S. (2011), “Entre la desregulación y el tutelaje: ¿hacia dónde van los cambios en los formatos escolares?”, en G. Tiramonti (dir.), *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*, Buenos Aires, FLACSO/Homo Sapiens.

Documentos oficiales

- CFE (2006), Ley de Educación Nacional 26206, Congreso de la Nación Argentina.
- CFE (2009), resolución N° 79/09, Plan Nacional de Educación Obligatoria, Buenos Aires.
- CFE (2009), resolución N° 84/09, Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria, Buenos Aires.
- CFE (2009), resolución N° 88/09, Institucionalidad y fortalecimiento de la educación secundaria obligatoria, Planes Jurisdiccionales y Planes de mejora institucional, Buenos Aires.
- CFE (2009), resolución N° 93/09, Orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la educación secundaria obligatoria, Buenos Aires.
- CFE (2017), resolución 32/2017, resolución CFE N° 321/17, aprobación del programa “Nexos”.
- CONSEJO DE UNIVERSIDADES (2017), acuerdo plenario N° 148 sobre el programa “Nexos”.
- DGCYE (2006), “Marco General de la Educación Secundaria”, Diseño

Curricular de Educación Secundaria.

- DGCYE (2007), Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires 13688/07.
- DGCYE (2010), “Marco General del Ciclo Superior la Educación Secundaria”, Diseño Curricular de Educación Secundaria, La Plata.
- DGCYE (2010), comunicación conjunta N° 5/10, Objeto: Comisión Evaluadora Adicional, Dirección Provincial de Educación Secundaria, Dirección Provincial de Educación Privada, La Plata.
- DGCYE (2011), resolución 587, Régimen Académico, La Plata.
- DGCYE (2018), “Manual de Implementación del Programa Asistire”, Ministerio de Educación de la Nación.
- DGCYE (2018), comunicación 3/18, Programa Fortalecimiento de trayectorias “En sintonía”, Dirección Provincial de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social.
- DGCYE (2018), disposición 34/18, “Aula de Aceleración en la Escuela de Educación Secundaria”, Dirección Provincial de Educación Secundaria.
- DGCYE (2019), documento de trabajo núm. 1, “Aulas de Aceleración”, Dirección Provincial de Educación Secundaria, [disponible en línea](#).
- DGCYE (2019), documentos de trabajo 2, “Aulas de Aceleración”, Dirección Provincial de Educación Secundaria, [disponible en línea](#).
- DIRECCIÓN PROVINCIAL DE PSICOLOGÍA COMUNITARIA Y PEDAGOGÍA SOCIAL/DIRECCIÓN PROVINCIAL DE INNOVACIÓN Y TECNOLOGÍA EDUCATIVA (2019), comunicación conjunta N° 4/19, “Programa Asistire”.
- DOCUMENTOS SOBRE LOS PROGRAMAS DIRECCIÓN PROVINCIAL DE EDUCACIÓN SECUNDARIA (2008), documento “Orientaciones sobre las estrategias para la continuidad del Plan de Mejora Institucional en las Escuelas Secundarias”, Comunicado 71/18.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN (2019), “Nexos. La educación como sistema”, [disponible en línea](#).

Anexo

INFORMACIÓN SOBRE LOS PROGRAMAS HALLADOS EN LAS ESCUELAS (2017-2019)

Programa: “Plan de Mejoras Institucional”

Dependencia: Ministerio de Educación de la Nación

Período	Desde 2010 hasta la actualidad (fue discontinuado entre el 2016 y 2017)
Propósitos/ Descripción	“... generar acciones destinadas a acompañar y mejorar las trayectorias educativas de adolescentes y jóvenes. Desde el inicio, se promovió el diseño y el desarrollo de experiencias pedagógicas e institucionales tendientes a mejorar los procesos de enseñanza y de aprendizaje, a disminuir la repitencia y el abandono y a favorecer la permanencia con aprendizaje de los estudiantes en la escuela.” ¹²
Universo destinatario	Desde el 2010 hasta el 2015 el PMI estuvo destinado a todas las escuelas. Desde el 2016 hasta el 2019 se destinó sólo a algunas escuelas. El PMI debe potenciar a la escuela en su conjunto siendo los estudiantes los principales beneficiarios de esta política educativa. Por ello, se constituyen en una importante herramienta de gestión de los procesos de enseñanza y de aprendizaje que permite fortalecer las propuestas ya existentes, como así también, poner en marcha iniciativas que resulten novedosas.



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

Acciones previstas	<p>“... las acciones y actividades que se realizan en los espacios del PMI, deben tener necesariamente una finalidad pedagógica y el claro objetivo de que, mediante las estrategias a implementar, puedan generarse mejoras institucionales que permitan abordar los problemas pedagógicos identificados por las escuelas.”</p>
Criterio de selección de las escuelas	<p>“... todas las escuelas que durante 2018 estarán dando inicio a la experiencia de Escuelas Promotoras. Se amplió la oferta del plan incorporando a las escuelas que durante el período 2016-2018 solicitaron PMI y nunca lo habían recibido, como así también las escuelas que al mes de octubre de 2017 tenían realizadas las cargas en SITRARED de los fondos recibidos desde 2014.”</p>
Actores involucrados	<p>Equipo docente Equipo directivo Alumnos (destinatarios)</p>
Rol del director esperado	<p>Elaboración de proyectos institucionales en torno a: Tutorías, clases de apoyo, complementación pedagógica en el aula, tutorías virtuales, articulación, entre otros. Los docentes deberán acordar con el equipo directivo, los contenidos a evaluar y todas aquellas cuestiones organizativas propias del proyecto.</p> <p>Es importante que el equipo docente en pleno, tanto los docentes de las materias curriculares como los que tienen horas institucionales de PMI, junto a los directivos de la escuela, evalúen periódicamente el proceso de trabajo que se va desarrollando, el desempeño de los estudiantes y la dinámica del grupo, entre otras variables para producir modificaciones en caso de que sea necesario.</p> <p>Administrar recursos y hacer las rendiciones del dinero.</p>
Fuentes	<p>Documento “Orientaciones sobre las estrategias para la continuidad del Plan de Mejora Institucional en las Escuelas Secundarias” Comunicado 71/18</p>

Programa: “Orientá tu futuro”

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

Período	2018-2019
Propósitos/ Descripción	<p>Se trata de una propuesta destinada a orientar a los estudiantes de los últimos años de la educación secundaria para la elección de sus estudios superiores.</p> <p>La propuesta consta del acompañamiento a través de talleres que dicta un equipo de facilitadores que recorre la provincia con un dispositivo de aulas móviles equipadas con 30 notebooks/PC, proyector, pantalla, impresora, parlantes, mesas y sillas para 50 personas, baño y cocina.</p> <p>También los alumnos pueden tener acceso a una app y a una página web con información y un test de orientación vocacional. Esta página web está “abierta”, es decir, no se restringe a los alumnos de las escuelas, sino a cualquier actor que quiera acceder logueándose.</p>
Universo destinatario	<p>La propuesta, en principio, se orientó a los últimos dos años de las escuelas medias comunes y artísticas, 5° y 6°; escuelas técnicas y agrarias, 6° y 7°, y para 3° año de CENS y FINES. Para Centros de Formación Profesional (CFP) y Centros de Educación Agraria (CEA) está disponible para todos los cursos y trayectos. Luego, con la app y la página web, se abrió a la comunidad.</p>
Acciones previstas	<p>Uso de la app</p> <p>Talleres en las escuelas o en la comunidad</p> <p>Realizar el test de orientación vocacional de la web.</p>
Rol del director esperado	<p>No especifica. Por las características del programa, se supone que los alumnos interactúan directamente con la app y la página web sin mediación de los docentes u otros actores.</p> <p>No se encontraron documentos ni acciones de orientación a directivos o a docentes.</p>
Fuentes	<p>Documento “Orientá tu futuro: Articulación entre las escuelas primarias y secundarias” (COPRET)</p> <p>Página web https://tufuturo.abc.gob.ar/prehome/</p>

Programa: “En sintonía”

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

Período	Desde octubre de 2018 al 2019
Propósitos/ Descripción	<p>En <i>Sintonía</i> es un proyecto que cuenta con dos componentes.</p> <p>El primero consiste en un ciclo de Talleres de Reflexión sobre capacidades emocionales planificados en 16 sesiones a desarrollarse en el transcurso de la jornada escolar en las materias: Prácticas del Lenguaje, Educación Física, Educación Artística y Ciencias Sociales. Estos talleres serán liderados por un docente de la institución.</p> <p>Los Talleres de Reflexión estarán basados en un nuevo modelo para el trabajo de capacidades sociales y emocionales que busca brindar herramientas a los jóvenes en las siguientes situaciones:</p> <ul style="list-style-type: none">- La identificación y expresión de sus emociones- La toma de decisiones razonadas- La construcción de relaciones sociales desde una postura empática <p>El segundo componente consiste en un ciclo de Fortalecimiento de la Enseñanza de la Matemática, que se desarrollará en la carga horaria de la materia a cargo del docente del curso y tiene como objetivo aproximar la matemática a la vida cotidiana de los estudiantes y dar cuenta de cómo esta disciplina influye en nuestras decisiones de manera casi imperceptible.</p>
Universo destinatario	Profesores de las escuelas secundarias.
Criterio de selección de las escuelas	Todas las Escuelas de Educación Secundaria que no sean <i>Escuelas Promotoras del Nuevo Formato</i> ni miembros de la <i>RED de Escuelas de Aprendizaje</i> , de las Regiones 4, 5 y 19
Actores involucrados	Profesor que lidera los talleres de reflexión. Profesores de matemática de primer año.



Acciones previstas	<p>Para el Profesor que lidere los Talleres de Reflexión incluye: formación grupal, material didáctico y acompañamiento de expertos durante la implementación de las herramientas disponibles para la mejora de las capacidades emocionales. Para los Profesores de Matemática de Primer año incluye: formación grupal y material didáctico para la incorporación de ejercicios dirigidos al fortalecimiento del pensamiento matemático y el interés por esta disciplina.</p> <p>Las instituciones que participen realizarán junto con los estudiantes una valoración semanal sobre la implementación y las experiencias de la intervención, también contarán con un espacio de sesiones periódicas de supervisión/consulta con un miembro del equipo de la Dirección Provincial de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social.</p>
Rol del director esperado	El documento no especifica cuál es la tarea prevista para el director; estimamos que se espera que forme parte de la coordinación institucional.
Fuentes	Comunicación 3/18 DGCyE-Programa Fortalecimiento de trayectorias “En sintonía”

Programa: “Asistiré”

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

Período	2018-2019
Propósitos/ Descripción	<p>El programa para mejorar la asistencia y prevenir la interrupción de la escolaridad.</p> <p>El Programa Nacional Asistiré tiene como finalidad garantizar el derecho a la educación de adolescentes y jóvenes, a través de la prevención e intervención temprana frente al riesgo de interrupción de la escolaridad.</p> <p>Esta propuesta requiere del involucramiento, planificación y articulación de todos los niveles de gestión educativa: nacional, jurisdiccional e institucional.</p>



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



del que participan promotores, directores y equipos de educación de cada municipio, representantes del Sistema de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en el territorio, organismos gubernamentales y no gubernamentales, entre otros.

Rol del director esperado

Las tareas del director, de acuerdo con Reglamento de implementación del programa, comprenden la responsabilidad de conducir los procesos de implementación del diseño curricular y del Proyecto Institucional según las siguientes dimensiones de actuación:

1. La pedagógica en tanto actos educativos en el marco del artículo 30 y concordantes del presente.
2. La administrativa en tanto antecedente y expresión documental de la tarea institucional.
3. El socio comunitaria en tanto condición necesaria de la relación de la institución con el contexto.

Fuentes

<https://www.argentina.gob.ar/noticias/asistire-intervenir-tiempo-en-las-escuelas-junto-con-organismos-del-estado-y-la-comunidad>

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

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

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

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

Programa: “Aulas de Aceleración”

Dependencia: Dirección Provincial de Educación Secundaria

Período

2018 hasta el término¹³



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

Propósitos/ Descripción	<p>Inicialmente esta propuesta surge como una alternativa a los bachilleratos de adultos que no hubieran pasado a convertirse en CENS.¹⁴</p> <p>Se trata de la creación de un aula destinada a trabajar con un universo específico de alumnos del CBS, en se propone Acompañar a los alumnos en su trayectoria en el Aula de Aceleración, que preferentemente debe hacerse en un año, pero puede requerir de dos, los estudiantes deberán contar con los saberes necesarios para cursar el Ciclo Superior del Nivel Secundario.</p> <p>Se incluye en cada aula un Profesor Acompañante de Trayectorias (PAT).</p>
Universo destinatario	<p>Adolescentes y jóvenes de entre 15 y 17 años que no comenzaron el Ciclo Básico del Nivel en la edad establecida por el sistema educativo, o que, habiéndolo comenzado, no lo aprobaron.</p>
Criterio de selección de las escuelas	<p>Escuelas cuyo Bachilleratos de Adultos no haya pasado a convertirse en CENS en 2018.</p>
Actores involucrados	<p>Inspector Jefe Distrital Inspectores de Área Equipo de conducción de las escuelas Docentes del Aula de Aceleración Profesor Acompañante de</p>



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

Acciones previstas	Cada aula cuenta con un Profesor Acompañante de Trayectorias (PAT) por Institución, al que se le asignarán 8 módulos institucionales a ciclo cerrado. Implica también un proceso de adecuación curricular pedagógica ciclada por áreas del conocimiento, y a través de Proyectos de Enseñanza que contemplen los saberes a enseñar y aprender en el marco del Diseño Curricular del Ciclo Básico y la trayectoria recorrida por los estudiantes.
Rol del director esperado	De acuerdo con la Disp. 34/18, “el Equipo Directivo tendrá en cuenta la trayectoria acreditada por los estudiantes en relación a las materias del Ciclo Básico, y elaborará un Proyecto institucional de “Aulas de Aceleración”, junto a los docentes, el Profesor Acompañante de Trayectorias y el EOE si lo hubiera, que responda a las necesidades educativas de las diferentes situaciones en que se encuentren los estudiantes.”
Fuentes	Disposición 34/18-“Aula de Aceleración en la Escuela de Educación Secundaria” DGcYE Documento de trabajo 1 “Aulas de Aceleración”. DPESec

Programa: “Robótica” / “Aprender conectados”

Dependencia: Ministerio de Educación de la Nación

Período	2017-2019
Propósitos/ Descripción	Aprender Conectados es una política integral de innovación educativa, que busca garantizar la alfabetización digital para el aprendizaje de competencias y saberes necesarios para la integración en la cultura digital y la sociedad del futuro. Este plan tiene como objetivo cumplir con los lineamientos de la Ley de Educación Nacional , que establece la necesidad de desarrollar las competencias necesarias para que los estudiantes dominen los nuevos lenguajes producidos por las tecnologías de la información y la comunicación.
Universo destinatario	Aprender Conectados implementa educación digital, programación y robótica para todos los niveles obligatorios —inicial, primario y secundario— y para los Institutos de ↓

Formación Docente, alcanzando a más de 10 millones de personas.

Acciones previstas

Clubes de programación
Maratón Nacional de Programación y Robótica
Cursos y trayectos formativos

Rol del director esperado

No especifica

Fuentes

Página web del Ministerio de Educación de la Nación https://www.educ.ar/recursos/132344/aprender-conectados-educacion-digital-programacion-y-robotica?fbclid=IwAR1xLDxexfMn-TD3SeRmeDZwsxoZfqnpm0KP9O_nsaI-xwUt2KLUxcfdl90

Programa: “Nexos” (Subprograma “Universidad-Escuela Secundaria”)

Dependencia: Ministerio de Educación de la Nación

Período

2017-2019

**Propósitos/
Descripción**

Se trata de un programa de articulación entre la universidad y la escuela secundaria.
El programa NEXOS fue implementado desde los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES), área perteneciente a la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación.
En cuanto a la articulación con el nivel secundario, el programa pretende ser una herramienta que ayude a organizar espacios de acción común entre la Universidad y las instituciones de nivel secundario, orientados a la definición conjunta de contenidos de aprendizaje, estrategias de enseñanza, formatos de evaluación y la formación docente continua. El objetivo principal es fortalecer el proceso de inserción de los estudiantes en el nivel superior, promover la continuidad de estudios, formar para el ejercicio de la ciudadanía y brindar las competencias requeridas por el mundo del trabajo. ↓

Universo destinatario

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

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

En la provincia de Buenos Aires se aprobaron 3 proyectos (Doc. Marco, p. 85)

A mediados del año 2018 tuvo lugar el lanzamiento oficial de la Convocatoria General NEXOS 2018: Proyectos de Articulación Universidad-Escuela Secundaria.

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

Acciones previstas

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

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

Rol del director esperado

No especifica

Fuente

Página web del Ministerio de Educación de la Nación
Documento “Nexos. La educación como sistema”

Programa: “Mis alumnos”

Dependencia: Dirección Provincial de Tecnología de la Educación, DGCyE

Período	2017-2019
Propósitos/ Descripción	Mi Escuela/ Mis Alumnos son las herramientas de la nueva Plataforma ABC que sirven para cargar la inscripción y la trayectoria del estudiante y hacer seguimiento; también, certificar la Asignación Universal por Hijo y el registro correspondiente para que se otorgue el boleto estudiantil. Se trata, pues, de un sistema de registro administrativo de la situación de los alumnos en las escuelas.
Universo destinatario	El sistema acepta la carga de: Nivel Inicial, Nivel Primario, Nivel Secundario, Nivel Superior y las Modalidades Artística, Agraria y Técnica.
Acciones previstas	Se debe inscribir a los alumnos y hacer un seguimiento de su situación; esto implica: • Condición del alumno (ingresante, promovido, repitente, otro). • Datos del alumno (domicilio, fecha de nacimiento, otro) • Datos de los dos padres o tutores. En esta opción completando con al menos un adulto (madre, padre o tutor) el sistema permite avanzar con la inscripción. • Medio de transporte. Al finalizar ciclo lectivo se debe colocar el ciclo lectivo que se va a finalizar, la condición de finalización (promueve, egresa, etc.), la propuesta institucional y el año.
Rol del director esperado	El Equipo de conducción del establecimiento debe registrarse en el Programa de Designaciones y Desempeños (PDD), a través de este link . Allí se debe realizar la carga de los alumnos.
Fuente	Página web http://www.abc.gov.ar/mi-escuela-mis-alumnos-consultas-frecuentes Instructivo “Mis alumnos”

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

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

Programas por objetivo:¹⁵

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

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

Posfacio

Por **DANIEL PINKASZ**

Propongo aquí algunas reflexiones sobre lo que entiendo son aportes de este libro al campo de la investigación en políticas educativas en nuestro medio. Se trata de algunas ideas que no podría haber enunciado de esta manera cuando asumí el rol de orientador de la investigación para la tesis que le dio origen.

ACERCA DE LA CONSTRUCCIÓN DEL OBJETO DE INVESTIGACIÓN

Juliana Ricardo logra sortear la práctica, bastante común en nuestro medio, de definir el objeto de investigación a partir de los enunciados y las características de los “programas” tal como son formulados en el diseño de las políticas educativas. En el

capítulo 1, traza el recorrido que la llevó del infructuoso intento inicial de identificar programas vigentes en los niveles de gestión provincial y en las escuelas según las especificaciones formales a la decisión metodológica de construir un objeto de investigación con la materia informe de las definiciones inciertas, provisionales, que las directivas de las escuelas bajo estudio pusieron delante de ella en respuesta a sus indagaciones.

Hay un procedimiento explícito mediante el cual la autora elude el peso de la estructura jerárquica y normativa del sistema educativo como matriz categorial —frecuente en la definición inicial de las investigaciones sobre políticas educativas—, para construir su objeto. La decisión de “mirar los programas desde las escuelas”, basada, como lo deja en claro el texto, en tradiciones teóricas y metodológicas consolidadas acerca del estudio de políticas educativas, le permitió construir un objeto de investigación emancipado de la mirada del enunciador estatal. Es probable, asimismo, que la coyuntura de la transición de una administración a otra, un cierto giro en la orientación de los programas, llevado adelante por la nueva administración, y el tiempo de acomodamiento en el vínculo entre las autoridades provinciales recién asumidas y la burocracia estable del sistema —que tuvo lugar en el transcurso de la investigación— hayan favorecido ese movimiento emancipador de categorías dadas.

MÁS ALLÁ DE LA “PUESTA EN ACTO” Y DE LOS PROCESOS DE MEDIACIÓN

Las investigaciones sobre políticas educativas identifican procesos y factores mediadores que intervienen en la traducción, recontextualización o “puesta en acto” (Ball) de las intenciones iniciales a

lo largo de su trayectoria. Aunque apoyada en estas nociones, la autora produce un desplazamiento en su modo de empleo, que expande el horizonte de interpretación hacia zonas menos frecuentadas en nuestro medio. Este desplazamiento se nutre, entre otras, de lecturas foucaultianas acerca del poder; de la mirada de De Certeau, que la habilita a enfocar la productividad de las estrategias cotidianas de los y las docentes frente al poder; de la expresión “ficción ordenadora”, de Latour, con la que ordena ella misma el sentido de esas estrategias de las directoras; de la noción de “ensamblaje”, de Bardach; de la semiótica y de la teoría literaria, que le permiten dar cuenta de los procesos de construcción de sentido de las directoras.

El resultado de este desplazamiento contribuye a producir uno de los hallazgos más interesantes del libro: “La descripción del hacer” de las directoras (traducir y planificar, seleccionar y administrar, informar y negociar, consultar y validar) que presenta en el capítulo 2. Para la investigación, no existe un “texto documento” en el origen de la trayectoria de la política que será sometido a un proceso de traducción; no hay una trayectoria predeterminada de la política a lo largo de la cual la investigación tendrá por misión identificar mediaciones; no se advierte un punto inicial a partir del cual lo que queda por explicar son los factores que dan cuenta de su “puesta en acto”. Por el contrario, el texto es un discurso con un origen difuso, compuesto por diversos lenguajes —orales y escritos—, por diversas voces —muchas veces inconexas—, transmitido por distintos medios. Circula de manera parcial, se intercambia fragmentariamente en pasillos o antecámaras de reuniones en el marco de otras conversaciones, por WhatsApp, formulado de un modo interrogativo, y se moviliza de manera horizontal y vertical por circuitos con distintos regímenes de legitimación.

Tiendo a pensar que, en la búsqueda de las operaciones de traducción y en la noción de puesta en acto, subsiste el supuesto

de la existencia de un origen, y con ese origen, el de un enunciado consistente, el de un texto de autoría listo para ser traducido y sometido a mediaciones. Ciertamente, Juliana Ricardo emplea la noción de traducción —es una de las operaciones del “hacer” de las directoras—, pero esta operación no se ejerce sobre un texto de autor, ni su punto de partida es un discurso uniforme que llega a la puerta de la escuela. La investigación en nuestro medio ha producido bastante evidencia —las referencias bibliográficas del libro dan cuenta de parte de ella— sobre las condiciones en las que se produce la traducción y los factores que explican la puesta en acto. Conocemos el peso de las condiciones materiales y del modelo organizacional de la escuela. También conocemos el papel de las representaciones de los y las docentes sobre la obligatoriedad, sobre las políticas de inclusión, sobre el ideal de una “buena” escuela, sobre cómo juegan las representaciones del rol profesional del docente o la docente, sobre la incidencia del origen social de los y las docentes en tales representaciones, sobre el posicionamiento político de los y las docentes como factor mediador ante las políticas educativas. Esta investigación muestra la fecundidad de reconstruir “el hacer”, la lectura de las políticas (“ilegibles”, “-intermitentes”, “superficiales”, “extranjeras”) y los procedimientos de construcción de un orden por parte de las directoras, que permite complementar e ir más allá del conjunto frondoso de explicaciones acerca de su accionar, que la investigación ha venido acumulando.

LAS OPERACIONES DE GOBIERNO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UN ORDEN ESCOLAR

La operación de recepción de los programas por parte de las directoras supone la construcción de un orden. Es oportuno subrayar

lo que queda claro en la investigación: las directoras no obedecen ni ejecutan, sino que desempeñan un papel dentro de una trama de gobierno y en la construcción de un orden. O, como señala Juliana Ricardo retomando a Barroso, las directoras se desempeñan como nodos dentro de un esquema de regulación que no es único, sino que funciona como sistema de regulaciones. No hay un único orden que busca regular todo el espectro de relaciones del sistema educativo, sino que existen diversos órdenes que las directoras tienen que compatibilizar para hacerlos funcionar en las escuelas. Se trata de un sistema que no funciona sin sujeto. Más bien lo necesita para existir como tal, y la investigación describe claramente el accionar de ese sujeto. El estudio permite pensar, entonces, el lugar de los equipos directivos en la trama de gobierno: son objeto de gobierno y, al mismo tiempo, despliegan operaciones de gobierno. Porque, como también queda claro en este libro, no está ausente el ejercicio del poder. Lo atestiguan la afirmación de la directora que declara, como argumento para la adopción de un programa, que “no se trataba de ponerse en contra a la inspectora”, o la descripción de las estrategias de las directivas para vencer resistencias y lograr que sus planteles docentes acepten el programa.

La pregunta por cuáles son los órdenes que los directivos deben compatibilizar recupera otra línea de exploración interesante para el estudio de políticas educativas y, en particular, de las políticas vehiculizadas por programas. Esa línea no es nueva, pero esta investigación ayuda a tematizarla. Se trata de la compatibilización del orden de la organización escolar burocrática, aquel regulado por los sistemas de jerarquías y asignación de cargos, de horas y funciones, por los mecanismos administrativos estándares de gestión, con el orden de los programas que buscan incidir en el primero —después de todo, la de los programas es una

modalidad de reforma escolar—, pero que, al mismo tiempo, es un orden fragmentado, desordenado, con múltiples dependencias y diversas lógicas. En este punto, cabe subrayar la reflexión que rescata Ricardo acerca de la densidad de los cambios educativos, tomada de Justa Ezpeleta, que se refiere a la superposición de distintas iniciativas, poco coordinadas, originadas en distintas áreas y transmitidas por vías muy diferentes. Esa reflexión actualiza la pregunta por el efecto de esta modalidad de política pública sobre el funcionamiento de las escuelas, por su efectividad como tecnología de gobierno en la generación de cambios.

AGRADECIMIENTOS

Gracias a FLACSO y a su equipo docente y editorial, por hacer posible este libro, y en especial a Sandra Ziegler, quien me orientó desde los inicios de este trabajo.

Gracias, Daniel Pinkasz, por tus palabras finales, por enseñarme con gran paciencia el trabajo del investigador y a mirar “de lejos” lo familiar.

SOBRE LA AUTORA



JULIANA RICARDO es licenciada en Letras (Universidad de Buenos Aires —UBA—) y magíster en Ciencias Sociales con orientación en Educación (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales —FLACSO—). Es docente universitaria en grado y posgrado y formadora de docentes en el nivel superior. Coordina planes y programas educativos y equipos de trabajo, en el marco de políticas educativas provinciales y nacionales. Es autora y coordinadora de diseños curriculares, materiales de desarrollo curricular y circulares técnicas, destinados a equipos de conducción y docentes, y de propuestas de enseñanza para estudiantes. Se desempeñó en diversos cargos de gestión, tanto nacionales como provinciales, como asesora y coordinadora de niveles, y también fue directora de educación superior (provincia de Buenos Aires). Es consultora en diversos organismos, dirige proyectos de investigación, participa en ellos, y forma parte de grupos de estudio en torno a la didáctica de la lectura y escritura, especialmente centrados en el nivel secundario y en el ámbito universitario.

COLECCIÓN Referente empírico

La colección se concentra en los problemas del mundo educativo a partir de la formulación de interrogantes que elaboran posibles respuestas informadas en datos empíricos. Desde saberes propios de las ciencias sociales y humanas, promueve la generación de conocimiento sistemático acerca de temas claves que atraviesan a los sistemas e instituciones educativas y sus actores, a partir de un ejercicio de teorización enlazado con discusiones relevantes del campo.

Referente empírico se nutre de investigaciones desarrolladas en el marco de proyectos y tesis de posgrado que despliegan una mirada atenta sobre los procesos educativos, interpretando situaciones y reconstruyendo tramas relacionales. Su intención es producir y hacer circular conocimiento entre lectoras y lectores con perfiles e intereses diversos, a fin de contribuir a la agenda política e investigativa y al debate público en torno a la educación.