

1º Congreso Internacional de Ciencias Humanas - Humanidades entre pasado y futuro. Escuela de Humanidades, Universidad Nacional de San Martín, Gral. San Martín, 2019.

La implementación de programas basados en la escuela en la Argentina. ¿Una estrategia de cambio sistémico de la escuela secundaria?: el Programa de Mejora Institucional en la Provincia de Buenos Aires (2011 - 2013).

Daniel PINKASZ.

Cita:

Daniel PINKASZ (2019). *La implementación de programas basados en la escuela en la Argentina. ¿Una estrategia de cambio sistémico de la escuela secundaria?: el Programa de Mejora Institucional en la Provincia de Buenos Aires (2011 - 2013)*. 1º Congreso Internacional de Ciencias Humanas - Humanidades entre pasado y futuro. Escuela de Humanidades, Universidad Nacional de San Martín, Gral. San Martín.

Dirección estable:

<https://www.aacademica.org/1.congreso.internacional.de.ciencias.humanas/1589>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eRUe/QDf>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite:
<https://www.aacademica.org>.



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN

1949-2019
70 AÑOS DE
GRATUIDAD
UNIVERSITARIA

ESCUELA
HUMANIDADES
20 AÑOS

LICH
Laboratorio de Investigación
en Ciencias Humanas



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

La implementación de programas basados en la escuela en la Argentina. ¿Una estrategia de cambio sistémico de la escuela secundaria?: el Programa de Mejora Institucional en la Provincia de Buenos Aires (2011 – 2013)

Daniel Pinkasz
FLACSO
dpinkasz@flacso.org.ar

Resumen

Se analiza la implementación de un programa de política educativa (PMI en la provincia de Buenos Aires) durante 2011 y 2013 y se sostiene que el diseño del programa estuvo basado en una concepción y en una teoría del cambio inconsistentes con las condiciones y la dinámicas de los actores estatales. Las acciones requeridas por el modelo entraron en un conflicto con las prioridades de distintos actores de la administración provincial lo que trajo como consecuencia la dispersión de los recursos que el modelo requería para su implementación. Se postula la existencia de dos agendas macro políticas divergentes y de diferentes prioridades entre las instancias de gestión: entre los actores de la burocracia (inspectores, directivos, profesores) se privilegia la estabilización de las posiciones institucionales frente a un proceso de revisión de la reforma de la década precedente. La prioridad de las estabilización también insumió recursos de las Direcciones de línea que tenían a cargo el personal implicado en el Programa. Por su parte, las agendas de las áreas de gestión técnica (áreas de capacitación, planeamiento) alcanzaron un alineamiento inicial al servicio del programa, alineamiento que no tuvo la persistencia requerida por el modelo de implementación que supone el diseño de la política. Finalmente, las autoridades locales (UEGD, autoridades distritales, Consejos Escolares, secretarías de inspección) tuvieron una agenda de “mantenimiento” cotidiano del sistema escolar y no participaron en las acciones requeridas por el Programa de Mejora. Con este análisis se deja planteado un interrogante sobre la capacidad de cambio sistémico de los programas de cambio basados en la escuela

Palabras clave: Educación secundaria; Políticas educativas; Programa de Mejora Institucional; Implementación de Políticas; Cambio educativo.

Ponencia (versión sintética)



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

Se analiza la implementación del PMI y se sostiene que el diseño del programa está basado en una concepción y en una teoría del cambio inconsistentes con prioridades, agendas, condiciones y dinámicas de los actores estatales en la provincia.

Se expone un estudio de caso cuyo campo fue realizado entre 2012 y 2013 en 11 escuelas de dos distritos de la provincia de Buenos Aires. Se realizaron 76 entrevistas en profundidad (funcionarios/as nacionales, provinciales y distritales, inspectores/as, directores/as de establecimientos y profesores/as con horas PMI). Se analizó información documental, información sobre las transferencias monetarias a las escuelas, resoluciones del Consejo Federal del período 2007 – 2013 y Planes Nacionales de obligatoriedad.

El Programa de Mejora Institucional y su “teoría del cambio”

La Política Nacional de Educación Secundaria entre 2010 y 2015 tuvo como uno de sus ejes al Plan de Mejora Institucional (PMI). El programa consistió en la transferencia de recursos nacionales a las provincias y a las escuelas para que los establecimientos educativos instrumentaran modificaciones al modelo institucional de la escuela secundaria. El programa identificó a la organización académica de la enseñanza como uno de los ejes del cambio. El PMI se propuso atender dos restricciones identificadas como obstáculos de los intentos de reforma: la normativa y la falta de tiempo remunerado para que los profesores amplíen su actividad pedagógica. Este diseño se combinó con una estrategia basada en la escuela al dejar que éstas detecten sus dificultades en la escolarización e implementen sus planes con el recurso adicional de horas extraclase. El supuesto sería: las escuelas saben qué hacer, quitadas las restricciones normativas y con recursos extraclase. La teoría del cambio desconoció el peso de la estabilización en los actores y la complejidad de los recursos necesarios para una estrategia intensiva a escala, como la del cambio basada en la escuela.

Estabilización vs. Inclusión

Durante el 2005- 2013, la provincia de Buenos Aires se vio tensionada por dos agendas a las que denominaremos de “estabilización” y de “inclusión” respectivamente. La estabilización respondió a la “reforma de la reforma” de los años noventa que ordenó prioridades políticas sistémicas, mientras que la inclusión respondió a la prioridad de



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

expandir la escolaridad secundaria y de mejorar su eficiencia. Como tesis, sostenemos que los objetivos de estabilización absorbieron recursos institucionales necesarios para la agenda de la inclusión asumida por el PMI.

En la provincia, la estabilización se desplegó en tres dimensiones: la reconfiguración de la oferta escolar en el nivel local; la reasignación de personal directivo y docente y la reorganización curricular. El siguiente gráfico presenta en una línea del tiempo el lapso que insume esta agenda y lo pone en relación con el lapso de implementación de los Planes de Mejora.

Cuadro 1: Agenda de “estabilización” de la educación secundaria provincial y el PMI

Acciones de estabilización	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Reorganización Escuela Secundaria 1º etapa									
Implementación de la Educación Secundaria 2º etapa (conformación)									
Diseño Curricular									
Planes de Mejora									

Fuente: *Elaboración propia a partir de resoluciones provinciales y nacionales*

La reconfiguración de la oferta

La reconfiguración de la oferta tuvo dos etapas: en la primera, la creación de escuelas secundarias básicas (ESB) como conversión de la EGB3 y la “vuelta” a las modalidades técnicas con la reversión de los Polimodales en Escuelas Secundarias (ES). La segunda “juntó” las ESB y ES. Este proceso de unificación involucró la creación de nuevas escuelas porque las ESB y las ES crecieron “hacia arriba” y “hacia abajo”, de manera que el proceso no sólo fue una fusión de establecimientos secundarios de ciclo inferior y superior preexistentes, sino la creación de nuevos.

En estas etapas, los establecimientos afrontaron los siguientes problemas: alteraciones de matrícula; incremento o disminución de horas entre los profesores; reasignación o renovación de equipos directivos; la reorganización de la oferta con nuevas



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

orientaciones en ciclo orientado. En estas alteraciones se puso en juego la distribución de los recursos del sistema del sistema: i) las plantas funcionales asociadas a la matrícula; ii) acceso a cargos y a promociones, iii) recursos edilicios disponibles, iv) el acceso de la comunidad a una oferta educativa accesible, v) la acción de los referentes locales para múltiples negociaciones (gremio, autoridades educativas locales, líderes políticos locales). Cuanto nos referimos a la agenda de la “estabilización”, hablamos de la alteración en recursos que preocupan centralmente a los actores del sistema.

La reorganización de personal

La fusión de unidades educativas y la creación de establecimientos supuso el relevo de coordinadores de ciclo y la designación de equipos directivos. En el lapso analizado, se registra una intensa producción normativa (resoluciones, comunicaciones conjuntas y circulares) que regula minuciosamente este proceso y permite advertir claramente el peso de esta agenda en la gestión cotidiana del sistema.

El anuario estadístico muestra para el año 2006, 6.345 cargos directivos en escuelas secundarias estatales (EGB 3 y Polimodal), en 2007, 6.812 y en 2008 se verifica un salto de más de 2.000 cargos alcanzando 8.924 cargos para el sistema estatal. El crecimiento de los cargos directivos registra el impacto de este proceso de reconversión de estructura de la escuela secundaria.

La reforma curricular

El currículum fue la herramienta para la operacionalización de la Ley (CIPPEC, 2012) y la reforma curricular se realizó mediante un proceso de consultas entre 2006 y 2012. Aunque las autoridades presentaron al currículum como el eje de un proyecto político-cultural tendiente a implementar la Ley de Educación provincial, con un horizonte de derechos, inclusión y con aprendizajes de calidad, un aspecto menos analizado se refiere a la puesta en juego de la definición de las cargas horarias de las asignaturas y la designación de aquellos perfiles que el nomenclador define como aceptables para la toma de cargos en los actos públicos de los profesores de secundaria. Esta es una dimensión poco visibilizada por los debates centrados en los aspectos ideológicos o culturales de la definición curricular y proponemos leer el lapso desde 2006 a 2012 como el de un tiempo de reasignación de cargos en aquellas disciplinas escolares alcanzadas por el nuevo currículum y de reasignación en el Ciclo Orientado, a partir de las nuevas orientaciones.



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

Intensidad vs. dispersión de agendas

La estrategia del PMI supone un acompañamiento intensivo de las estrategias desplegadas en las escuelas para lo que un conjunto de recursos organizacionales tiene que coordinarse.

Las agendas divergen con el tiempo

La coordinación de agendas y los compromisos de los actores institucionales provinciales ocurrieron al inicio de la implementación, ante la inminencia de la llegada de los recursos nacionales y mediante un esfuerzo inicial de coordinación desde el nivel nacional. En esta fase, los costos de implementar un acompañamiento intensivo compensaron los esfuerzos ante la “largada” del Programa, pero una vez en marcha, los recursos parecieron reorientarse dada la simultaneidad de agendas y las distintas prioridades de los actores institucionales. La multiplicidad de dependencias de cada una de las estructuras estatales y la dispersión en las prioridades alcanzó para que la Dirección Provincial de Educación Secundaria (DPES) convocara colaboraciones acotadas en el tiempo en el marco de una planificación provincial con múltiples compromisos y con la agenda de la “estabilización” en funcionamiento. Las agendas de las áreas de gestión técnica (áreas de capacitación, planeamiento) logran un alineamiento ocasional al servicio del programa, alineamiento que no alcanzó la intensidad requerida por el modelo de implementación que supone el diseño de la política.

Las prioridades divergen en el territorio

Los inspectores de enseñanza participaron en la fase inicial de dirección política y asesoramiento del PMI. Intervinieron en la selección de la primera tanda de establecimientos que ingresaron al programa y en las convocatorias a las reuniones de información. Acompañaron en cuestiones formales a los directores en las etapas de información y preparación de proyectos y formaron parte de las comisiones de selección. No se les asignaron funciones de seguimiento del PMI que permanecieron centralizadas en la DPES. Los inspectores acompañaron y fueron correa de transmisión de indicaciones de procedimiento, pero no tuvieron un papel específico en la implementación. El PMI no reconfiguró la agenda regular de los inspectores.



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

En el nivel local, la agenda encarnada por el PMI no tuvo la misma presencia que pudo observarse en otros niveles de gestión. Localmente, la política provincial presenta otro corte temático del planteado por la DPES y por nación. Cuestiones de infraestructura, de mantenimiento, de búsqueda edificios y terrenos para alojar nuevos servicios son temas permanentes. La ampliación y la reorganización de la oferta está tironeada por presiones comunitarias, por la “competencia” de matrícula entre inspectores y directores, por la protección de posiciones laborales entre los docentes, por conflictos entre directores de niveles que comparten edificio, por las restricciones en la disponibilidad edilicia, por las designaciones de docentes. Se ha podido vislumbrar en el campo, las repercusiones de la agenda de la “estabilización” y de la gestión cotidiana, pero no la de la modificación del modelo organizacional de la escuela secundaria.

Bibliografía y referencias bibliográficas

Ball, Stephen (1993). “What Is Policy? Texts, Trajectories and Toolboxes”. In Discourse Studies in the *Cultural Politics of Education*, April, DOI: 10.1080/0159630930130203

Bardach, Eugene (1980) *The implementation Game*. Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.

CIPPEC (2012). *Balance de la gestión educativa de la Provincia de Buenos Aires (2007-2011)*. Documento de trabajo N° 89, Buenos Aires.

Dufour, Gustavo (2008). *El rol de los supervisores e inspectores en el gobierno del sistema educativo argentino*. Buenos Aires, Aique.

Elmore, Richard (1993). “Modelos organizacionales para la implementación de programas sociales”. En Aguilar Villanueva (ed.), *Implementación de Políticas*. México, DF Grupo Editorial Porrúa.

IIPPE-UNESCO/Buenos Aires (2011). *Aportes para el plan estratégico educativo de la provincia de Buenos Aires*. Elaborados para la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. Buenos Aires, IPE / UNESCO

Repetto Fabián (2003). Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 28-31, oct.

Pressman Jeffrey y Aarón Wildavsky (1984). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, FCE.



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN

1949-2019
70 AÑOS DE
GRATUIDAD
UNIVERSITARIA

ESCUELA
HUMANIDADES
20 AÑOS

LICH
Laboratorio de Investigación
en Ciencias Humanas



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

Tamayo Sáez, Manuel (1997). “El análisis de las políticas públicas” Bañon R. y E. Carrillo (comp.) *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Universidad.

Terigi, Flavia, Bárbara Briscioli, Carolina Scavino, Aldana Morrone, Ana Gracia Toscano. (2013). “La educación secundaria obligatoria en la Argentina: entre la expansión del modelo tradicional y las alternativas de baja escala”, en *Revista del IICE*, N° 33, mayo 2013, pp. 27-46, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, UBA.