Educación
FLACSO ARGENTINA
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
propuesta@flacso.org.ar
ISSN 1995- 7785
ARGENTINA

Propuesta
Educativa
44

2015
Dossier
"Sobre la escuela como eje del cambio de las políticas de educación secundaria en Argentina",
por Daniel Pinkasz.
Propuesta Educativa Número 44 – Año 24 – Nov. 2015 – Vol2 – Págs. 8 a 23

Sobre la escuela como eje del cambio de las políticas de educación secundaria en Argentina

DANIEL PINKASZ*

Introducción

En el comienzo realizamos dos precisiones sobre el objeto de este artículo. En primer lugar, la cuestión de la "reforma", el "cambio" o la "innovación"[1] es abordada enfocando políticas y programas públicos en educación que han perseguido o persiguen modificaciones en la acción pedagógica de las escuelas contando con la iniciativa, la participación, el acuerdo, en definitiva, con las capacidades, los recursos y las voluntades de los integrantes de la organización escolar. Nos proponemos reflexionar sobre un tipo de programas de política educativa que considera, desde su diseño, que la escuela es la unidad de cambio del sistema educativo. En segundo lugar, que la reforma, el cambio o la innovación a las que nos referiremos corresponden a -o se enmarcan en- iniciativas impulsadas por el Estado y circunscriptas a las escuelas estatales. Esta segunda precisión remarca un punto que, aunque obvio, no siempre es resaltado suficientemente: reflexionaremos sobre iniciativas que intentan producir modificaciones en el funcionamiento de un área del aparato institucional estatal, que está a cargo de estructuras y de agentes cuya actividad está regulada por el propio Estado.

1. Los "ejes" del cambio en los sistemas educativos

Desde los años setenta en los países centrales y desde los noventa en los países de la región, ha existido -y existe aún hoy- una discusión recurrente acerca de cuál o cuáles son los *ejes* o las *palancas* fundamentales del cambio de los sistemas educativos. Esta discusión tiene sede en diferentes campos disciplinares: economía, economía política, estudios políticos, sociología, sociología de las organizaciones, ciencias de la administración y, por supuesto, currículum, pedagogía; y se aplica en niveles tanto macro como micro organizacionales. Las producciones provenientes de las disciplinas mencionadas consisten tanto en marcos de interpretación como en marcos de acción, es decir, estuvieron o están preocupadas por conocer la dinámica del cambio en los sistemas educativos y, al mismo tiempo, en generar orientaciones para producirlas.

Las reformas estructurales

En los años noventa se extendió desde *think tanks* y organismos multilaterales de crédito, una concepción basada en estudios de economía política y de *Policy Analisys* que se preocupó por la estabilidad de los rasgos estructurales que forjaron los sistemas educativos en la segunda mitad del siglo XX y que, como se sabe, fue revisada en un número importante de países occidentales desde mediados de los años setenta. La participación público-privada, la gratuidad de la enseñanza, la estabilidad del empleo docente y la centralización estatal fueron

* Investigador del Programa Educación, Conocimiento y Sociedad, Área Educación, FLACSO Argentina.
E-mail: dpinkasz@flacso.org.ar

visualizados como las características básicas de los sistemas educativos a las que apuntaron las reformas estructurales. Según esta visión, las características mencionadas organizan un sistema de preferencias de los diferentes actores que explica su papel resistente o favorable a los intentos de reforma: los sindicatos pugnan por mantener la estabilidad e incrementar los puestos de trabajo; las burocracias tienden a mantener sus recursos de control y su estabilidad laboral; los estados subnacionales se preocupan por el mantenimiento y la expansión de su influencia política local y por los recursos que recibirán de los gobiernos centrales; los ejecutivos por conservar el capital político del corto plazo (BID, 2006)[2]. Partiendo de este esquema de preferencias se explicaron las coaliciones, los límites y los alcances de las reformas, cuya dinámica política habría configurado dos tipos de políticas educativas, por un lado las que impulsaron reformas de expansión y ampliación de matrícula, y por otro las de eficiencia y calidad.

En el marco de las reformas estructurales, las que se orientaron a modificar el gobierno de los sistemas, propugnaron la descentralización de los servicios educativos basándose en diferentes supuestos sobre el funcionamiento del Estado y sobre la relación Estado -Sociedad. Supusieron que la descentralización permitiría la proximidad del servicio al "usuario" -en este caso las comunidades locales-, simplificando las mediaciones burocráticas que los distanciaban de las decisiones. Como se sabe, el supuesto de "proximidad" postulaba -en realidad postula- que la reducción de la distancia entre decisores y "usuarios" facilitaría el ajuste de las políticas a las necesidades de las comunidades, facilitaría igualmente el control social de los recursos y una mayor eficiencia en su asignación. La proximidad, en fin, obligaría a los funcionarios locales a rendir cuentas pues estarían más controlados por los interesados, los "beneficiarios" de los servicios.

Esta idea de "proximidad" contenía un doble reduccionismo; desconocía, por un lado, las complejidades del funcionamiento del aparato institucional estatal y este desconocimiento generó, incluso en instancias descentralizadas, una mayor complejidad redundando en una reproducción a escala provincial de las complejidades de la gestión central (Oszlak, 2001) y *"replicando a escala local los problemas de un solo centro"* (Morduchowicz, s/f.: 5), con lo cual, descentralización no supuso "proximidad" institucional porque se mantuvo o se acentuó la densidad institucional estatal. El segundo reduccionismo -que igualaba proximidad a democratización y reemplazaba al ciudadano por el consumidor de servicios, como fue ampliamente señalado-, se apoyaba en la idea de una sociedad civil organizada y con capacidades de control idealizadas, sin asignar una mediación clara de la política.

Las que se centraron en el esquema de financiamiento, por su parte, exploraron la opción de transformar las orientaciones básicas de los sistemas educativos, reorientando el modelo dominante de financiamiento de la oferta hacia un modelo de financiamiento de la demanda con sistemas de cupones (vouchers) que, en teoría al menos, facilitaría la elección de las escuelas por parte de las familias y los estudiantes. Los fundamentos del modelo sostenían que convertir a la educación en un cuasi mercado, introduciendo la competencia por la matrícula, por ejemplo, generaría incentivos suficientes para "ajustar" la prestación de las escuelas hacia una educación de calidad que atrajera matrícula.

La función producción

Apoyados en la noción de función de producción en educación, cuyo desarrollo fuera estimulado por los trabajos de Hanushek, se extendieron políticas educativas que enfatizan la necesidad de fijar con claridad los logros que deberían cumplir cada uno de los niveles educativos en relación con los aprendizajes de los alumnos. Esta orientación dio lugar a lo que se ha denominado el "movimiento de estándares de aprendizaje", consistente en fijar de manera detallada los logros académicos a ser alcanzados en cada asignatura, por año y nivel educativo. Como se sabe, estas políticas necesitan de la existencia de sistemas nacionales de evaluación de resultados que permitan monitorear periódicamente el estado de la función producción. La orientación hacia estándares y evaluación de resultados ha generado en los últimos años subcampos espe-

cializados que producen estudios y alimentan discusiones teóricas y políticas sobre los procedimientos para definir los estándares (Arregui, 2006; Ferrer, 2009; Meckes y Gysling, 2011), sobre las formas de medición y sobre los usos de los resultados de la evaluación (Arregui, 2006; IIPE / UNESCO, 2003; Ravela, 2001; Rivas, 2015).

La definición de estándares, el desarrollo de sistemas institucionales y de metodologías para su medición y las definiciones políticas sobre qué decisiones dispara el cumplimiento deficiente de los estándares por parte de los docentes, las escuelas y las administraciones educativas, configura un modelo que se pronuncia sobre ejes, dispositivos y tecnologías de cambio. Más allá de las discusiones de política curricular acerca de la definición de estándares y las también políticas, teóricas y técnicas acerca de cómo medir resultados considerando los múltiples factores asociados al logro académico (Cornejo Chávez *et al*, 2007; Murillo, 2003; LLECE, 2010), la cuestión más compleja que plantea este modelo, tal vez sea la de las consecuencias que deberían generar resultados académicos alejados de los logros previstos. Esta discusión abre un amplio espectro de opciones cuyos márgenes van desde postular soluciones orientadas a la generación de políticas de responsabilización y/o de recursos humanos -como los sistemas de premios y castigos para docentes, escuelas y/o responsables educativos- (Ravela, 2001), hasta la definición de políticas de apoyo y orientación de recursos para apoyar la mejora de los logros académicos de los estudiantes.

Políticas de recursos humanos

Las políticas de recursos humanos de amplia escala consideran que el colectivo de maestros y profesores es central a la hora de diseñar e implementar modificaciones o mejoras en los sistemas educativos. Los enfoques acerca de cuál o cuáles de los rasgos del colectivo docente importan para esta discusión son diversos. Existen orientaciones que podrían agruparse bajo el grupo de propuestas y estudios que se preocupan por definir políticas de regulación de los recursos humanos. Desde esta perspectiva, la cuestión central sería cómo lograr que las acciones de los docentes resulten acordes con los intereses de la organización (Morduchowicz, 2002). Según este autor, se han examinado alternativas tales como actuar sobre los salarios, en particular mediante el pago por mérito -lo que vincula estas propuestas con el modelo de la función de producción mencionado anteriormente- y la acción sobre la estructura de las carreras docentes. Como sea, el modelo de cambio en este esquema que denominamos de regulación de recursos humanos hace eje en la estructura de incentivos que tienen los profesores para conducirse profesionalmente

Otra orientación, más generalizada, se centra en la formación y en el desarrollo profesional de los docentes (Vaillant, 2005; Mezadra, 2014) y postula la acción de las políticas sobre la formación inicial y continua. El supuesto evidente sobre el que se asientan es que el desempeño profesional de los docentes en las aulas puede y debe ser mejorado y que esto tiene un impacto directo sobre los aprendizajes de los alumnos. La formación profesional al mismo tiempo es considerada resorte fundamental para la introducción de innovaciones, como por ejemplo las referidas a la introducción de las TIC. No obstante, en el campo específico de la innovación tecnológica las evidencias aún están en la fase de señalar los nudos críticos (Zhao y Frank, 2002, citado en Vaillant, 2013) y los obstáculos con los que se encuentra la formación continua en relación con estos cometidos (Vaillant, 2013; Vaillant y Marcelo García, 2012).

Dentro de los modelos que analizan el papel de los recursos humanos en el cambio o en la estabilidad de los sistemas educativos, se incluyen perspectivas que no se centran únicamente sobre el papel de los saberes y o las competencias, sino las perspectivas que se detienen en las culturas profesionales de los docentes (Viñao, 2002; para Argentina véase Brito, 2010; Dussel, 2007). Estos enfoques no son excluyentes, pero cada uno enfatiza el peso diferencial de una o de un conjunto particular de variables: incentivos, competencias profesionales, cultura profesional, etc., dando lugar a diferentes orientaciones de política.

Teorías del cambio

Cada uno de estos enfoques porta su "teoría del cambio", es decir sus supuestos acerca de cuáles son los ejes o palancas para producir modificaciones en los sistemas educativos. Los basados en la economía política enfocan los sistemas de preferencias de los actores colectivos y su comportamiento político y la conformación de coaliciones en torno de la ganancia o la pérdida de recursos. No obstante sus reduccionismos, la descentralización como ingeniería política porta una "teoría del cambio" según la cual la transformación en el sistema educativo y en la escuela se produce por acción combinada de la simplificación de las mediaciones de la estructura burocrática estatal, del debilitamiento de las estructuras sindicales, y por presencia y la acción de la comunidad. Los sistemas de financiamiento que procuran asimilación de la educación a los mercados confían en las propiedades reguladoras de estos últimos y en su capacidad para superar las "fallas" del sector público. Los sistemas de control de la función producción suponen un modelo organizacional que establece una relación directa entre resultados y procesos y postula, bien que los sistemas de premios y castigos tienen la capacidad de reorientar la acción de los actores hacia la mejora de los procesos, bien que permite identificar procesos deficientes sobre los que es necesario incidir con programas especiales. Las políticas orientadas a los recursos humanos, finalmente, suponen que los incentivos laborales y profesionales, los saberes, las competencias, las creencias o las culturas profesionales de los docentes, son puntos de acción a la hora del cambio. Sistemas de preferencias de actores colectivos, comunidades locales, familias, mercados, control de resultados, políticas profesionales son ejes o palancas de cambio sobre las que se han apoyado o se apoyan intentos sistémicos de modificar rasgos centrales del funcionamiento del sistema educativo.

2. La escuela como unidad de cambio

Eclipsadas durante la última década las políticas de reforma sistémica en la región, pareciera existir una nueva generación de programas que toman como unidad de cambio a la escuela[3]. Estos programas cuentan con antecedentes ya que junto con los intentos sistémicos mencionados en el apartado anterior, las políticas de reforma escolar han coexistido con programas específicos que hicieron foco en la escuela como unidad del cambio. En algunos casos, esta coexistencia de políticas macro y micro se explica por la implementación de experiencias piloto como parte de estrategias de introducción progresiva de cambios sistémicos que eran resistidos en los respectivos países, en otros, por pragmatismo político de "empezar por algún lado". Asimismo, los programas orientados hacia la escuela acompañaron programas de equipamiento como parte de sus componentes de fortalecimiento institucional. Antecedentes de estos programas de cambio pueden rastrearse dentro del espectro de las reformas de los años noventa, varias de las cuales fueron caracterizadas más arriba. En el conjunto de estas estrategias -descentralización, evaluación, autonomía escolar- la atención se centró en la escuela de la mano de la focalización, de la provisión de insumos (bibliotecas, laboratorios, equipamiento tecnológico) y de la formulación de proyectos institucionales (Gajardo, 1999). En nuestro país, el Programa Plan Social Educativo, el Programa Escuela Nueva (Gajardo, 1999), el componente Proyectos Innovadores de PRODYMES I y PRODYMES II (Banco Mundial, 2007) hicieron foco en la escuela[4]. En estos casos, el foco en la escuela pude pensarse más bien como el resultado de la confluencia de diferentes argumentos y proposiciones, que como una política orgánica. Los programas de Plan Social y el componente Proyectos Innovadores de PRODYMES, formaron parte de una tecnología de gobierno -aún vigente- que acompañaron o que fueron requisito para la recepción y ejecución de los recursos. El Programa Nueva Escuela para el siglo XXI, en cambio, tenía un sentido más bien doctrinal dado que se proponía modernizar la gestión institucional y consideraba explícitamente que la escuela debía orientarse a ser una unidad autónoma y autogestionada[5].

A finales de los años noventa, cuando estos programas eran relativamente recientes en nuestro medio, las críticas que conceptualizaron su impacto señalaron que se trataban básicamente de nuevas tecnologías de regulación social aplicadas a las escuelas que trasladaban a los establecimientos educativos lógicas propias de las reglas de mercado (Birgin, Dussel y

Tiramonti, 1998). Desarrollos analíticos más recientes, enmarcados en los estudios sobre "gubernamentalidad" (Graizer, 2009), siguen esta línea cuando realizan una crítica a los discursos sobre la autonomía escolar que, en parte, fundamentan la aplicación de estos programas. Puede decirse que esta modalidad de gestión responde a una amalgama de diversas tradiciones cuyo punto en común es la preocupación por la gobernabilidad en los sistemas educativos y las escuelas. Entre estas tradiciones se cuentan las de dar mayor participación a los docentes en las decisiones, dado que los cambios dependen de sus acciones y de sus creencias (Fullan, 1991, y en nuestro medio Romero, 2003 y 2006), las que sostuvieron y sostienen la conveniencia de incrementar la autonomía de las escuelas frente al peso de las estructuras burocráticas de los sistemas educativos (Contreras, 1999, para una crítica temprana a estas perspectivas), las derivadas de la reacción a las poco exitosas políticas de cambio curricular impulsadas de arriba hacia abajo (Darling-Hammond, 2001) y las ya mencionadas que consideran que el cambio afecta a los intereses de las burocracias y de las corporaciones docentes (Banco Mundial, 2007 y también, Corrales 1999 y Grindle 2002) y por tanto serían estos actores los obstáculos centrales que habría que evitar.

Los programas de mejora centrados en la escuela parecieran estar más orientados hacia las propuestas pedagógicas que a los cambios estructurales (Feldman *et al*, 2010), recogen las enseñanzas de la aplicación de políticas previas y están influidos por el denominado movimiento de escuelas eficaces, por las investigaciones sobre eficacia escolar, por los resultados de los estudios de factores asociados al rendimiento académico, los cuales se preocupan por distinguir los factores "de escuela" y "de aula" de los factores contextuales (Cornejo Chávez *et al*, 2007; LLECE 2010 y Murillo, 2003).

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

Algunos de los programas en América Latina que pueden mencionarse como ejemplo, son los Planes de Mejora Institucional de Argentina, el *Plano de Desenvolvimiento Educativo* (PDE) de Brasil y Fundescola, un programa de transferencia directa de fondos a escuelas (Fernandes Espíndola, 2001 y Horn, 2002), el componente Planes de Acción del Liceo Para Todos de Chile (Marshall Infante, 2004), el programa PROMEJORA de Uruguay (ANEP, 2015), entre otros. En síntesis, esta generación de programas incorpora la idea que la fuerza innovadora está en la escuela; que el cambio virtuoso está potencialmente pero encapsulado en los docentes, que se trata de orientar esta potencia hacia la mejora de los resultados y que, para liberar esta potencialidad, es necesario proceder a la remoción de restricciones institucionales o a incrementar recursos que permitirían su despliegue.

Actualmente, las políticas de cambio centradas en la escuela de nuestra región, asumen las siguientes características. Son acciones, encuadradas en políticas oficiales, organizadas en programas, emprendidas por gobiernos y/o por actores no gubernamentales (Universidades, organizaciones de la sociedad civil, entidades privadas u organismos de cooperación) o por ambos, las cuales tienen las siguientes características:

- Toman como unidad de cambio -y por tanto como unidad de análisis- a la escuela. Lo que significa que orientan sus acciones al fortalecimiento de los insumos -por ejemplo los recursos humanos-, los procesos -por ejemplo, las dinámicas institucionales o las prácticas de enseñanza- y los resultados -por ejemplo, los aprendizajes de los estudiantes- de un grupo de escuelas, tomando a cada una como unidad.

- Su propósito es producir una mejora sensible en los resultados educativos de un grupo de escuelas, expresados en indicadores de rendimiento -ingreso, permanencia y/o egreso- en logros académicos o en ambos tipos de indicadores.

- Orientan recursos adicionales, a la o las escuelas bajo la política o el programa, por sobre los recursos asignados de manera regular, con independencia de la modalidad de asignación de recursos del sistema educativo (subsidio a la oferta o subsidio a la demanda).

- En relación con la escala, esta puede ser nacional, territorial, o de un grupo de escuelas definida con algún criterio consistente y sistemático, entre los que pueden estar la auto-postulación a ser parte de un programa de mejora.

- Las escuelas objeto de la política o programa pueden vincularse en red para uno o varios de los componentes del programa.

- En relación con las responsabilidades de diseño, conducción y supervisión, así como del origen de la inversión, éstos pueden ser gubernamentales, sociales, privados o mixtos.

3. Plan Mejora Institucional para la educación secundaria de la Argentina, como estrategia de cambio basada en la escuela

La Política Nacional de Educación Secundaria entre 2010 y 2015 tiene uno de sus ejes en un programa de cambio centrado en la escuela denominado Plan de Mejora Institucional. El programa consiste en la transferencia de recursos nacionales a las provincias y sobre todo a las escuelas para que los establecimientos educativos instrumenten modificaciones al modelo institucional de la escuela tradicional, incorporando variaciones a su organización académica. De acuerdo con las orientaciones federales, estas variaciones pueden traducirse en modificaciones a la organización de la enseñanza disciplinar (por medio de talleres de producción y/o profundización en temas o en competencias específicas), en organizar propuestas de enseñanza interdisciplinar (como por ejemplo seminarios temáticos intensivos o jornadas de profundización temática que abarquen a varias disciplinas), en generar propuestas socio comunitarias (que suponen la participación y la acción comunitaria de los y las estudiantes), actividades complementarias (que refieren a prácticas y saberes referidos al ámbito laboral o académico en el ciclo de orientación). Junto con estas variaciones, el programa propone la alternativa de generar actividades de apoyo institucional a las trayectorias escolares, como por ejemplo el cursado de clases adicionales -clases de apoyo- para aquellos estudiantes que necesitan recuperar aprendizajes, realizar acciones de acompañamiento a estudiantes -denominadas "de tutoría"-, etc.[6]

Las transferencias monetarias consisten en recursos de asignación específica para el replanteo de la organización académica en los términos mencionados precedentemente. Las jurisdicciones reciben, asimismo, una asignación presupuestaria para el despliegue del acompañamiento de sus equipos técnicos en terreno y los establecimientos perciben una asignación de horas institucionales, en función de la matrícula, y un monto para gastos operativos que el director de la escuela distribuye en función de un proyecto institucional que debe ser aprobado por la provincia en el marco de las orientaciones federales[7].

El programa identifica a la organización académica de la enseñanza como uno de los ejes del cambio. El ministerio de educación nacional aporta tiempo remunerado para que los profesores instrumenten las variaciones académicas sugeridas, coordinen sus tareas entre sí, programen actividades dirigidas a subgrupos o a estudiantes individuales, profundicen diagnósticos y desarrollen tutorías y clases complementarias.

Como contrapartida, las provincias se comprometen a realizar una serie de inversiones para ampliar la cobertura de la oferta, una serie de modificaciones normativas para adecuarlas a la "nueva institucionalidad" y al acompañamiento técnico a las escuelas para la aplicación de estas normas, y para el desarrollo de estrategias pedagógicas que pongan en práctica una escuela orientada a trayectorias y que mejore la inclusión impactando en los indicadores de flujo de matrícula.

Sancionado por acuerdos federales a finales de 2009, el programa se inició en todo el país en 2010 con el 50% de los establecimientos y se extendió en 2011 al resto. En la mayoría de las provincias los recursos los recibe directamente el director en una cuenta bancaria. Las horas institucionales las percibe un docente a cargo de materias curriculares por el desarrollo de algún tipo de actividad en tiempo adicional al de las horas regulares que tienen otorgadas por actos públicos y situación de revista. El pago se realiza en la escuela. La remuneración de la hora o módulo equivale a la que percibe como salario bolsillo un docente con diez años de antigüedad pagada en mano por el director, fuera de los procedimientos administrativos de la provincia. Es decir que las horas no se incorporan a la Planta Orgánico Funcional del establecimiento. Las horas se ofrecen prioritariamente a docentes del establecimiento y sólo cuando no es posible cumplir con este requisito se convoca a docentes que no tengan horas en el establecimiento. Los gastos operativos son destinados a pagar costos de los proyectos que no sean costeados por otras partidas presupuestarias.

El diseño de política y su implementación aborda de esta manera dos restricciones que han sido identificadas como obstáculos de un conjunto significativo de intentos de reforma: la restricción normativa y la restricción tiempo remunerado para que los equipos de la escuela amplíen sus actividades docentes más allá de la tarea frente al "grupo clase".

Este diseño se combina con una estrategia *bottom up* al dejar que las unidades educativas detecten dificultades en la escolarización de los alumnos e implementen sus propios Planes de Mejora con los recursos que el programa transfiere, que es básicamente tiempo de trabajo. Este esquema parece asumir que existen dimensiones inasibles para las políticas de regulación centralizadas que son, precisamente, los arreglos institucionales en el nivel del establecimiento que permiten la adecuación de una política. A los programas como vehículos de dicha política les cabe producir orientaciones, generar condiciones institucionales y transferir recursos para que estos arreglos se produzcan. A lo largo de todo el territorio de implementación algunas de las coordenadas ya están definidas por la normativa y por las pautas establecidas en el programa nacional y otras quedan abiertas a la coordinación de los actores provinciales, locales y escolares.

El PMI en la Argentina forma parte de esta tendencia regional en el marco de la cual las políticas educativas para el nivel secundario orientadas centralmente consideran al establecimiento educativo como unidad de cambio. En nuestro país la tendencia se ha acentuado en el período 2010-2015 con programas que pusieron foco en las escuelas y que transfirieron una proporción creciente de los recursos nacionales a los establecimientos de forma directa sin pasar por la administración de las provincias, aunque con su visto bueno. Esta tendencia de las políticas educativas ampliamente usada en los últimos años como tecnología de cambio, cuya extensión debe ser explicada en sí misma y a la que no es ajena la estructura federal del gobierno educativo en nuestro país, se diferencia de las aplicadas en décadas anteriores por el hecho de haber abandonado el criterio de focalización y estar al servicio de políticas universales.

4. Algunas restricciones observadas al funcionamiento del PMI en las escuelas

Los acuerdos federales que enmarcaron el programa apuntaron a la modificación de aspectos centrales de la matriz de la educación secundaria que han sido caracterizadas como condiciones de escolarización (Terigi *et al*, 2013). El programa, es decir, la tecnología que moviliza recursos para hacer que los principios que fundan los acuerdos ocurran en las provincias y en las escuelas, es el PMI, una tecnología de cambio basada en la escuela. Aunque su aplicación fue variada en las distintas jurisdicciones (Pinkasz, 2013a), existe una matriz nacional que se aplicó en el conjunto de las provincias y que fue descripta en párrafos anteriores. Dado que el programa transfiere recursos para que los docentes en las escuelas secundarias realicen modificaciones en las condiciones de escolarización, el estudio de una experiencia provincial de implementación del PMI puede servir para conocer los alcances de una política de cambio de tales características y para contrastarla con los supuestos de "liberación" de las fuerzas de cambio o innovación que sostiene dicha política, frente al peso de algunos factores estructu-

rales de la escuela secundaria como el sistema de contratación docente y la persistencia de la estructura curricular por disciplinas.

La provincia de Buenos Aires, entre 2010 y 2013, orientó el uso de las horas institucionales provistas por el PMI para actividades de apoyo institucional a las trayectorias escolares y de acompañamiento a los alumnos, denominadas clases de apoyo[8] y tutorías[9] respectivamente. Algunas escuelas destinaron, en una primera etapa, horas institucionales para solventar otras actividades -algunas por única vez- como la producción y reproducción de cuadernillos en temas específicos de áreas curriculares para distribuir entre alumnos, u otras permanentes como el pago de "coordinadores" quienes cubrían funciones administrativas como el pago a profesores, el registro del cumplimiento de las horas remuneradas por el programa, la preparación de los informes de rendición, la coordinación horaria entre profesores, etc. Sin embargo, las variaciones posibles de ser realizadas al modelo organizacional y al modelo pedagógico (Terigi *et al*, 2013) con este esquema, parecieran haberse visto condicionados por un conjunto de variables o factores no suficientemente consideraros en la teoría del cambio del programa. Repasamos algunos de ellos basados en resultados parciales de una investigación realizada en la provincia de Buenos Aires (Pinkasz, 2013b y 2014). Nuestra intención no es presentar resultados, sino apoyar los argumentos en la evidencia empírica de la que disponemos.

La estructura de oportunidades que configura las variaciones en la organización de la enseñanza

En relación con el modelo organizacional de la enseñanza, los factores principales son aquellos que condicionan los alcances de las variaciones que el programa promueve en cada escuela. En primer lugar, la disponibilidad horaria de los profesores para asumir horas de clase fuera de su diagrama habitual y la infraestructura de la escuela para disponer de espacios simultáneos al funcionamiento de las clases regulares. Esta disponibilidad limitada, no sólo establece quién puede tomar las horas y quién no y en qué momento ofrecerlas, sino que, lo que es más importante, constituye la estructura de oportunidades sobre la cual se organiza la oferta de "innovaciones" en la organización de enseñanza de cada establecimiento. Esta estructura determina que no sea la materia más necesaria, el docente o el momento más adecuados lo que organizará la enseñanza sino la disponibilidad de profesores, de espacios o de tiempo. Si bien esta formulación general es suficiente para imaginar a qué nos estamos refiriendo, conviene descomponerla con algún detalle.

Por un lado, está la organización de contenidos por disciplina. La especialización del profesorado supone que no todos los profesores de una escuela pueden asumir la enseñanza de cualquier contenido y aunque se podrían definir contenidos comunes a varias disciplinas u organizar una propuesta por competencias o capacidades, esto exige diferentes niveles de complejidad si se trata del ciclo básico o del ciclo especializado y supone asimismo que los profesores cuenten con, o reelaboren una organización de contenidos específica bajo estos principios, lo que implica a su vez una tarea especial que requiere recursos y saber experto no siempre disponibles, como veremos más adelante. Primera restricción, no es todo el plantel docente el que está disponible para participar de la construcción de una oferta que genere variaciones en el modelo pedagógico.

Por otro lado, está la disponibilidad horaria de los profesores propiamente dicha y la disposición de quien cuente con el tiempo necesario para asumir esa tarea. Por lo general las horas para clases de apoyo se ubican a contraturno mientras que para las de tutorías su ubicación es indistinta. Como es obvio, la posibilidad de opción de los profesores está restringida por su disponibilidad horaria: a mayor cobertura de horas en su jornada laboral menor serán las posibilidades de opción. En el marco de la disponibilidad horaria se identifican factores que flexibilizan o hacen más rígida esta restricción. En primer lugar la antigüedad: la hora institucional de PMI se remunera según el valor del módulo base de cada jurisdicción más un adicional equivalente a diez años de antigüedad. Los docentes que tienen menos de diez años de antigüedad tienen mayores incentivos para tomar horas.

También influye la situación de revista del docente en cuanto a la proporción de horas suplentes, interinas y titulares que componen su salario final agregado. Esta variable, la situación de revista, exige una explicación algo más detallada y es un factor sobre el que poco se ha reflexionado. Se ha señalado que una de las características de la carrera docente es que la única vía de acceso al incremento salarial es por antigüedad o por ascenso a puestos directivos (Morduchowicz, 2002). Sin embargo, este no es el único incentivo que ordena las preferencias de los profesores en relación con su "cartera de horas". En el corto plazo, para los profesores noveles cuenta como incentivo incrementar horas. En segundo lugar, contar con horas más estables (las interinas son más estables que las suplentes y las titulares más que las interinas). En tercer lugar, concentrar horas en la menor cantidad de establecimientos, para limitar los traslados. Finalmente, localizar horas en establecimientos cercanos entre sí o en establecimientos con propiedades preferenciales -sean característica de los alumnos, ambiente de trabajo, etc. "Acumulación", "estabilidad", "concentración" y "localización". Este grupo de propiedades explica muchas de las decisiones de los profesores a la hora de decidir "tomar" horas PMI o la "rotación" que experimentan algunos establecimientos en la asunción de dichas horas por parte de los docentes, quienes son proclives a abandonarlas en el momento en que pueden optar por incrementar la proporción de horas estables, concentrarlas o re-localizarlas.

Alumnos de la Escuela en Louvain la Neuve.

La grilla horaria para clases de apoyo y en algunos casos para la tutoría, está condicionada por la disponibilidad de espacio en donde ubicar esas clases. Lo evidente del papel de este factor no debería disminuir su consideración a la hora de medir su impacto reproductor en la vida cotidiana de la escuela ni en la implementación y configuración final de la "oferta PMI" en cada establecimiento. Por ejemplo, es sabido que por lo general la matrícula del turno tarde es una matrícula cuya escolaridad es de menor intensidad (Kessler, 2004), lo que se traduce, entre otros factores, en menos inscriptos y mayor ausentismo estudiantil que en el turno mañana. Veamos tres ejemplos. En una escuela la directora reconoce que no dispone de aulas libres para las clases de apoyo a alumnos de turno tarde (su contraturno es por la mañana), restándole por lo tanto esa oferta a los estudiantes de dicho turno o acotando la opción a "tutorías en biblioteca para pocos alumnos". En una segunda escuela el director señala que por la mañana tienen menos margen para armar una grilla horaria conveniente que por la tarde, cuando tienen aulas libres. Una tercera (con sólo tres aulas y una especie de palier de ingreso al establecimiento en donde disponen mesas para el docente y los estudiantes), su directivo señala que las clases de apoyo no son en aulas separadas sino que, dada la falta de espacio, entre otras razones, se da apoyo a alumnos en las aulas con el curso.

Cuanto mayor es el tamaño de la escuela y el de la planta docente más opciones horarias y de selección docente dispondrá el establecimiento. Los principios mencionados que se refieren a la *concentración* y a la *localización* también tienen un papel en el nivel de la organización educativa: a mayor concentración y localización de profesores en un establecimiento más opciones de selección de profesores, por la mayor posibilidad de existencia de horas "sándwich" (término coloquial que se refiere a las horas disponibles por parte de profesores entre dos grupos de módulos en la misma escuela o en escuelas cercanas).

Dispositivos y criterios de asignación y seguimiento de estudiantes en actividades especiales

La asistencia de los estudiantes a las clases de apoyo o a las tutorías no es espontánea sino que requiere de una asignación por parte de la escuela bajo determinados criterios y dispositivos institucionales, de lo contrario, la asistencia queda librada a la voluntad y a la disponibilidad horaria de los alumnos para asistir a dichas clases. Estos criterios no siempre están suficientemente formalizados o comunicados entre profesores y alumnos en cada escuela, lo que puede explicar el hecho que las clases de apoyo tengan asistencia inestable y menguante. Lo importante a destacar en este punto, es que no se trata de un problema de enunciación de criterios y de hacerlos cumplir -en definitiva, sin menospreciar su importancia, una cuestión de claridad y autoridad-, sino que se trata de disponer de un sistema claro de identificación de estudiantes para ser asignados a las actividades especiales, un sistema de seguimiento administrativo y pedagógico de aquellos estudiantes que concurren[10], un esquema de comunicación fluida con las familias y adultos a cargo de alumnos y alumnas. La observación del funcionamiento cotidiano del PMI en algunas escuelas, pone de manifiesto la complejidad de los arreglos institucionales necesarios para ofrecer alternativas singularizadas a un conjunto heterogéneo de estudiantes con dificultades en la adquisición de conocimientos provenientes de diferentes disciplinas, que transitan por niveles de conocimiento diferente y, a menudo, en varias disciplinas a la vez. La evidencia empírica pone de manifiesto las necesidades de coordinación entre profesores que no se realiza de manera horizontal, sino que requiere un nivel superior de coordinación -como por ejemplo Jefe de Departamento- que no siempre está disponible y la necesidad de contar con programaciones didácticas *ad hoc* o estandarizadas que permitan la gestión pedagógica de los espacios especiales. La importancia de contar con un dispositivo organizacional para la "gestión" de estudiantes fuera del grupo clase tradicional como recurso necesario para el desarrollo de un nuevo modelo de organización de la enseñanza, no parece haber concitado mucha atención por el momento en la gestión de un programa como el que estamos analizando, probablemente porque el modelo de gestión disponible en forma generalizada integra el dispositivo "por defecto" del modelo organizacional de la escuela graduada[11].

Conocimientos y recursos pedagógicos

El tercer conjunto de factores que se conjugan para conformar la propuesta real del PMI es la disponibilidad/indisponibilidad de saberes y de recursos pedagógicos –en sentido amplio- que permitan hacer funcionar un modelo de enseñanza con base en una organización pedagógica diferente a la de la clase tradicional. El interés de este foco es múltiple. Por un lado interroga sobre la especificidad del tratamiento didáctico en la figura clase de apoyo o en otras variaciones como talleres o propuestas multidisciplinares. Este interrogante, está en el centro de la problemática del cambio ya que se refiere a cómo se aborda la enseñanza en las experiencias que quieren variar el modelo organizacional de la escuela secundaria, en el marco de políticas de cambio centradas en la escuela. En este sentido, uno de los abordajes posibles, aunque no exento de problemáticas, es confrontar cómo resuelven en estos espacios lo que la clásica clase de la escuela graduada, de secuencia anual, con presencia regular y simultánea de un grupo de estudiantes frente a un profesor, tiene -o tuvo- resuelto. Veamos dos aspectos: la selección y organización de contenidos y la ruptura del grupo clase tradicional[12].

A diferencia de una clase regular, con su programa, sus secuencias didácticas, etc., las clases de apoyo se organizan en torno de una serie de demandas de los estudiantes. Esto quiere decir que, salvo excepciones, el "programa" de las clases de apoyo responde a lo que los y las estudiantes enuncian como sus carencias. La pregunta que surge en este punto es entonces ¿Cuál es el currículum del PMI o de "la mejora" que se configura de esta manera? ¿Cuáles son los contenidos temáticos o las "competencias" que conforman el "temario" a demanda? ¿Es a demanda, realmente? Si la demanda configura el contenido de la clase de apoyo, sobre esta idea pesa un supuesto fundamental sobre cuyo alcance hay que preguntarse, a saber: la capacidad de demanda de los estudiantes. En este punto se corre el riesgo de suponer que alumnos y alumnas disponen de aquello que precisamente los lleva a ser "objeto" de estrategias de compensación o acompañamiento pedagógico, como, por ejemplo, el poder identificar cuáles son sus dificultades en la adquisición de conocimientos. Algunos profesores lo enuncian de esta manera: "vienen (a las clases de apoyo) los que menos lo necesitan". Es decir que el o la estudiante que puede articular demanda es quien tiene un saber escolar mínimo como para identificar algunos de sus problemas. Con los y las que no lo tienen, este modelo pareciera no operar y son quienes, al decir de los y las docentes, "desaprovechan" la oportunidad que la escuela les brinda.

Cuando convergen en un aula estudiantes de una misma asignatura con diferentes niveles de adquisición o de diferentes asignaturas, el desafío para los profesores es trabajar simultáneamente con requerimientos de aprendizaje diferentes. Es decir que, cuando las clases de apoyo funcionan y a ella asisten estudiantes de distintas divisiones y años, los profesores deben apelar a estrategias de agrupamiento interno, asignar tareas individuales o grupales, alternar la atención entre grupos o entre alumnos individuales. Como ha sido ya observado en recientes investigaciones sobre iniciativa asimilables (UNICEF, 2013), las opciones de enseñanza que suponen una variación en la agrupación de estudiantes de edad homogéneas y similares niveles de adquisición de conocimientos, en torno a contenidos de una misma disciplina bajo la conducción de un docente, plantea a los profesores y a la organización escolar una serie de requerimientos metodológicos, técnicos y de recursos que no siempre están disponibles en su repertorio de saberes. Estas ausencias generan depreciación de contenidos, desarticulación con los programas de enseñanza en formato clásico y sus formas, también clásicas, de evaluación. Exigen, por su parte, técnicas de intervención pedagógica acordes con las variaciones a los agrupamientos, recursos didácticos que acompañen estas técnicas y dispositivos organizacionales de seguimiento y apoyo a los profesores.

5. Temas de discusión

A modo de cierre dejemos planteadas dos cuestiones que recapitulan, en parte, algunos de los temas desarrollados hasta aquí.

De la macropolítica a la micropolítica

Las reformas sistémicas descriptas en la primera parte de este artículo se apoyaron en perspectivas macro sobre la articulación entre la sociedad, la política y la educación. Las centradas en la escuela, enfocan problemas no considerados por las primeras o resitúan los mismos problemas en el nivel meso o micro de la las dimensión social y política: la participación de los docentes, la lógicas *top down* o *bottom up* de las reformas, el papel de las burocracias, la confianza en la liberación de las capacidades profesionales de los profesores. La adopción de los enfoques micro en nuestro medio pareciera prestar insuficiente atención a la racionalidad de la acción de los actores en el nivel de las organizaciones. No sostenemos que esta dimensión esté ausente, de hecho el uso ampliamente extendido de la noción de "gramática" para explicar la estabilidad y la persistencia de ciertas lógicas de la escolarización en la escuela secundaria, la noción del "trípode de hierro" (Terigi, 2008), la preocupación por la persistencia del "formato" escolar moderno (Tiramonti *et al*, 2007), son todas nociones que han sido empleadas para explicar la manera en que reglas y estructuras intervienen en la regulación de la acción de los docentes y también de los estudiantes y las familias. No pare-

ciera ser, sin embargo, que la escuela sea la unidad de análisis que explique suficientemente dichas racionalidades y, menos aún, que la acción de las políticas educativas en los establecimientos como unidad de cambio intervenga exitosamente en ellas. Al contrario, pareciera ser más bien un síntoma de la abdicación de la política en modificar racionalidades persistentes en los actores. Como hemos intentado poner de manifiesto, no es la unidad establecimiento escolar lo que prima en la configuración de la estructura de oportunidades que organiza las elecciones de los profesores, sino su "cartera de horas". Dicha cartera está compuesta por un conjunto de horas de distintas características con criterios claros de preferencia asociados a la estabilidad laboral. Asimismo, forma parte de este sistema de preferencias una suerte de escala de jerarquía, ciertamente no homogénea, entre los establecimientos: las escuelas "céntricas", o próximas o de mejor infraestructura, las de alumnado menos conflictivo, la de equipos directivos con características que son apreciadas, las que son más visibles para la supervisión, etc. Este complejo sistema de preferencias lleva a que los profesores organicen estrategias laborales en corto, mediano y largo plazo, cuya comprensión para el observador solamente se hace accesible desde una perspectiva relacional.

Aunque con otros criterios, también existe entre las familias un sistema de jerarquías de establecimientos a nivel local, que los llevan a aspirar o a autoexcluirse de ciertas escuelas, como lo muestran trabajos que estudian los mecanismos de elección de establecimientos por parte de las familias en el momento de inscripción o de reinscripción y los procedimientos informales de asignación y reasignación de matrícula (Veleda, 2012). El señalamiento importa porque, nuevamente, no es una escuela lo que explica la elección o el rechazo sino su posición en un sistema.

De la producción y distribución de los saberes, procedimientos y recursos

Hay otro aspecto cuya consideración importa tener en cuenta y que se refiere a la producción y a la circulación del saber necesario para la puesta en práctica de modificaciones del modelo organizacional y pedagógico. ¿Es la escuela -cada una de las escuelas- la sede de la producción de los saberes y de los recursos necesarios para renovar los modelos de enseñanza? En caso afirmativo, ¿cómo circula y se generaliza ese saber? Las reformas con base en la escuela apuestan a la generación de soluciones por parte de los docentes. El supuesto de proximidad a los problemas, pareciera suponer asimismo la proximidad a la solución. La modificación de la normativa que regula la trayectoria de los alumnos[13], aunque es una condición necesaria para abordar el efecto expulsivo del modelo escolar de la secundaria, no implica que de manera inmediata las escuelas y los profesores aporten soluciones pedagógicas adecuadas para aquellos alumnos y alumnas que verifican discontinuidades prolongadas durante el ciclo lectivo; la multiplicación de oportunidades para la promoción de asignaturas, no garantiza la adecuación de las prácticas de evaluación. Como hemos señalado más arriba, la multiplicación en las escuelas de alumnos que cursan en diversos ritmos y según se propone, pueden ser atendidos fuera del continente de la clase tradicional, necesita de procedimientos académicos y administrativos de seguimiento. Al reconstruir la historia de la enseñanza centrada en el profesor en EEUU, Cuban (1995) señala que los procedimientos regulares de enseñanza como la exposición del docente, la lección, las tareas extraídas de los libros de textos, las evaluaciones de opción múltiple, etc., fueron "invenciones" de los profesores que surgieron como "compromisos creativos" en la búsqueda de rutinas eficientes frente a los dilemas que les planteaba la estructura de la clase de enseñanza simultánea y masiva, estructura sobre la cual tenían poco control, pero que era su lugar de trabajo y desde la cual tenían que responder a fuertes expectativas. ¿En qué medida los equipos directivos y los profesores pueden "inventar" soluciones creativas que respondan a las expectativas de un nuevo régimen académico impulsado por las normativas abstrayéndose de la racionalidad laboral? ¿En qué medida estas "invenciones" podrían constituirse en procedimientos y rutinas, incorporar recursos, incorporarse al diseño organizacional y generalizarse?

Bibliografía

- ANEP (2015), *Proyecto de Fortalecimiento de las Instituciones para la Mejora Educativa. Promejora: evaluación de los planes de mejora*, Administración Nacional de Educación Pública, Uruguay. Disponible en:

http://www.anep.edu.uy/promejora/phocadownload/publicaciones/2015/promejora%20librillo%20evaluacion%20de%20los%20planes%20de%20mejora%20-%20versin%202.pdf

- Arregui, P. (ed.) (2006), *Sobre estándares y evaluaciones en América Latina*, GTEE/PREAL.
- Banco Mundial (2007), *Informe de Evaluación de Proyectos. Argentina Informe No: 38467*, División de Evaluación de programas sectoriales, temáticos y mundiales, Grupo de Evaluación Independiente.
- BID (2006), *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social de América Latina*, Washington, David Rockefeller Center for Latin American Studies Harvard University / México, Planeta.
- Birgin, A., Dussel I. y Tiramonti, G., (1998), "Nuevas tecnologías de intervención en las escuelas: programas y proyectos", en *Propuesta Educativa* Nro. 18, FLACSO Argentina, pp. 51-58.
- Brito, A. (2010), *Los profesores y la escuela secundaria, hoy. Notas sobre una identidad en repliegue*, Buenos Aires, FLACSO Argentina, Colección Libros Libres (Edición digital) Disponible en: http://libroslibres.flacso.org.ar/sites/default/files/brito_0.pdf
- Bolivar, A. (2005), "¿Dónde situar los esfuerzos de mejora: política educativa, centros o aula?", en *Educaçao e Sociedade* Nro. 92 vol. 26, Campinas, pp. 859-888.
- Contreras, D. (1999), "¿Autonomía por decreto? Paradojas en la redefinición del trabajo del profesorado", en *Education Policy Analisys Archives* Nro. 17 vol. 7.
- Cornejo Chávez, *et al.* (2007), "Variables y factores asociados al aprendizaje escolar: una discusión desde la investigación actual", en *Estudios pedagógicos* 33(2), Valdivia, pp. 155-175.
- Corrales, J. (1999), *Aspectos Políticos en la Implementación de las Reformas Educativas*, Santiago de Chile, PREAL.
- Cuban, L. (1995), "The Hidden Variable: How Organizations Influence Teacher Responses to Secondary Science Curriculum Reform", in *Theory into Practice* Nro. 1 vol. 34, Reforming Science Education (Winter), pp. 4-11.
- Darling-Hammond, L. (2001), *El derecho de aprender. Crear buenas escuelas para todos*, Barcelona, Ariel.
- Dussel, I. (2007), *Más allá de la crisis: Visión de alumnos y profesores de la escuela secundaria Argentina*, Buenos Aires, Santillana.
- Etchart, M. (1998), "Proceso de reforma en educación, diseño, implementación y grupos de interés. Evaluación de la Reforma Educativa de la Provincia de Buenos Aires. Argentina", en *Informe Final Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL)*, Buenos Aires.
- Feldman, D., *et al* (2010), *Procesos de mejora de la Educación Básica en países de America Latina*, UNICEF/UNGS.
- Fernandes Espíndola, M. D. (2001), "Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): evidências da implantação em escolas municipais", en *Estado e Política Educacional Nro. 5. Disponible en:* http://27reuniao.anped.org.br/gt05/t0511.pdf
- Ferrer, G. (2009), "Estándares de Aprendizaje Escolar. Procesos en curso en América Latina", en *Documento PREAL Nro. 44*, PREAL.
- Fullan, M. (1991), *The new meaning of educational change*, Londres, Cassell.
- Graizer, O. (2009), "Autonomía escolar: tecnología de gobierno, resistencia y autogobierno", en M. Feldfeber (comp.), *Autonomía y gobierno de la educación. Perspectivas, antinomias y tensiones*, Buenos Aires, Aique, pp. 51-78.
- Gajardo, M. (1999), *Reformas educativas en América Latina. Balance de una Década*, Documento Nro. 15, PREAL.
- Grindle, M. S. (2002), *Despite the Odds: Contentious Politics and Education Reform*, Harvard University.
- Horn, R. (2002), Mejoramiento de las Escuelas y la Calidad de la Educación En Brasil: el Enfoque de Fundescola, en *Banco Mundial en Breve Nro. 10. Disponible en:* http://documentos.bancomundial.org/curated/es/2002/10/2512496/improving-schools-schooling-brazil-fundescola-approach-mejoramiento-de-las-escuelas-y-la-calidad-de-la-educacion-en-brasil-el-enfoque-de-fundescola

- IIPE-UNESCO (2003), *Evaluar las evaluaciones. Una mirada acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.
- Kessler, G. (2004), *Sociología del delito amateur*, Buenos Aires, Paidós.
- LLECE (2010), *Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes de América Latina y el Caribe, PREALC/ UNESCO Santiago de Chile.*
- Marshal Infante, M.T (2004), *Programas de mejoramiento de oportunidades educativas. El* Liceo para Todos *en Chile*, IIPE-París.
- Meckes L. y Gysling, J. (2011), "Estándares de aprendizaje en Chile: Mapas de progreso y niveles de logro SIMCE 2002 a 2010", *Serie Documentos Nro. 54*, PREAL.
- Mezzadra, F. (2014), *Apostar a la docencia, desafíos y posibilidades para la política educativa argentina*, Buenos Aires, Fundación CIPPEC.
- Ministerio de Cultura y Educación (1994), *Programa Nueva Escuela para el Siglo XXI*. Disponible en: http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/bitstream/handle/123456789/95166/EL002973.pdf?sequence=1 (Último de acceso, 12/02/2016)
- Morduchowicz, A. (s/f), *Descentralización educativa y capacidades institucionales de las provincias. Aportes para el Debate*. Disponible en: http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/26/03.pdf (Último acceso 12/02/2016)
- Morduchowicz A. (2002), *Carreras, Incentivos y Estructuras Salariales Docentes*, PREAL.
- Murillo, F. J. (2003), "Una panorámica de la investigación iberoamericana sobre eficacia escolar, en REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, Vol. 1, No 1.
- Oszlak, O. (2001), "Hacia un estado transversal. El caso Argentino", en *Encrucijadas*, Año 1 Nº 6, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- Pinkasz, D. (2013a), *Los Planes de Mejora Institucional de la Escuela Secundaria como herramienta de las políticas de inclusión educativa. Análisis de dos casos provinciales. Informe preparado para la Campaña Argentina por el derecho a la educación*, Buenos Aires.
- Pinkasz, D. (2013b), "Políticas nacionales de escolarización secundara miradas 'desde abajo'. La implementación del Plan Mejora en la Provincia de Buenos Aires (2009-2012)", Ponencia presentada en el *VI Congreso Nacional y IV Congreso Internacional de Investigación Educativa*, Universidad Nacional del Comahue.
- Pinkasz, D. (2014), "Las políticas de escolarización secundaria miradas 'desde abajo'", en *Novedades Educativas* Nro. 283, Buenos Aires.
- Poggi, M. (2011), *Innovaciones educativas y escuelas en contextos de pobreza. Evidencias para las políticas de algunas experiencias en América Latina*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.
- Ravela, P. (2001), ¿Cómo presentan sus resultados los Sistemas Nacionales de Evaluación Educ*ativa en América Latina?*, PREAL.
- Rivas, A. (2015), *América Latina después de PISA. Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2005-2015)*, Buenos Aires, Fundación CIPPEC.
- Romero, C. (2003), "El cambio educativo y la mejora escolar como procesos de democratización. Una experiencia en escuelas secundarias públicas de la ciudad de Buenos Aires", en *REICE* Vol. 1, No. 1. Disponible en: http://www.ice.deusto.es/rinace/reice/vol1n1/Romero.pdf (Último acceso, 12/02/2016)
- Romero, C. (2006), "Funciones del asesoramiento escolar en los procesos de cambio educativo en la sociedad del conocimiento: Un estudio de caso en escuelas secundarias de la Ciudad de Buenos Aires", en *Memoria para optar al grado de doctor*, Universidad Complutense de Madrid-Facultad de Educación.
- Terigi, F. (2008), "Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles", en *Propuesta Educativa* No 29. Año 17, FLACSO Argentina.
- Terigi, F. (2010), "El saber pedagógico frente a la crisis de la monocromía", en G. Frigerio y G. Diker (comps.), *Educar: saberes alterados*, Buenos Aires, Del Estante.

- Terigi, F. (2012), *Los saberes de los docentes: formación, elaboración en la experiencia e investigación. Documento básico*, Buenos Aires, Santillana.
- Terigi, F. *et al* (2003), "La educación secundaria obligatoria en la Argentina: entre la expansión del modelo tradicional y las alternativas de baja escala" en *Revista del IICE*/33, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- Tiramonti, G. *et al* (2007), *Nuevos formatos escolares para promover la inclusión educativa. Un estudio de caso: la experiencia argentina*, Informe Final de investigación, FLACSO Argentina.
- UNICEF (2013), *Programa de Inclusión y Terminalidad de la Educación Secundaria para Jóvenes de 14 a 17 años. Córdoba, Argentina*, UNICEF-Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba.
- Vaillant, D. (2005), *Formación de docentes en América Latina. Re-inventado el modelo tradicional*, Barcelona, Editorial Octaedro.
- Vaillant, D. y Marcelo García, C. (2012), *Ensinando a Ensinar: as quatro etapas para uma aprendizagem*, Curitiba, Universidad Tecnológica de Paraná.
- Vaillant, D. (2013), *Integración de TIC en los sistemas de formación docente inicial y continua para la Educación Básica en América Latina,* UNICEF Argentina.
- Veleda, C. (2012), *La segregación educativa. Entre la fragmentación de las clases medias y la regulación atomizada*, Buenos Aires, La Crujía.
- Viñao Frago, A. (2002), *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas. Continuidades y cambios*, Morata, Madrid.

Notas

1 Con "reforma" nos referimos a las modificaciones de los sistemas educativos promovidas por los estados nacionales, por lo general de amplia escala, que procuran transformar aspectos estructurales. Por "cambio" entenderemos a las transformaciones que se producen en las distintas dimensiones de los sistemas educativos, ya sean estructuras o procesos que, originadas o no en reformas, ocurren y adquieren una dinámica que no es controlable por un actor en particular, sino que resultan de la compleja dinámica relacional entre sistema social y sistema educativo y cuya medida temporal es la media o larga duración. Con "innovación" entenderemos un cambio connotado en forma positiva como "novedad" (cuyo sentido debería ser definido singular o casuísticamente) por lo general referido a una escala micro, ya sea el establecimiento escolar o el aula (Véase Viñao, 2002 y Poggi, 2011)

2 Un estudio que aplica este enfoque de preferencias de grupos de interés a la reforma en la provincia de Buenos Aires, puede verse en Etchar, 1998.

3 Antonio Bolivar (2005) habla de sucesivas "olas" y señala un vaivén del aula a la escuela y luego al aula.

4 El componente de proyectos innovadores de PRODYMES tuvo entre sus propósitos que las escuelas elaboraran proyectos usando el nuevo equipamiento (laboratorios, bibliotecas, cámaras digitales, etc.), como una manera de promover su uso ante la creciente evidencia en la región de que indicaba que los equipos se sub-utilizaban.

5 *"La autonomía es la capacidad de tomar decisiones. Esta capacidad autonómica de la escuela, junto con una serie de significativos mecanismos de apoyo a la gestión directiva escolar, constituirán los puntos de partida para que cada establecimiento diseñe e implemente su propio proyecto pedagógico-institucional, respetuoso de los desarrollos curriculares nacionales y jurisdiccionales, pero con márgenes suficientes para adecuar sus servicios educativos a las demandas y las necesidades de la población atendida. Otra dimensión de la autonomía se refiere a la capacidad de cada establecimiento para analizar sus propias necesidades de asistencia técnica, y para demandarla a las instancias que correspondan. La autonomía escolar facilitará la construcción de la identidad institucional de cada escuela. La identidad es el sentido de pertenencia al establecimiento educativo, y de valoración de sus características y sus pautas y normas formales e informales, conforme su proyecto pedagógico-institucional"* (Ministerio de Cultura y Educación, 1994: 8).

6 Ver la Resolución CFE Nº 93/09.

[7] Originalmente esta asignación iba a ser por tres años (2010 - 2012). Los plazos se han extendido y las transferencias continuaban hasta julio de 2015, último mes para el que realizamos las consultas.

[8] Designa a la actividad de un profesor frente a alumnos y de los alumnos con un profesor en un espacio determinado, cuyo objeto de trabajo es la enseñanza y el aprendizaje de contenidos de una o más disciplinas con el propósito de que tales alumnos recuperen o refuercen los aprendizajes que, por diversas razones, no han tenido oportunidad de adquirir en la clase regular.

[9] Se refieren a actividades poco estructuradas que desarrolla un docente con un alumno o grupo de alumnos tendiente al apoyo académico (supervisión de las carpetas de las asignaturas, recordatorio de las fechas de examen, a la intervención frente al alumno o las familias ante ausencias reiteradas) o la "atención a la conducta" (mediación frente a conflictos personales entre estudiantes, regulación de problemas de "convivencia", identificación de situaciones familiares críticas, etc.).

[10] Téngase en cuenta que los estudiantes pueden "entrar y salir" de dichas actividades según vayan cubriendo sus necesidades de "compensación" de adquisiciones.

[11] Flavia Terigi (2012) habla de "saber pedagógico por defecto" para referirse a un tipo de saber que actúa de manera automática y de carácter preformativo. Extendemos este sentido a un saber y un saber hacer organizacional propio de la escuela graduada y de la gestión del aula estándar.

[12] Este aspecto ha sido trabajado por Flavia Terigi de manera muy fértil bajo el título de "crisis de la monocromía" (2010).

[13] Es el caso de las modificaciones al régimen académico promovido por los acuerdos federales.

Resumen

Desde los años setenta en los países centrales y desde los noventa en los países de la región, ha existido una discusión recurrente acerca de cuál o cuáles son los ejes o las "palancas" fundamentales para producir cambios en los sistemas educativos. Cada uno de los impulsos de las últimas décadas: reformas estructurales, políticas con foco en la función producción, políticas de recursos humanos, entre otras, asumieron principios y supuestos de una teoría del cambio con perspectiva sistémica. En años recientes, pareciera existir una nueva generación de políticas y programas que toman como unidad de cambio a la escuela y no al sistema. El artículo reflexiona sobre este modelo de cambio y realiza un ejercicio analítico basado en un estudio de caso de la implementación del Programa de Mejora Institucional de la Escuela Secundaria en Argentina en una provincia de la Argentina.

Palabras clave

Escuela Secundaria - Reformas Educativas - Sistema Educativo Argentino - Programa de Mejora Institucional

Abstract

Since the seventies in the development countries and from the nineties in Latin America, there has been a recurring discussion about the axes or key "levers" should be applied to effect changes in the whole educational systems. Each effort in last decades: structural policy reforms, policy focused on production function, on human resources, among others, took principles and assumptions from theirs own "changes theories". Over the past decade, has appeared a new generation of policies and programs for which the unit of change would be school instead of the educational system. This article reflects on this model of change and tries to make an analytical exercise based on a case study of the Programa de Mejora Institucional para la escuela secundaria applied in a province of Argentina.

Key words

High school - Educational reforms - Argentine education system - Institutional improvement program