



UNIVERSIDAD
TORCUATO DI TELLA

Maestría en Políticas Educativas

Tesis de Maestría

*Políticas de fortalecimiento del nivel secundario en el marco de los procesos
de consolidación de la obligatoriedad: el caso del Plan de Mejora
Institucional*

Tesista: Adriana Jácome

Directora de Tesis: Dra. Claudia Romero

2018

Resumen

La obligatoriedad establecida en la Ley Nacional de Educación (2006) para el Nivel Secundario llevó a formular nuevas líneas de política educativa tanto al Ministerio de Educación de la Nación como al Consejo Federal de Educación. Esto dio origen a diversas normativas y planes y programas, que buscaron garantizar el acceso, permanencia y egreso en el Nivel Secundario. Entre las principales medidas, se destacan las modificaciones al régimen académico, la inclusión de tecnologías con el Plan Conectar Igualdad, la capacitación docente en servicio a partir del Programa Nacional de Formación Permanente, la promoción de transformaciones pedagógicas desde los Planes de Mejora Institucional (PMI) y las propuestas de terminalidad del nivel a través del Plan FiNes.

En este trabajo se analiza la modalidad que adoptaron las acciones de promoción e implementación de los Planes de Mejora Institucional, concebidos con el objeto de favorecer la transformación de la escuela secundaria. El interés en investigar estas miradas responde al fuerte viraje hacia la inclusión en las políticas educativas que viene a cuestionar la concepción selectiva y meritocrática que animó históricamente al nivel secundario, fuertemente asumida y naturalizada por su comunidad docente.

Se indaga acerca de las concepciones sobre el cambio y la mejora implícitas en esta línea de política educativa, así como también se efectúa una aproximación a las escuelas para conocer las concepciones y percepciones de sus actores en relación con la elaboración y desarrollo de propuestas de mejora en la organización institucional. Se analizan potencialidades y limitaciones de la propuesta y del proceso de concreción.

Palabras clave: Cambio y Escuela Secundaria - Plan Mejora Institucional - Propuestas de inclusión.

Índice

Resumen	2
1. Introducción	5
2. Estado de la cuestión	8
<i>2.1 El marco de surgimiento del Plan de Mejora Institucional</i>	8
<i>2.2 El Proyecto de Mejora Institucional como herramienta para el fortalecimiento de las escuelas secundarias</i>	14
<i>2.3 Los antecedentes de la investigación</i>	16
3. Marco teórico	25
<i>3.1 La escuela secundaria: historias y sentidos</i>	25
<i>3.2 La inclusión como mandato</i>	29
<i>3.3 Pensar los cambios desde la mejora escolar</i>	32
4. Objetivos de investigación	41
<i>4.1 Objetivo general</i>	41
<i>4.2 Objetivos específicos</i>	41
5. Encuadre metodológico	42
6. Resultados	47
<i>6.1 El Proyecto de Mejora Institucional como propuesta de política educativa</i>	47
<i>6.1.1 Presentación del PMI: características y sentidos</i>	47
<i>6.1.2 Apoyos para la implementación del PMI</i>	50
<i>6.2 La implementación del PMI en el marco de la Provincia de Buenos Aires</i>	55
<i>6.2.1 Los procesos de cambio en la Provincia y el Plan Jurisdiccional</i>	55
<i>6.2.2 La propuesta del PMI en la Provincia de Buenos Aires</i>	62
<i>6.3 Los Proyectos de Mejora Institucional en las escuelas</i>	65
<i>6.3.1 Las escuelas seleccionadas</i>	65
<i>6.3.2 Los planes de mejora en cada institución: estrategias de intervención y dispositivos generados.</i>	79
<i>6.3.3 La mirada de los directores en torno a los procesos de diseño, elaboración, puesta en marcha y evaluación de los PMI:</i>	92
7. Análisis y discusión de los resultados	101
<i>7.1 Los Planes de Mejora Institucional como línea de política educativa</i>	101
<i>7.2 Articulación del diseño e implementación en territorio</i>	108

<i>7.3 La Provincia de Buenos Aires en la gestión de los PMI</i>	<i>111</i>
<i>7.4 Las escuelas y los Planes de Mejora</i>	<i>115</i>
8. Conclusiones	118
9. Bibliografía	123

1. Introducción

El nivel secundario se conformó ya en su origen con una perspectiva selectiva y meritocrática, reservada para sectores minoritarios de la población (Dussel, 2008, 2009; Southwell, 2011; Tenti Fanfani, 2002, 2008). Si bien la expansión del sistema en el siglo XX ha sido sumamente significativa, esta matriz continúa instalada en la lógica de funcionamiento del nivel (Southwell, 2011). Sabemos que la expansión del sistema educativo no es siempre, ni necesariamente, sinónimo de inclusión ni de distribución equitativa (Romero, 2009) y sabemos también que las rupturas en las matrices instaladas conllevan largos y profundos procesos no exentos de tensiones, avances y retrocesos. La extensión de la obligatoriedad promueve una visión diferente, que hace foco en la educación como derecho social y en los jóvenes y adolescentes como sujetos de derecho, lo cual hace de su inclusión en el sistema educativo la meta más valiosa a perseguir.

Nuestro sistema educativo estableció, allá por el año 1884, la obligatoriedad del Nivel Primario con la sanción de la Ley 1420, pero ha transcurrido un siglo para que se extiendan los años de educación obligatoria al nivel secundario. En 1993 se promulga la Ley Federal de Educación (Ley N ° 24195) y a partir de ella, se actualizan y redefinen los contenidos de la enseñanza, se reorganiza la estructura formal del sistema educativo (Nivel Inicial, Educación General Básica, Nivel Polimodal y Nivel Superior) y se establece la obligatoriedad de la educación desde el último año del Nivel Inicial hasta la finalización de la Educación General Básica, conformando de este modo diez años de escolaridad obligatoria. Con la Ley Nacional de Educación (Ley N ° 26206) en el año 2006, se reestablece la organización del sistema educativo en los niveles tradicionales (Inicial, Primario, Secundario y Superior), se replantean los ejes de política educativa y se extiende la obligatoriedad, llevándola a trece años, incluyendo en ellos desde la sala de cinco años del Nivel Inicial hasta el último año de la escuela secundaria. Posteriormente en el año 2014 se incorpora la sala de 4 años (Ley N°27045).

El proceso de inclusión que promueve la Ley Nacional de Educación es acompañado por el desarrollo de diversas líneas de política educativa en aras del fortalecimiento del nivel secundario en general y de las escuelas secundarias en particular. Esas fueron las líneas que dieron marco al Plan Nacional de Educación Obligatoria¹ y a partir de éste, a la elaboración de Planes Jurisdiccionales y Planes de Mejora Institucional². Todos estos documentos han sido elaborados y aprobados por el Consejo Federal de Educación (CFE)³, organismo de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional.

En esta investigación centraremos la mirada en los Planes de Mejora Institucional (PMI) como línea de política educativa. El PMI está planteado como “un instrumento para avanzar en la transformación progresiva del modelo institucional de la educación secundaria y de las prácticas pedagógicas que implica. A través de él se generan recorridos formativos diversificados que buscan efectivizar el derecho personal y social a una educación secundaria de calidad para todos los adolescentes y jóvenes”⁴. Dentro de estas líneas, cada escuela evalúa y decide cómo valerse del Plan para mejorar lo existente, poner en marcha lo nuevo o combinar ambas alternativas. Indagaremos entonces en las normas nacionales que regulan la propuesta y en la modalidad con que fue implementado en la Provincia de Buenos Aires durante el período 2010-2015. Analizaremos también los procesos de concreción en tres escuelas secundarias del conurbano bonaerense.

Analizar la propuesta de los Planes de Mejora Institucional, así como los proyectos elaborados en las instituciones en el marco del mismo, se presenta como una propuesta fértil para indagar acerca de cómo se concibe la mejora desde esta línea de política

¹ Consejo Federal de Educación. Resolución N°79/09

³ Consejo Federal de Educación. Resolución N°88/09

²

³⁴ El Consejo Federal de Educación es el organismo de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional para asegurar la unidad y articulación del Sistema Educativo Nacional. Su presidente es el Ministro de Educación de la Nación y se encuentra a su vez integrado por la máxima autoridad educativa de cada jurisdicción y tres representantes del Consejo de Universidades.(Consejo Federal de Educación. Repositorio institucional. Consultado en <http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/handle/123456789/54345>)

⁴⁵ Consejo Federal de Educación. Resolución N°88/09, p 12

propuesta, cómo se entrama con las dinámicas jurisdiccionales y a su vez cómo la reinterpreta cada escuela.

2. Estado de la cuestión

2.1 El marco de surgimiento del Plan de Mejora Institucional

La determinación de ampliar los años de escolaridad obligatoria y con ésta la del nivel secundario, implicó un fuerte desafío para la política educativa. Si bien este nivel ha venido aumentando sostenidamente su cobertura desde hace varias décadas, mantuvo grandes desigualdades y fuertes dificultades en el acceso, permanencia y egreso (Dussel, 2009; Romero, 2004; Southwell, 2011; Tiramonti, 2011). Esta expansión de la matrícula de la escuela secundaria se intensifica entre los años 1990 y 2000 de la mano de la ampliación de los años de escolaridad obligatoria iniciada con la Ley Federal de Educación (1993) y profundizada, luego, por la Ley Nacional de Educación (2006).

A partir de la Ley Federal se reorganiza la estructura formal del sistema educativo y se establece la obligatoriedad de la educación desde el último año del Nivel Inicial hasta la finalización de la Educación General Básica. El sistema quedó conformado con un Nivel Inicial de tres años de duración, un Nivel de Educación General Básica de nueve años (divididos en tres ciclos), un Nivel Polimodal de tres años y el Nivel Superior no Universitario. Esta reorganización estructural no estuvo exenta de dificultades: en primer lugar, si bien la ley establecía un cierto cronograma en la denominada “transformación educativa”, los avatares políticos y económicos de la época hicieron que estos cambios no fueran definidos en todas las jurisdicciones al mismo tiempo, generándose entonces un diverso y complejo mapa nacional. Algunas de las jurisdicciones mantuvieron las viejas estructuras, como la Ciudad de Buenos Aires, mientras que otras que incluyeron la nueva organización lo hicieron con improntas diferentes, sea incorporando el 3° Ciclo de la EGB (7°, 8° y 9°) al antiguo Nivel Primario, tal como lo hizo la Provincia de Buenos Aires o incluyéndolo en el Nivel Secundario, como la Provincia de Córdoba. Este proceso de desarticulación profundizó la fragmentación del sistema educativo nacional, iniciado ya con la transferencia de las escuelas del ámbito nacional al jurisdiccional a fines de los años 70, durante la última dictadura militar. El proceso de transferencia obedeció más a cuestiones de índole económico-financiera que a criterios educativos, ya que se desarrolló sin que el

estado nacional realizara los aportes de los nuevos costos que implicaría a las provincias el hacerse cargo de las escuelas y docentes transferidos. Este hecho generó profundas diferencias y grandes desigualdades ya que no todas las jurisdicciones contaban con las mismas capacidades técnicas y materiales para asumir estas nuevas funciones (Tedesco y Tenti Fanfani, 2001). En el año 93 se culmina este proceso con la transferencia de las escuelas secundarias nacionales. En este escenario el Ministerio Nacional, sin escuelas a cargo, se convierte en una instancia de asistencia técnica, de coordinación y de producción de información sobre diversas variables, así como también enfatiza su rol evaluador y compensador de diferencias en ciertos contextos.

Es importante destacar que este proceso de reforma se desarrolla en el marco de la concepción de subsidiariedad estatal y en un contexto de empeoramiento de las condiciones de vida de la población (Puiggrós, 1996; Tedesco y Tenti Fanfani, 2001). El papel del Estado se presenta en forma ambigua: en algunos aspectos aparece como principal e indelegable y en otros como subsidiario o secundario otorgando un rol importante a las familias, la Iglesia y el sector privado. Se incluye en la Ley Federal a la educación privada como parte de la educación pública diferenciándola en la modalidad de gestión: de este modo se habla de Educación pública de gestión estatal y Educación Pública de gestión privada. Por otra parte, y en el marco de las grandes desigualdades existentes, se plantea el desarrollo de políticas focalizadas a través del Plan Social Educativo. Estas políticas compensatorias concentradas en los sectores más desfavorecidos planteó un importante cambio en el modelo histórico del sistema educativo nacional pues hasta el momento se regía por el principio de universalidad de sus prestaciones (Feldfeber y Gluz, 2014).

Con la Ley Nacional de Educación en el año 2006, se define la educación como bien público y como derecho social y se establece la centralidad del Estado como garante de dicho derecho. En relación con la disparidad organizativa del sistema educativo en las diferentes jurisdicciones, esta ley establece nuevamente los niveles de Inicial, Primaria, Secundaria y Superior, aunque dada la historia de cada provincia la Ley acepta que la primaria y la secundaria tengan una duración de seis años cada una, o de siete y cinco respectivamente. Si bien, por supuesto, se mantiene el federalismo en educación, el Estado

nacional tiene un mayor protagonismo en establecer la direccionalidad de la política educativa y en este marco se establece que las Resoluciones del Consejo Federal de Educación serán de carácter obligatorio. Este Consejo, tal como ya enunciamos, es un organismo de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional presidido por el Ministro de Educación de la Nación y conformado por todos los ministros jurisdiccionales y tres representantes del Consejo de Universidades. Se crea también el Instituto Nacional de Formación Docente (INFD) para impulsar y articular los niveles nacionales y jurisdiccionales en el área de la formación docente.

Puntualmente en relación con la obligatoriedad, esta ley la amplía llevándola a trece años, incluyendo en ellos desde la sala de cinco años del Nivel Inicial hasta el último año de la escuela secundaria. La extensión de la obligatoriedad escolar, entonces, data de la Ley Federal de Educación (1993) que modifica la estructura de los niveles educativos y establece la obligatoriedad escolar en 10 años, luego la Ley de Educación Nacional (2006) avanza en la expansión de la obligatoriedad incorporando el último tramo de la escolarización secundaria, es decir incorpora tres años más y, a partir de diciembre de 2014, se extiende a 14 años partiendo desde la sala de 4 años del nivel inicial (Ley N°27045).

Centrándonos en el nivel secundario, el proceso de inclusión que promueve la ley es acompañado por el desarrollo de diversas líneas de política educativa que proponen el fortalecimiento del nivel secundario en general y de las instituciones en particular. A partir del año 2009 estas líneas se enfatizan enmarcándose en el Plan Nacional de Educación Obligatoria⁵ y a partir de éste, en la promoción de la elaboración de Planes Jurisdiccionales y Planes de Mejora Institucional⁶ para el nivel. Todos estos documentos han sido elaborados y aprobados en el marco del Consejo Federal de Educación (CFE).

⁵ Consejo Federal de Educación. Resolución N°79/09

⁷ Consejo Federal de Educación. Resolución N°88/09

6

Tomando como referencia el año 2009, año en que el CFE resuelve la implementación de los Planes Jurisdiccionales y los Planes de Mejora Institucional, contextualizaremos la situación del nivel secundario analizando la tasa neta de escolarización, que nos orienta respecto de la expansión y cobertura.

Cuadro 1
Tasa neta de escolarización del nivel secundario

<i>Tasa neta de escolarización</i>	
1960	24,5 %
1980	41,85 %
1991	59,24 %
2001	71,5 %
2008	78,4 %

Fuente: DiNIECE/SsPE sobre la base de Relevamiento Anual 2007 y Censo 2001; SITEAL, 2009.

Puede observarse en el cuadro que la incorporación de los jóvenes a la escuela secundaria ha ido sostenidamente en aumento. Es interesante analizar el crecimiento de más de 15 puntos entre los años 60 y 80, que muestra la demanda social de las familias por incorporar a sus hijos al nivel, sin existir aún obligatoriedad legal. Entre el año 1991 y el año 2001, período en el que ya tiene vigencia la Ley Federal, la tasa de escolarización también se ha incrementado notablemente y es en este período, donde se incorporan al sector público jóvenes de sectores provenientes de familias de bajos ingresos tradicionalmente excluidos del acceso al nivel medio (Tedesco y Tenti Fanfani, 2001).

Es necesario acompañar estos datos con otros indicadores de eficiencia interna tales como los índices de promoción, repitencia, sobreedad y abandono interanual, que dan cuenta del desarrollo de las trayectorias educativas.

En el Cuadro 2 podemos observar cómo han evolucionado estos indicadores en el período 2002-2009.

Cuadro 2
Evolución de la Promoción Efectiva, Repitencia, Sobreedad y Abandono en la escuela secundaria⁷

	<i>CICLO BÁSICO</i>					<i>CICLO ORIENTADO</i>				
	2002	2003	2004	2007/ 2008	2008/ 2009	2002	2003	2004	2007/ 2008	2008/ 2009
<i>Promoción Efectiva</i>	-	82,2	81,1	79,7	79,4	-	74,2	72,6	74,4	74,9
<i>Repitencia</i>	8,3	9,3	10,4	11,7	12,2	5,6	6,8	7,6	7,62	7,73
<i>Abandono Interanual</i>	7,5	8,4	8,5	8,67	8,43	15,5	18,9	19,8	18	17,4

Fuente: Elaboración del ME sobre la base de Relevamientos Anuales 2002, 2003 y 2004 y 2007-2008 y 2008-2009 de Educación, Ciencia y Técnica, en base a registros escolares

Tanto los índices de repitencia como de abandono interanual se muestran en crecimiento. El aumento en la repitencia se observa con mayor gravedad en el Ciclo Básico ya que aumenta en el período más de 4 puntos, alcanzando un 12 % en 2009. Del mismo modo el abandono va en aumento con índices muy altos en el ciclo orientado, excepto en los últimos años en los que el abandono disminuye algo más de 2 puntos, aunque sigue siendo muy elevado. Es notable cómo el porcentaje de abandono se duplica en el ciclo superior, donde los jóvenes ya pueden comenzar a insertarse en el mercado laboral, aunque solo fuera en el sistema informal.

Todos estos indicadores dan cuenta de serias dificultades del sistema para cumplir con sus metas. El aumento en las tasas de escolarización señala que ha crecido la cantidad de adolescentes y jóvenes que acceden a la escuela secundaria, sin embargo, los problemas

⁷ Cimientos. Fundación para la igualdad de oportunidades educativas. *La educación argentina en números. Documento N°6.* Actualización de datos estadísticos sobre la escolarización en Argentina. Abril 2011, p..21.

históricos del nivel: la repitencia y su consecuente sobreedad, así como el abandono se mantienen como dificultades que obstaculizan la permanencia y el egreso de los jóvenes. Tal como señala Terigi (2007) la posibilidad de la población vulnerable de permanecer en el sistema pareciera ser a costa de la sobreedad que aumenta por efecto de la repitencia.

Desde hace algunos años y atendiendo a las dificultades enunciadas, se han promovido desde el gobierno central y desde los gobiernos jurisdiccionales diversas propuestas que buscan volver a convocar a los adolescentes y a los jóvenes que por diversos motivos abandonaron la escuela: las Escuelas de Reingreso (CABA, 2004), los Centros de Escolarización para Adolescentes y Jóvenes - CESAJ (Buenos Aires, 2009), el Programa de Inclusión y Terminalidad – PIT (Córdoba), son ejemplos de ellos. También la propuesta del Plan FiNes a nivel nacional o el COA en la Provincia de Buenos Aires, han intentado facilitar la terminación del nivel secundario atendiendo a las particularidades de estos jóvenes y adultos que han abandonado tempranamente la escuela.

Las grandes diferencias presentes en el territorio nacional considerando las diversas realidades de las jurisdicciones, así como las capacidades institucionales y las disponibilidades presupuestarias diferenciales, hicieron que las líneas de política educativa tendientes a fortalecer y apoyar el desarrollo del nivel secundario en el país, se organizaran a través de la elaboración de Planes Jurisdiccionales que cada provincia define y que darían marco a los Planes de Mejora Institucional propuestos para el desarrollo de las escuelas.

También es interesante enumerar una cuantiosa normativa vinculada a regular el nivel que el Consejo Federal de Educación produce durante el año 2009. Entre ellas podemos señalar:

- Resolución CFE N ° 79/09. Establece el “Plan Nacional de Educación Obligatoria” Aprobada el 28 de mayo de 2009.
- Resolución CFE N ° 84/09. Aprueba el documento “Lineamientos Políticos y Estratégicos de la Educación Secundaria Obligatoria”. Aprobada el 15 de octubre de 2009.

- Resolución CFE N ° 88/09. Aprueba el documento: “Institucionalidad y Fortalecimiento de la Educación Secundaria Obligatoria – Planes Jurisdiccionales y Planes de mejora institucional”. Aprobada el 27 de octubre de 2009.
- Resolución CFE N ° 93/09. Aprueba el documento “Orientaciones para la Organización Pedagógica e Institucional de la Educación Obligatoria”. En el anexo dispone pautas que deberán ser tomadas en cuenta para la elaboración del Régimen Académico de la Escuela Secundaria Obligatoria por parte de las Jurisdicciones. Aprobada el 17 de diciembre de 2009.

Tal como puede observarse, el abordaje normativo del nivel incluye desde lineamientos políticos y estratégicos, hasta orientaciones pedagógicas y organizacionales vinculadas a la vida institucional y al régimen académico.

2.2 El Proyecto de Mejora Institucional como herramienta para el fortalecimiento de las escuelas secundarias

En el marco de la normativa señalada centraremos nuestra mirada en el análisis de aquellas que enmarcan la elaboración de Planes Jurisdiccionales y Planes de Mejora Institucional para el nivel secundario. Los planes jurisdiccionales dan direccionalidad y contextúan las sugerencias/orientaciones/pedidos que cada gobierno plantea a sus instituciones como ejes de trabajo para pensar y elaborar el PMI. A nivel nacional las intencionalidades que dan sentido a la promoción de los PMI como vehículos para fortalecer la escuela secundaria son:

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

- c. Lograr la inclusión y permanencia de los alumnos en la escuela y propiciar el desarrollo de propuestas de enseñanza que posibiliten a todos aprendizajes consistentes y significativos, con especial énfasis en la atención de aquellos en situación de alta vulnerabilidad socioeducativa.
- d. Desarrollar propuestas curriculares que atiendan a los intereses, necesidades y potencialidades de los alumnos y al lugar de transmisión cultural que asume la escuela, enfatizando la centralidad de la enseñanza y la adecuación de los saberes a las transformaciones socioculturales contemporáneas.⁸

Los PMI pretenden que las escuelas realicen diagnósticos sobre los problemas que las aquejan, se planteen objetivos y puedan disponer de recursos para el desarrollo de iniciativas pedagógicas o proyectos socioeducativos. Los recursos se vehicularían a partir del pago de horas institucionales y de gastos operativos para contar con adultos que acompañen el desarrollo de experiencias formativas, tutorías o acciones diversas de participación juvenil (Abrile de Vollmer, 2010).

Es importante recordar en este punto, los indicadores de desarrollo de rendimiento de los alumnos como promoción, repitencia, sobreedad y abandono que a nivel nacional se registran en el año 2009, año que se define y se establece esta propuesta. Presentaremos los mismos a partir de los relevamientos anuales 2008-2009 de la DiNIECE:

Cuadro 3
Indicadores de trayectoria educativa 2008-2009

<i>Indicadores</i>	<i>Secundaria Básica</i>	<i>Secundaria Superior</i>
Tasa de repitencia	12,18	12,00
Tasa de promoción efectiva	79,39	74,88
Tasa de sobreedad	38,15	36,57
Tasa de abandono interanual	8,43	17,38

⁸ Serie de Documentos de apoyo para la escuela secundaria. Diseño e implementación del Plan de Mejora Institucional. Año 2011, p. 17.

En este contexto entonces, con niveles de repitencia del 12% y niveles de abandono escolar de más del 8%, se elabora la propuesta del Plan de Mejora Institucional. El PMI está planteado como una herramienta para la transformación del modelo institucional y de las prácticas pedagógicas que en ella se desarrollan en un contexto de profundas dificultades para lograr que los adolescentes y jóvenes sostengan su escolaridad. En ese sentido el Programa propone pensar en la posibilidad de generar trayectos formativos diversificados teniendo en cuenta el derecho social y personal a una educación secundaria de calidad, por ello dos son los ejes que se promueven: *las trayectorias escolares y/o la propuesta escolar y la organización institucional*. Dentro de estas líneas cada escuela evalúa y decide cómo valerse del Plan para mejorar lo existente, poner en marcha algo nuevo o combinar ambas alternativas.

2.3 Los antecedentes de la investigación

Diversas investigaciones han abordado la temática de la implementación de los Planes de Mejora Institucional como herramienta de mejora promovida desde las políticas públicas. Particularmente para el caso del PMI en el nivel secundario se han desarrollado algunas investigaciones que analizan diversos aspectos vinculados con la propuesta.

Algunos estudios toman como objeto de análisis el desarrollo específico del Plan de Mejora Institucional (Montesinos y Schoo, 2013, 2014; Pinkasz, 2013) otras investigaciones, en cambio, utilizan esta línea de política educativa para realizar comparaciones con diferentes propuestas de intervención institucional (Terigi, Briscioli, Scavino, Morrone y Toscano, 2013). Encontramos además algunos estudios vinculados al análisis del desarrollo de la educación secundaria en el marco de la obligatoriedad del nivel, que toman al PMI como uno de los diversos proyectos que atraviesan la escuela (Krichesky,

Ceresani, Canizzo, Orazio, Dabate, Garbarini, Greco, Rondinoni, Toribio, 2013; Perazza, 2012).

Dentro del primer grupo Pinkasz (2013) realiza un estudio de dos casos provinciales, Buenos Aires y Córdoba, y analiza los lineamientos normativos a nivel nacional y los procesos de implementación del PMI en la jurisdicción, así como también la recepción del Plan por parte de los estudiantes. La investigación se basa en el análisis de documentación oficial, la realización de entrevistas a funcionarios provinciales, supervisores y directivos de establecimientos, las visitas a escuelas y las entrevistas grupales a estudiantes. Este trabajo describe las modificaciones normativas realizadas en las jurisdicciones estudiadas, así como las estrategias y dispositivos más utilizados por las escuelas en cada una ellas. En relación con los cambios en la normativa se alude que las provincias han generado adecuaciones en virtud de los acuerdos federales tendientes a fortalecer y legitimar la diversidad en las trayectorias de los jóvenes. Se revisaron aspectos vinculados con los derechos de ingreso y permanencia, a las formas de la asistencia, a la acreditación de los aprendizajes y la promoción anual. La investigación señala también la mejora relativa de los índices de repitencia y terminalidad 2011-2012 en ambas provincias y la variedad en las propuestas pedagógicas que ensayan las escuelas. Particularmente las estrategias más utilizadas han sido en Buenos Aires la clase de apoyo y en Córdoba las tutorías disciplinares. El estudio señala que a las instituciones les ha llevado tiempo resolver algunos obstáculos que la implementación de las diversas propuestas, nuevas para ellas, les presentaron: definir la misma, convocar a los estudiantes y lograr que ellos asistan, consolidar un programa de contenidos para apoyar a los alumnos, entre otras. A partir del material relevado en relación con las experiencias de los estudiantes, el autor plantea algunas líneas para que las instituciones tengan en cuenta a la hora de organizar su propuesta. Destaca entre ellas: la necesidad de detectar los momentos tempranos para el apoyo escolar, la importancia de considerar estos espacios como espacios de sociabilidad caracterizados por un vínculo cuidado de afecto y confianza y la necesidad de plantear experiencias diferentes según el tipo de materia en cuestión. Señala también la importancia de ofrecer en las propuestas para el ciclo básico y el ciclo superior diferentes estrategias de

intervención que consideren las experiencias escolares previas, así como tener presente el papel del trabajo informal y doméstico de los jóvenes en la organización de las propuestas.

Otra investigación realizada en el marco de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa desde el Área de Investigación y Evaluación de Programas del Ministerio de Educación documentó los procesos de diseño e implementación de los PMI en contextos jurisdiccionales, desarrollando su trabajo de campo en cuatro jurisdicciones y en una institución de nivel secundario en cada una de ellas (Montesinos y Schoo, 2014). La investigación se desarrolló desde un enfoque socioantropológico cuyo objetivo ha sido documentar interpretativamente los procesos de diseño e implementación de los PMI en los contextos jurisdiccionales, así como producir conocimiento que colabore en los procesos de toma de decisiones de política educativa. El trabajo se realizó a un año del comienzo de la implementación de esta política federal y en el abordaje en cada una de las jurisdicciones estudiadas se distinguieron dos niveles: el nivel central jurisdiccional y el escolar. Se privilegió la documentación de procesos de mediación y recontextualización de las propuestas nacionales, seleccionando dimensiones que permitiesen documentar las apropiaciones diferenciales tanto a nivel central en cada jurisdicción como a nivel institucional.

Los resultados pusieron de manifiesto cómo las jurisdicciones y las propias instituciones producen apropiaciones particulares. Al respecto las autoras advierten que, si bien desde el PMI se espera que las escuelas se miren a sí mismas, prioricen problemas, elaboren propuestas, las desarrollen y midan resultados, se sugiere también que dichos diagnósticos se elaboren en torno a ciertos datos estadísticos institucionales centrados en la desaprobación, la repitencia y el ausentismo. Esto hace que el propio diagnóstico pueda sesgarse hacia los efectos producidos antes que a las causas que los producen. En este marco, afirman las autoras, que obtener mejores resultados quedó asociado a apoyar académicamente a los estudiantes. Las clases de apoyo y las tutorías fueron las respuestas institucionales más generalizadas, probablemente porque estaban dentro del repertorio más conocido y porque se corresponden con prácticas de compensación legitimadas en el sistema educativo frente a los estudiantes que “no pueden”. Aún en este marco los impactos

institucionales de estas propuestas movilizaron al interior de las escuelas debates y discusiones que sintonizan con la perspectiva de las autoridades de pensar el PMI como espacio para revisar las prácticas de enseñanza y ensayar propuestas alternativas a los formatos existentes.

En ambos trabajos se enfatiza el estudio de los procesos de implementación de las políticas nacionales en las diversas jurisdicciones, analizando en estos procesos las lecturas y transformaciones que sufre esta línea de política particular en el proceso de implementación y concreción jurisdiccional e institucional.

Por otra parte, Terigi y otros (2013) analizan diversas iniciativas que promueven prácticas inclusivas en las escuelas secundarias, comparando acciones de carácter intensivo, tales como las Escuelas de Reingreso o los Centros de Escolarización de Adolescentes y Jóvenes, con el desarrollo del PMI como una iniciativa a gran escala de carácter nacional. En este análisis las autoras advierten que las innovaciones intensivas tienen un fuerte impacto sobre las poblaciones destino, pero poco sobre el problema macro al que pretenden atender. Las propuestas extensivas, que trabajan sobre el universo de instituciones, encuentran también dificultades de concreción por las configuraciones particulares de las diversas instituciones destino. En este sentido puede observarse que estas propuestas más amplias de mejora pierden muchas veces en los procesos de concreción el sentido planteado en los lineamientos que le dan origen.

Al respecto Montesinos y Schoo (2013) profundizan en el estudio anteriormente mencionado, los procesos de mediación y recontextualización que se ponen en juego en la implementación de políticas y programas. Resulta interesante en el análisis de las autoras el planteo respecto de los instrumentos que aportó el PMI para la lectura de las problemáticas institucionales. Se plantean que el énfasis puesto en ciertos datos cuantitativos de las trayectorias de los estudiantes, tales como la desaprobación y la repitencia, o en espacios pedagógicos “en riesgo” aludiendo a aquellos con mayor número de desaprobados, puede sesgar la comprensión de los propios análisis institucionales centrando la mirada en los efectos observables y dejando fuera otros complejos procesos socioculturales que

despliegan las instituciones en su funcionamiento cotidiano y que impactan también en las cuestiones señaladas. En este sentido los resultados de implementación de las políticas pueden operar en sentidos diferentes y hasta contradictorios respecto de los principios que sostienen las mismas políticas.

Por otra parte existe un grupo de estudios que, preocupados por indagar acerca de las modificaciones que las escuelas producen en el marco de la obligatoriedad del nivel, estudian al PMI como parte de los diversos programas y proyectos que se desarrollan en ellas. Krichesky y otros (2013) toman el PMI como parte de los proyectos de inclusión planteados desde la política pública para garantizar la obligatoriedad y generar cambios pedagógicos e institucionales en las escuelas. Analizan tanto las propuestas concretas que realizan las instituciones (tutorías, talleres para aprender, clases de apoyo antes de las fechas de exámenes, entre otras) como las valoraciones positivas que los equipos directivos y docentes manifiestan respecto al mismo. Señalan además una tensión entre las propuestas generadas en las escuelas y el propósito de los acuerdos del Consejo Federal de Educación que enfatizan la revisión del formato escolar tradicional apelando a propuestas de cambio que no parecen observarse en las instituciones a partir del proyecto y desarrollo de los PMI.

Otro de los estudios vinculados es el informe realizado en el marco de UNICEF sobre el proceso de implementación de la política de obligatoriedad de la escuela secundaria en la Argentina, tras la promulgación de la Ley Nacional de Educación (Perazza, 2012). En este informe se analizan los componentes del Plan Nacional de Educación Secundaria Obligatoria (2009-2011), los procesos de inversión económica y las principales estrategias provinciales presentadas en los Planes Jurisdiccionales de cinco provincias de referencia (Tucumán, Corrientes, Buenos Aires, San Juan y La Pampa). Se realizaron entrevistas en profundidad a funcionarios de la Dirección de Nivel Secundario, responsables de los Planes de Mejora, supervisores, Asistentes Técnicos Territoriales y también a la Secretaria General de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA). El desarrollo de los PMI ocupa un lugar importante en el informe. Se describe tanto el componente normativo como el componente financiero de este programa, analizando el Plan como parte del gasto total en educación. Por otra parte,

se indaga puntualmente sobre las preocupaciones, opiniones, dudas e interrogantes sobre el proceso de implementación de los PMI de distintos actores del sistema.

En relación con las experiencias internacionales vinculadas, tomaremos las desarrolladas en México en el marco del Programa Escuelas de Calidad (PEC) y en España con los Planes Anuales de Mejora (PAM). Ambas presentan puntos de contacto con la experiencia del PMI aunque, por supuesto, presentan también diferencias importantes.

El Programa Escuelas de Calidad – PEC de México nace en el año 2001 en el marco de un sistema educativo centralizado en lo pedagógico y descentralizado en lo administrativo. Es una iniciativa del Gobierno Federal pero que necesariamente requiere la coordinación con los gobiernos estatales y municipales, en parte porque su financiamiento es compartido, pero también por los apoyos técnicos que requiere la propuesta. Se plantea como objetivo principal “establecer en la escuela pública de educación básica un nuevo modelo de autogestión, con base en los principios de libertad en la toma de decisiones, liderazgo compartido, trabajo en equipo, prácticas docentes flexibles acordes a la diversidad de los educandos, planeación participativa, evaluación para la mejora continua, participación social responsable y rendición de cuentas, a fin de constituirse en una Escuela de Calidad.”⁹

La preocupación central se encuentra en la falta de posibilidades de los grupos socialmente desfavorecidos y pretende hacer efectiva la igualdad de oportunidades. Se busca favorecer la construcción de modelos alternativos tanto en relación con la organización de la gestión, las prácticas pedagógicas y la participación social. El Plan se apoya en la idea que para elevar la calidad de la educación es necesario fortalecer la capacidad de organización de las escuelas y orientar toda la lógica institucional hacia el logro de potenciar los aprendizajes de los estudiantes.

La estrategia desarrollada es que las escuelas se sumen voluntariamente al Programa elaborando un Plan Estratégico de Transformación Escolar que contemple cuatro

⁹ Morales Garza R.; Evaluación Nacional de Políticas y Estrategias. Programa Escuelas de Calidad. México 2005. Proyecto Hemisférico OEA. Pág. 4.

dimensiones: pedagógico-curricular, organizativa, administrativa y de Participación Social (tarea para la cual recibirán apoyos técnicos) y que se concrete en el Proyecto Anual de Trabajo. Deberán establecer objetivos a mediano plazo (5 años) y estarán orientados a favorecer la equidad, la calidad y el mejoramiento de los índices de permanencia y egreso y promoción.

La aprobación de estos proyectos estará en manos de un Comité Dictaminador. Una vez aceptado el Proyecto la escuela como parte del PEC recibe recursos económicos que puede utilizar según sus propias decisiones (en el marco de los planes y en acuerdo con la comunidad educativa) tanto para cubrir deficiencias en infraestructura y materiales, como para capacitación y becas. Las escuelas reciben en promedio 160.000 pesos anuales durante 5 años. El Programa está financiado con recursos de origen federal con financiamiento del Banco Mundial (60 por ciento), estatal (20 por ciento), municipal (10 por ciento) y privado (10 por ciento). El PEC propicia que los Estados ajusten a sus realidades la organización y operación de los procesos de focalización, capacitación, evaluación y selección de escuelas participantes, así como en su acompañamiento técnico, administrativo y financiero. También se considera la inclusión de evaluaciones internas (autoevaluaciones) y externas en el Programa.

Algunos resultados del Programa a tres y cinco años de su inicio señalan que el porcentaje de cobertura en número de escuelas beneficiadas del Programa respecto al total nacional ha pasado de 6.15% durante los dos primeros años de operación, a un 7.92% en el tercer año. Entre 2008 y 2014 se observa un incremento global de 25.6% en la población atendida. Sin embargo, entre 2011 (año en que se registra el mayor número absoluto de escuelas beneficiadas) y 2014 se registra una caída de 6.3%. El 71% de las escuelas PEC han demostrado un incremento importante en el rendimiento escolar de sus alumnos (Álvarez, 2003) y en el marco de otras evaluaciones de impacto realizadas por Skoufias y Shapiro (2006), Murnane, Willett y Cárdenas (2006); Abreu y Santibáñez (2010) y C230 Consultores (2012), revelan que el programa ha tenido efectos positivos moderados en las tasas de aprobación o aprovechamiento, tanto en primaria como en secundaria. Otros

reportes muestran que el PEC habría favorecido aspectos sustantivos de la gestión escolar¹⁰. En relación con el uso de los recursos que efectuaron las escuelas, invirtieron 76% en la compra de libros, y construcción y mantenimiento de espacios educativos (en vez de 60% como se estipulaba), 21% lo destinaron a gastos de mantenimiento de infraestructura y adquisición de material didáctico (cerca del 20% recomendado) y sólo un 3% se orientó a acciones de capacitación (en lugar del 20% recomendado).

Los Planes Anuales de Mejora planteados en España y surgidos como iniciativa del Ministerio de Educación y Cultura, se inician para estimular a las escuelas públicas a desarrollar iniciativas gestadas en las propias instituciones. Estos planes surgidos en 1996 están guiados en su metodología por el Modelo Europeo de Gestión de Calidad. Se busca favorecer una nueva gestión en las escuelas a partir de la autonomía y la autoevaluación institucional, favoreciendo que se gesten al interior de las escuelas normas y estilos de trabajo que promuevan la mejora continua, el trabajo conjunto, la planificación y la evaluación como modos de organizar la tarea (Bolívar, 2004). Tienen también un carácter voluntario, en tanto la decisión de participar surge de la propia escuela y se plantean su desarrollo para un año escolar. Se propone un cambio planificado en base a un diagnóstico previo y al desarrollo de un plan de acción.

El área de mejora más señalada en el desarrollo de los PAM ha sido el rendimiento de los estudiantes. Casi el 40%, se centró en mejorar las destrezas lectoras y aumentar el interés por la lectura, le siguen los dirigidos al rendimiento en idioma y en otras asignaturas diversas, entre las que cada vez cobran más fuerza las enseñanzas artísticas (Hernández y Pérez, 2005). Si bien llegaron a implicar a un alto número de escuelas en los años 97 y 98, las sucesivas críticas realizadas, la salida del Ministerio de su principal promotor y finalmente que el propio Ministerio de Educación se haya quedado sin centros a partir de las políticas de descentralización en favor de propuestas de autonomía pedagógica, organizativa y de gestión económica “dan lugar a que poco a poco languidezca el modelo y se extingan” (Bolívar, 2004, p 104).

¹⁰ Consejo Nacional de Evaluación de la política de desarrollo (Coneval) – Informe de la evaluación específica de desempeño 2014-2015

Las experiencias señaladas parten entonces de poner en foco a la escuela como lugar para que el cambio se genere y opere, señalando una direccionalidad clara en los sentidos que los planes deben perseguir a mediano plazo, pero abriendo a las escuelas la posibilidad de organizar los modos y las estrategias, contando con recursos que les permitan desarrollarlos. La cuestión de los recursos es siempre un punto controversial que limita las posibilidades de acción, del mismo modo que para este tipo de propuesta lo es el apoyo técnico en los procesos de elaboración y diseño de los planes.

3. Marco teórico

3.1 La escuela secundaria: historias y sentidos

La escuela secundaria surge en nuestro país vinculada a un objetivo selectivo (Dussel, 2008, 2009; Southwell, 2011; Tenti Fanfani, 2002, 2008). Su función fue fundamentalmente propedeútica, vinculada a la preparación para el acceso a los estudios universitarios, y como formadora de cuerpos intermedios para su desarrollo en la esfera pública y privada (Southwell, 2011). En este sentido, tanto el acceso como la permanencia y la titulación en este nivel son símbolos de diferenciación social y son los sectores altos quienes lo concretan.

La escuela secundaria se sostiene entre dos polos: la promesa de igualdad y la exigencia de selección y es el mérito el que logra conciliar esta tensión. La esencia misma de su matriz fundacional naturaliza y justifica la exclusión sobre la base del mérito (Tiramonti, 2011). Su forma, sus prácticas y sus normas naturalizan que este nivel es sólo para algunos, aquellos que son “merecedores” de permanecer en ella (Dubet, 2006).

Ahora bien, durante todo el siglo XX y fundamentalmente durante la segunda mitad, nuevos sectores sociales pugnan por incorporarse al nivel. Frente a esto surge una nueva tensión ¿Cómo abrir la escuela a estas demandas sin perder su función selectiva y diferenciadora? Al respecto Tiramonti (2011) plantea que el sistema educativo generó la estrategia de incorporación segregada, incluyendo a los nuevos sectores en circuitos diferenciados que contienen y promueven a un grupo social y excluyen al resto. La función diferenciadora ya no se encuentra necesariamente en el acceso y titulación en el nivel, sino en el circuito al cual se accede. Vinculado con este proceso debemos hacer mención al concepto de segregación educativa (Braslavsky, 1985) y de fragmentación educativa (Tiramonti, 2004). En tanto el primero alude a un todo integrado en el cual los diferentes sectores tienen acceso desigual a la educación, el concepto de fragmentación señala la existencia de mundos culturales distantes incomparables y signados por el extrañamiento respecto de lo que el otro es. “El término fragmentación es tributario del concepto de cierre

social weberiano porque da cuenta de un modo específico de segregación social, donde la tendencia es a generar espacios socioculturalmente homogéneos y a la vez, esta particular configuración entabla una distancia social entre los grupos que se caracteriza por la ajenidad” (Tiramonti, 2009, p. 29).

Con la sanción de la Ley Nacional de Educación (2006) donde se establece la obligatoriedad del nivel secundario, nuevos sectores sociales acceden a las escuelas secundarias. El histórico mandato selectivo se transforma en un mandato inclusor que tiene serias dificultades y limitaciones, incluso a pesar de las estrategias de incorporación segregada, de incorporar y contener a sectores que se encuentran más alejados de las características y exigencias escolares. El fracaso y la deserción han sido dos cuestiones históricamente presentes en el análisis de este nivel educativo, no obstante, el halo de naturalidad que los ha rodeado hizo que la escuela poco problematizara al respecto. Su lectura tuvo que ver con identificar el fracaso con condiciones y/o (dis)capacidades individuales de los estudiantes o con su falta de esfuerzo (recordemos en este punto el lugar del mérito para conjugar la tensión igualdad de oportunidades-selección). Esta concepción se enmarca en el modelo patológico individual en el cual las dificultades son pensadas como propias de los sujetos, sin cuestionamiento alguno a las prácticas escolares en las que se hallan inmersos. Ricardo Baquero (2000) cuestiona este modelo señalando que en él se invisibilizan o naturalizan las prácticas escolares, que como toda práctica social, son eminentemente construcciones culturales. A partir de este análisis el autor plantea situar la cuestión del fracaso escolar en un marco situacional en el cual las prácticas escolares sean también objeto de análisis. “Propondremos una conceptualización del fracaso escolar que coloque el problema en una relación: la que se da entre los sujetos y las condiciones en que tiene lugar su escolarización” (Terigi, 2009, p. 26). Repensar entonces las relaciones entre fracaso escolar y condiciones de escolarización nos llevan a considerar las prácticas escolares como prácticas culturales construidas en contextos socio históricos particulares. En este sentido surge la pregunta acerca de los límites en la capacidad de los propios dispositivos escolares para dar respuesta a la diversidad de condiciones de los diversos sujetos.

Se plantea aquí la cuestión por el formato escolar y las prácticas que éste favorece y/u obstaculiza. Dussel (2009) caracteriza este formato enfatizando algunas de sus aspectos nodales: currículum humanista enciclopédico, rígida organización de las aulas, rituales, disciplina escolar centrada en los parámetros adultos y pensadas para la formación de la elite, estructura de horarios y recreos que fragmentan el saber y desarticulación de la propuesta formativa. Southwell (2011) señala como características de su formato el saber escolar organizado en ramos, su enseñanza simultánea, el currículum graduado, una secuencia fija de enseñanza, la organización del ciclo escolar, el currículum generalista y enciclopédico, el agrupamiento en base a la edad, el aula/sección como unidad espacial, la distribución de tiempos y espacios, los rituales patrióticos. Finalmente tomamos la caracterización de Ziegler (2011) que señala que:

Por formato aludimos a aquellas coordinadas que estructuraron la escuela secundaria moderna y que son su núcleo duro de alterar, vale decir: la graduación de los cursos, la separación de los alumnos por edades, la organización del currículum por disciplinas y la promoción por ciclo aprobado completo; constantes que han permanecido a lo largo del tiempo en la estructuración de la escuela media (Ziegler, 2011, p 72).

Sin dudas este formato nacido con la propia creación del nivel secundario es también portador de su función selectiva. En este punto surgen dos preguntas, la primera vinculada a la posibilidad de sostener un cambio en la función de la escuela secundaria vinculada con la inclusión sin revisar el formato instalado; la segunda es aún más amplia y profunda y nos plantea si este formato escolar puede responder a los cambios culturales, políticos y sociales que se han estado generando en los últimos treinta años. En relación con la primera se plantea la complejidad de desarrollar procesos de inclusión en el marco de dispositivos históricamente vinculados a la meritocracia. La matriz meritocrática siempre es selectiva, en ella el mérito y el esfuerzo suponen la aceptación y adaptación a la lógica escolar dejando en suspenso prácticas propias de la dinámica juvenil (Chaves, Fuentes, Vecino, 2016). Pensar en la inclusión de nuevos sectores sociales obliga también a revisar

esta escuela secundaria cada vez más alejada de una nueva configuración de la realidad cultural.

En este sentido y acercándonos al segundo interrogante planteado, es importante señalar que el modelo institucional de las primeras escuelas de elite de neto corte enciclopédico se constituyó como “EL” modelo de escolarización de los jóvenes. Enseñanza general ha sido sinónimo de curriculum enciclopédico (Southwell, 2011). A lo largo de la historia se han planteado algunos cambios en este sentido, por ejemplo, a partir de la creación de las escuelas técnicas, sin embargo, la impronta del bachillerato humanístico y enciclopédico ha sido un norte difícil de cambiar. Los debates en torno a pensar en otras enseñanzas en la escuela secundaria plantearon las grandes preocupaciones por legitimar de ese modo circuitos diferenciados de enseñanza destinados a los diferentes grupos sociales. Hoy en el marco de la fragmentación educativa es interesante volver a pensar en estas cuestiones.

Retomando la inquietud acerca de las vinculaciones de la escuela con la cultura, varios autores se preguntan hoy acerca de la viabilidad de este curriculum organizado en torno a disciplinas diversas, inconexas que fragmentan la experiencia escolar en plena sociedad del conocimiento. Analizan los cambios producidos en diversos órdenes y su impacto en las prácticas sociales y culturales que la escuela no puede desconocer. Globalización, nuevas tecnologías, exclusión social y cambios en las familias son procesos que se encuentran en la base de la configuración propia de la sociedad del conocimiento (Romero, 2004). Los cambios en los modos de habitar el mundo por parte de los jóvenes que conforman su subjetividad en un ambiente tecnológico, los modos de acceder, transmitir y producir conocimiento, la relevancia de algunos saberes que pasaron al centro de la escena mientras que otros han migrado a la periferia (Tiramonti, 2011). En esta misma línea Verónica Tobeña (2011) sintetiza los ejes de la “mutación cultural” que presenciamos: la mercantilización de la cultura, el descentramiento de la cultura letrada por la cultura de la imagen, el poder subjetivante de las nuevas tecnologías, la metamorfosis del conocimiento que asiste a nuevas configuraciones en el mapa epistemológico, el declive del canon en el arte y la apertura a nuevas formas, los cambios en la noción subjetiva de temporalidad y la

reconfiguración de lo público y lo privado, son cuestiones que introducen profundos cambios en las configuraciones culturales.

Este marco cultural variado, heterogéneo y móvil, sin normas fijas ni cánones establecidos contrasta con la pretensión de universalidad de la escuela en su concepción homogénea de la cultura y de los sujetos. Revisar y recrear los vínculos de la escuela con la cultura pareciera transformarse en un imperativo hoy.

Pensar en este tipo de propuestas implica también la necesidad de revisar algunos aspectos nodales de la matriz organizacional de la escuela secundaria, estructurada en torno a tres disposiciones básicas: la clasificación de los currículos, el principio de formación y designación de los profesores por especialidad, y la organización del trabajo docente por horas de clase (Terigi, 2008). La colección de horas cátedra que es el puesto de trabajo de la mayoría de los profesores dificulta la concentración de horas en pocas instituciones y se excluye de la definición del trabajo otras tareas que no sean las de dar clase (Terigi, 2008). Sin duda se presenta aquí el desafío tanto de revisar esta matriz como de construir comunidad allí donde ha reinado por años el trabajo solitario.

3.2 La inclusión como mandato

La expansión del nivel secundario y la consecuente ampliación de la matrícula durante todo el siglo XX han sido, sin duda, importantes avances en términos de la democratización de la educación y la inclusión de nuevos sectores en la escuela. Sin embargo, este proceso tal como señalamos en el apartado anterior, se desarrolló en el marco de una estrategia de incorporación segregada y en un sistema educativo signado por su fragmentación. Plantear la obligatoriedad del nivel supone la revisión de este entramado instalado. Cabe aquí la pregunta respecto a qué condiciones son necesarias de revisar cuando, tal como sostienen Romero, Krichesky y Zacarías (2011):

“(…) En el contexto argentino, ya no es la disparidad cualitativa entre las distintas ofertas educativas presentes, sino la forma en la que esta desigualdad está homogéneamente distribuida entre los diferentes sectores de la población. Así, los grupos económica y socialmente más vulnerables suelen ser al mismo tiempo los que cuentan con condiciones de escolarización más precarias. Y esto es lo que está en la base de la naturalización del fenómeno de la injusticia social y educativa que padecen precisamente los jóvenes de los sectores sociales más pobres” (Romero, Krichesky y Zacarías 2011, p. 96)

En este sentido se hace necesario incluir en este apartado la pregunta por la justicia educativa. La desigualdad no es un atributo particular de algunos grupos, sino un concepto relacional constituido por relaciones fuertes y perdurables que se establecen entre sujetos y abarcan diversos ámbitos tales como los ingresos, las oportunidades laborales y culturales, el género, la etnia, entre otros (Tilly, 2000). Un sistema educativo fragmentado y desigualmente distribuido no sólo reproduce las desigualdades iniciales, sino que además produce nuevas desigualdades (Dussel, 2009). Es pertinente en este punto acercarse al planteo de Dubet (2014) quien sostiene que las desigualdades reales son producidas por la acumulación de “pequeñas desigualdades” que terminan generando diferencias más considerables que las meras diferencias de ingreso económico. En el marco señalado de fragmentación, donde los sectores más vulnerables acceden a escuelas con menores oportunidades de ofrecer experiencias educativas enriquecidas, las desigualdades se profundizan. Es en la idea de justicia educativa que la inclusión cobra sentido, pero que a su vez pone en tensión la propia dinámica y fragmentación del sistema.

Es necesario destacar, además, en el marco de la complejidad y de los diversos entramados sociales, que la escuela se constituyó en el imaginario social como una herramienta valiosa de ascenso social y como espacio institucional valorado frente a otros espacios de socialización juvenil (Montesinos, Sinisi, Schoo, 2009). En este sentido se plantea que la escuela secundaria es considerada obligatoria mucho antes de su sanción legal y es por eso que el proyecto de universalización del nivel cuenta con un amplio consenso social.

Ahora bien, plantear la inclusión educativa como mandato social implica revisar concepciones y supuestos profundamente arraigados en los modos de ver a la escuela secundaria, a los jóvenes en general y a los jóvenes de sectores populares en particular. Se torna una necesidad pensar en los significados que la inclusión toma para las instituciones y los docentes. Históricamente el sistema educativo equiparó el concepto de igualdad al de homogeneidad cristalizando en este proceso las diferencias como deficiencias (Dussel y Southwell, 2004), la mejor manera de igualar era negar las diferencias construyendo un universo común. Tal como ya hemos señalado estar en la escuela es aceptar sus reglas que, por supuesto, no son naturales. María Alejandra Sendón (2011) nos acerca una categorización acerca de algunos significados de la inclusión que circulan en las escuelas secundarias. En su trabajo la autora establece tres modos de entender la inclusión: como inclusión pedagógica, como inclusión social y como disciplinamiento y dispositivo de control social. La primera de ellas señala el valor de la socialización a través de la transmisión de nuevos saberes, se considera al estudiante como un sujeto de derecho y a la educación en los mismos términos. En esta concepción se toma en cuenta la necesidad que la enseñanza secundaria sea para todos, cosa que hace que se intenten plantear experiencias y dispositivos más adecuados a los jóvenes estudiantes. La segunda categoría, la inclusión educativa como inclusión social, plantea la comprensión de la difícil situación escolar del alumno en el marco de sus dificultades familiares y sociales. La escuela como trasmisora de cultura se convierte en una institución para contener, proteger y cuidar de la exclusión social, sin que ello implique una revisión de las propuestas escolares ofrecidas ya que son los estudiantes quienes tienen serias dificultades para aprender. Finalmente en la tercera, pensar la inclusión como control y disciplinamiento, considera que los déficit en las condiciones sociales y afectivas de los jóvenes tornan a los estudiantes en sujetos problemáticos y peligrosos y que la escuela puede ofrecer al joven un marco de referencia organizativo y ético que le ayudará en su futuro. La tarea de enseñar y aprender aparece muy desdibujada.

Es interesante también aproximarnos a algunas investigaciones que intentan develar las percepciones y expectativas que jóvenes de sectores populares han construido en

relación con la escuela. La idea de la escuela como frontera (Duschatzky, 1999) puede pensarse como un espacio de inclusión, como un modo particular de transitar la juventud: un joven estudiante, cuya pertenencia escolar delimita un “nosotros” particular diferente al de “otros” que no están allí. La distancia construida entre quienes están en la escuela y quienes no, señalan una diferenciación signada por el pasaje por la escuela y la permanencia en ella (Chaves et al., 2016).

A pesar entonces de la devaluación de las credenciales y de la incierta garantía de incorporación futura al mundo de los “incluidos”, la escuela ofrece un espacio valorado de diferenciación barrial que además es reconocido como valioso en el aquí y el ahora. La escuela permite, al decir de los jóvenes, ampliar su perspectiva de la realidad, hablar de más temas, interactuar con más personas, moverse en ambientes desconocidos, entre otras cosas (Chaves et al., 2016).

3.3 Pensar los cambios desde la mejora escolar

Durante años las propuestas de cambio educativo se centraron en la producción de reformas que, desde el nivel central, definieron los nuevos rumbos. A partir de la generación de diversas normas, las administraciones centrales definen, organizan y planifican el proceso de cambio deseado. La capacidad de imposición legítima del nivel central, junto con la concepción de racionalidad técnico-burocrática que subyace en estas reformas, han sido los factores claves desde los que se plantean. Estas reformas se caracterizan por generar cambios en la estructura del sistema y/o en la revisión del currículum y por la gran escala en la que pretenden impactar. Subyace aquí una concepción lineal del cambio: las propuestas definidas desde el nivel central se concretarían en las escuelas. Sin dudas, esta perspectiva del cambio se apoya en la consideración que un diseño planificado por expertos puede ser un buen vehículo para el logro de cambios en la escuela.

Varios autores han señalado las dificultades que padece este tipo de concepción acerca de la gestión del cambio educativo, también denominado “de arriba hacia abajo”

(Fullan, 2003; Canário, 1994; Bolívar, 1999, 2002; Agüerrondo, 2002). En primer lugar, señalan que todo cambio en educación es altamente complejo e implica poner en cuestión percepciones, concepciones y prácticas de los sujetos involucrados. Este tipo de revisiones no pueden imponerse y requieren, en cambio, que los diversos actores tomen como propias las nuevas propuestas. Esto significa que es necesario incorporar en los procesos de decisión a las instituciones, colectivos y actores que se hallen involucrados. Bolívar (2012) sostiene que el desarrollo de las políticas públicas no puede entenderse como procesos lineales en los cuales es posible imponer uniformemente a otros un modo de hacer, por el contrario, debieran entenderse como procesos mucho más complejos y matizados que dependen de varios factores y en los que la pluralidad de actores, de lugares de decisión y de modos de intervención, no pueden ignorarse si se pretende verdaderamente cambiar algo. Al respecto Graciela Frigerio plantea que “Las escuelas siempre significaron las propuestas de las macropolíticas educativas. Con esta afirmación queremos dar cuenta de los procesos a través de los cuales las escuelas tradujeron las propuestas; las interpretaron; las quebraron; encontraron en ellas intersticios insospechados sobre los que desplegaron su autonomía; las momificaron; las fetichizaron; las banalizaron; las superaron, aprovechando sus potencialidades” (Frigerio, 2000, p. 2).

Ya desde los años sesenta comienzan a desarrollarse concepciones que sostienen que las escuelas no son meros espacios de aplicación de propuestas elaboradas en los niveles centrales del sistema sino que, por el contrario, son espacios activos, con autonomía relativa, donde se reelaboran las políticas, las directivas y las normas. En los años ochenta, tanto desde las políticas educativas como desde la investigación, las escuelas comienzan a ser consideradas como un lugar estratégico para promover los cambios. Dos líneas de investigación venían ya profundizando estas miradas: el movimiento de las “escuelas eficaces” y el de la “mejora escolar. El primero de ellos enfatiza que existen escuelas que marcan diferencias en los resultados de aprendizaje que sus alumnos logran (centrándose en análisis del logro de resultados estrictamente académicos) y que estas escuelas deben ser estudiadas. Las características que poseen estas instituciones son: presencia y ejercicio de un fuerte liderazgo, altas expectativas respecto del posible rendimiento de sus alumnos,

fuerte implicación de los padres, coherencia y articulación curricular, clima institucional ordenado, seguimiento de los avances de los estudiantes, coordinación y cooperación en el trabajo de los docentes y un margen de libertad y autonomía en la definición de la organización de la escuela en cuanto a su funcionamiento y a la gestión curricular. Una de las críticas centrales a esta línea de investigación cuestiona que se toman como únicos indicadores de eficacia los resultados cuantificables medios obtenidos por la escuela sin indagar acerca de qué procesos desarrollados en su interior favorecieron dichos resultados (Hopkins, 1994; Bolívar, 1999). No toman en cuenta las variables culturales y contextuales y al centrar la mirada en los resultados académicos se cuestiona que ignora aspectos también sustanciales de la tarea educativa, vinculados a las cuestiones sociales, personales y éticas.

El movimiento de “mejora de la escuela”, señalado en el apartado anterior, plantea un enfoque más amplio que orienta su mirada hacia las condiciones internas que favorecen el trabajo institucional de las escuelas. Su enfoque no se centra exclusivamente en los resultados de aprendizaje, sino en las condiciones que promueven el desarrollo organizacional que impactará en el trabajo áulico promoviendo el intercambio y la construcción colectiva entre los docentes. Las críticas a este enfoque señalan que trabajar sobre las relaciones del profesorado es condición necesaria pero no suficiente para la mejora.

Inicialmente, estos proyectos se desarrollaron en forma de experiencias aisladas y esporádicas que no generaron mejoras en el sistema educativo, pero además muchas de las propuestas de mejora no se encontraban explícita ni rigurosamente vinculadas con la mejora en los aprendizajes de los estudiantes (Murillo y Krichesky, 2014). Sin embargo, a pesar de las dificultades que estas escuelas han tenido para desarrollar y sostener el cambio, es fundamental destacar que a esta altura de las experiencias y de las investigaciones sobre ellas, las escuelas no fueron ya consideradas como espacios donde imponer normas desde el nivel central para el cambio, sino que comenzaron a ser concebidas como gestoras de proyectos y programas singulares.

Analizando las diversas experiencias de mejora y más allá del foco específico que el plan asume, podemos nombrar algunas condiciones que se han observado como regularidades en estas experiencias: la colaboración y el trabajo en red; las prácticas de liderazgo distribuido o liderazgo para el aprendizaje o para la Justicia social (Bolívar, López-Yáñez y Murillo, 2013); la fuerte implicación con la comunidad; el foco puesto en la enseñanza y el aprendizaje y el interjuego de la rendición de cuentas con la responsabilidad por los resultados (Murillo y Krichesky, 2012). Uno de los desafíos centrales es cómo conjugar en la unidad que un sistema educativo requiere, la diversidad de las instituciones que la componen. En este sentido se plantea la necesidad de pensar la mejora escolar abordada desde un enfoque sistémico que implique un apoyo mutuo entre el afuera y el adentro de las escuelas. “Para que cada centro logre convertirse en una excelente escuela, se requiere de una relación lateral y recíproca entre las escuelas y la administración pública, en la que esta última brinde un nivel de presión y apoyo óptimos para impulsar y colaborar en los procesos de mejora de los centros educativos” (Murillo y Krichesky, 2014, p. 23).

A partir de las críticas a cada una de estas líneas de investigación: las escuelas eficaces y la mejora escolar (Hopkins, 1996; Reynolds, 1996; Bolívar, 1999) se plantea otra lente para analizar las instituciones educativas y se elabora el concepto de “buenas escuelas” (Bolívar, 1999): si las escuelas eficaces exacerbaban su interés por los resultados académicos, y la mejora por el desarrollo profesional y organizativo de los docentes al interior de la escuela, la síntesis que pretende esta nueva propuesta busca no perder de vista las metas en términos de los logros de aprendizaje de todos los alumnos, pero también generar y favorecer procesos y condiciones institucionales que faciliten prácticas de enseñanza que promuevan mejores aprendizajes. Incluirán entonces como objetivos de la mejora cuestiones relacionadas con los alumnos, los profesores y la organización de la escuela, sin perder de vista que la meta del proceso es aumentar el progreso y el logro en los aprendizajes de los alumnos. Es central señalar que la mejora escolar es única para cada institución porque las condiciones internas y el contexto lo son también (Stoll y Fink, 1999).

En este punto se hace necesario precisar el concepto de cambio y analizar las diferencias entre términos como innovación, mejora, reforma o transformación. Bolívar (1999) establece diferencias entre los conceptos de cambio, reforma, innovación y mejora. Define al *cambio* educativo como las diferencias que presenta un proceso educativo a través del tiempo en relación con las formas, estados o prácticas previas existentes. En este sentido el concepto de cambio es descriptivo. A diferencia de esto, la idea de *mejora* tiene una fuerte implicancia valorativa ya que alude a cambios, pero en función de una meta y por lo tanto plantea una direccionalidad previamente definida. Podemos sintetizar dentro de la línea, que la mejora siempre implica un cambio, aunque un cambio puede no ser considerado una mejora.

Las *reformas* se plantean a nivel macro y son propuestas desde el propio sistema educativo pretendiendo generar impactos en todas las instituciones. Promueven cambios en la estructura o revisión y/o reestructuración curricular. Ya hemos señalado anteriormente las limitaciones que éstas suelen tener en términos de los impactos deseados. La *innovación* promueve cambios en los procesos educativos más internos, es más específica e implica un fuerte involucramiento por parte de los actores implicados. La lógica de la innovación tiene un carácter procesual y está orientado a revisar e intervenir en la resolución que las prácticas les presentan a los profesores. En la innovación hay un compromiso por hacer las cosas mejor en función de valores morales deseables y opciones ideológicas, sin esto la innovación quedaría limitada a cambios superficiales.

En relación con la diferenciación de los conceptos de cambio, reforma e innovación, Aguerrondo (2002) reconoce que los diversos tipos de cambios posibles en el sistema educativo pueden clasificarse en función de dos ejes: en tanto afectan la estructura profunda o sólo los aspectos superficiales o fenoménicos y en tanto afectan a todo el sistema o sólo a un ámbito restringido. En función de estos ejes organiza las siguientes categorías.

	Aspectos estructurales	Aspectos fenoménicos ¹¹
Nivel Macro	<i>Transformación</i>	<i>Reforma</i>
Nivel Micro	<i>Innovación</i>	<i>Novedad</i>

Una modificación macro puede ser una *transformación* si afecta a los aspectos más profundos y estructurantes, y una *reforma* sólo alude a modificaciones no sustantivas o superficiales dentro del mismo modelo instalado. Del mismo modo a nivel micro las *innovaciones* plantean revisiones más profundas acerca de los modos y sentidos del hacer cotidiano en la escuela y las *novedades* son más coyunturales y obedecen a plantear cambios en aspectos aislados de la institución. La innovación implica un cambio de paradigma y tiene un carácter de espiral que podemos analizar desde las diversas etapas que dan cuenta del desarrollo de estos procesos: la etapa de génesis, vinculada a las condiciones institucionales existentes; la etapa de implementación, relacionada con la puesta en marcha de la propuesta y la etapa de evolución del proceso innovador, donde se consolida, se burocratiza o se interrumpe el desarrollo de la innovación (Aguerrondo y Xifra, 2002).

En todos los casos, juzgar un cambio como mejora depende del marco interpretativo, valorativo e ideológico desde el cual emitimos la valoración. Según Fullan (1987) existen tres aspectos nodales necesarios para hablar de innovación/mejora, estos son: los cambios en las concepciones que subyacen a las nuevas propuestas y su apropiación por parte de los involucrados, el uso de materiales curriculares renovados y ajustados a los nuevos planteos y el cambio en las prácticas concretas de enseñanza en el aula. Las innovaciones, pensadas como mejoras, deben plantearse desde un enfoque cultural del cambio educativo. “Este se construye en un proceso de mediación/interacción entre la propuesta de innovación y el conjunto de creencias, disposiciones, actitudes del

¹¹ Aguerrondo, I. (2002). Como nacen y se hacen las innovaciones. Las etapas de la innovación. En Aguerrondo y Xifra, *La escuela del futuro I. Cómo piensan las escuelas que innovan*. (pp. 71 a 100). Buenos Aires: Papers Editores. (Pág. 15)

profesorado y del centro que van a condicionar en gran parte el funcionamiento de la innovación en los contextos particulares de cada centro” (Bolívar, 1999, p. 42). No existe aplicación de una innovación, ni reproducción mecánica de la misma sin la anuencia de los profesores implicados en ella. Finalmente es importante señalar que, si bien una innovación puede dirigirse a algún aspecto institucional en particular, por la interrelación sistémica propia de las instituciones, a la larga afectará de una u otra manera a toda la escuela.

La tarea de las instituciones escolares es entonces fundamental en los procesos de mejora. Varios autores han señalado el rol protagónico de los equipos directivos en la propuesta y sostenimiento de procesos de cambio (Bolívar, 1997; Braslavsky, 2004; Romero, 2004, 2007, 2013). Pero para que esto sea posible, es necesario que se generen espacios y se promuevan nuevas prácticas de trabajo colaborativo que permitan superar el individualismo, constituyendo a la escuela como el eje de la tarea y permitiendo de este modo construir un colectivo que sostenga pero que también supere y potencie la suma de individualidades. La escuela se convierte, en este marco, en una organización estratégica con un fuerte protagonismo, ubicándose entre las propuestas externas de reforma y el logro de una mejora en la práctica, pero para esto debe tener la capacidad de decidir sobre los proyectos de cambio en función de sus propias prioridades, debe tener la posibilidad de contar con tiempos y espacios para el trabajo compartido y debe disponer también de los recursos necesarios (Bolívar, 1999).

Si bien muchas veces se han planteado las reformas como centralistas, homogéneas y burocráticas también es posible pensarlas como propuestas sistémicas, como líneas de política que pretenden orientar la educación en un sentido político-pedagógico determinado. No obstante, es imposible pensar en la concreción de estas líneas sin tomar en cuenta los procesos institucionales de apropiación y resignificación de las reformas. Tal como plantea Claudia Romero (2004) existe evidencia que los cambios que resultan exitosos combinan apoyos del sistema e iniciativas de las instituciones y requieren estrategias combinadas. La autora destaca entonces la necesidad de generar una lógica que revise la dicotomía planteada (arriba-abajo o abajo-arriba) y plantea la lógica centro-arriba-debajo (Nonaka y Takeuchi, 1995) que permita trabajar en la transformación

de los aspectos estructurales y culturales instalados en el sistema y en sus instituciones. Fullan (2003) sostiene también que es necesario compatibilizar el desarrollo de estrategias centralizadas y descentralizadas en las que el nivel central establezca ciertas direccionalidades y sea garante en la provisión de recursos, y a su vez posibilite el desarrollo de estrategias generadas en las propias instituciones. El desarrollo de esta lógica otorga a las líneas medias del sistema educativo un rol protagónico en la gestión del cambio: supervisores y directores a nivel sistema y jefes de departamento o coordinadores de proyectos en las instituciones. La potencialidad de estas líneas medias radicaría en que conocen realidades, posibilidades y obstáculos de la realidad cotidiana y, a la vez, cuentan con vínculos con el nivel central y con la posibilidad de generar visiones superadoras de la compleja realidad educativa.

Sabemos que los cambios requieren de nuevas visiones, ideas y prácticas y que no operan por demolición de lo existente sino a partir de revisar y reconstruir lo transitado (Romero, 2004). Sabemos también que los sujetos sociales atribuyen significados y construyen representaciones que dan sentido a la realidad y les permite definir sus modos de actuar en ella. Los sujetos no son meros ejecutores o reproductores de construcciones ajenas, sino que intervienen con sus propias modalidades configurando diversos modos de vincularse con el entorno y con los otros (Jodelet, 2008). En este sentido pensar en el cambio es pensar en las organizaciones y en los propios sujetos que lo desarrollarán.

A partir de esta afirmación es importante analizar las particulares condiciones institucionales que favorecen promover procesos de cambio entendidos como mejoras. Stoll y Fink (1999) nos aportan algunas de las condiciones internas necesarias y facilitadoras de los procesos de mejora. En primer lugar, señala la necesidad de contar con un marco ambiental en el que se reconozca y valore a sus miembros, se celebren logros y se favorezca la confianza, estableciendo también líneas de comunicación y espacios de intercambio para la toma de decisiones. La mejora requiere de una institución conformada como tal y para ello es necesario que las creencias, valores y metas de los profesores, se expliciten y puedan articularse en el marco del proyecto institucional y es necesario fortalecer y promover espacios de planificación compartida. Si el objetivo último de la

mejora se vincula con que los estudiantes puedan aprender “más y mejor” es necesario que las planificaciones de la enseñanza tanto como su puesta en práctica sean objetos centrales de análisis por parte de la institución, motorizados a través del equipo directivo que conduce la escuela y generando una cultura colaborativa y cooperativa. En este sentido es central que los equipos directivos ofrezcan espacios y oportunidades para la implementación de proyectos y propuestas innovadoras, tomando el concepto de “liderazgo alternativo” (Bolívar, 1997). Todas las cuestiones señaladas anteriormente nos enfocan hacia la importancia de instalar en la escuela el tema de las prácticas de enseñanza y aprendizaje como cuestión nodal en lo cotidiano, pero también la necesidad de contar y construir espacios de intercambio para la profundización de estas temáticas y la organización de equipos de trabajo que planifiquen y desarrollen diversas prácticas, que luego se socializarán al interior de toda la escuela. En este marco no podemos dejar de plantear la necesidad de implicación de los estudiantes en los procesos institucionales y, en ese sentido es importante revisar los espacios de participación que la institución les ofrece, el lugar de las culturas juveniles en la dinámica escolar, las propuestas opcionales que se presentan y el desarrollo cotidiano de la vida escolar, es decir, la convivencia escolar y la construcción de las normas que las orientan.

En el esquema señalado, el trabajo del equipo directivo es esencial tanto para estimular los procesos de mejora, como para coordinarla y sostenerla. La supervisión y el monitoreo periódico son también una condición necesaria para sostener los procesos de mejora. Estamos planteando procesos de revisión y control que, a diferencia de la lógica técnico-burocrática, plantean un proceso de cortes parciales para el análisis reflexivo de lo realizado, la evaluación de los logros y la revisión y ajuste de las prácticas desarrolladas.

Los recursos siempre son elementos necesarios para el desarrollo de procesos de mejora. Desde la necesidad de nuevos recursos monetarios hasta la reorganización de los recursos materiales con los que se cuenta: tiempos, espacios, libros, computadoras, filmadoras y cañones, entre otros posibles. La posibilidad de contar con estos recursos condiciona el éxito de la mejora, pero además de esto, la puesta en práctica de nuevas modalidades de trabajo, las propuestas interdisciplinarias, los proyectos por área o año,

hacen necesario también reestructurar las disposiciones existentes adaptando para ello las estructuras de gestión existentes: adaptar horarios, asignar un tiempo para que la gente se reúna, convocar a nuevo personal, modificar funciones y responsabilidades, establecer nuevas políticas, entre otras (Stoll y Fink, 1999).

4. Objetivos de investigación

4.1 Objetivo general

Analizar la propuesta e implementación de los Planes de Mejora Institucional como línea de política educativa destinada a favorecer en la escuela secundaria los cambios necesarios para afrontar el mandato de inclusión planteado por la obligatoriedad del nivel.

4.2 Objetivos específicos

1. Describir los PMI como línea de política educativa en el período 2010-2015.

1.1 Examinar la normativa que propone y organiza el desarrollo de los PMI.

1.2 Indagar las normas y orientaciones específicas ofrecidas a las escuelas para la concreción de los PMI en la Provincia de Buenos Aires.

2. Analizar los PMI elaborados en tres escuelas del conurbano bonaerense a partir de los ejes planteados desde la normativa: las trayectorias escolares de los estudiantes y/o la propuesta pedagógica e institucional.

2.1 Describir los Planes de Mejora Institucional de cada institución y su entramado con el proyecto institucional.

2.2 Conocer la visión de los directores y coordinadores implicados acerca del proceso de elaboración, diseño e implementación de los PMI.

2.3 Identificar las estrategias de intervención y los dispositivos desarrollados en las instituciones en el marco del PMI.

5. Encuadre metodológico

El enfoque seleccionado para el desarrollo de esta investigación es de carácter cualitativo y la estrategia metodológica a desarrollar es descriptivo-explicativa. El diseño de investigación consiste en un estudio de caso con la selección de una muestra intencional definida por criterio previamente establecido. El estudio de caso pareciera ser una estrategia potente para indagar acerca de la propuesta, desarrollo e implementación de la línea de política vinculada a promover en todas las escuelas secundarias públicas del país los Planes de Mejora Institucional. En el marco del establecimiento de la obligatoriedad del nivel secundario se generaron diversas líneas de política que promovieron cambios en las instituciones a partir de nuevas normativas y de diversos planes y programas. El caso particular de la promoción e implementación de los PMI nos permite, además indagar en las realidades institucionales y en las concepciones y percepciones de sus actores en torno a pensar, diseñar e implementar propuestas de mejora en la organización institucional que favorezcan el desarrollo de las trayectorias de los y las jóvenes estudiantes.

El estudio de caso es una estrategia de investigación dirigida a comprender las dinámicas presentes en contextos singulares. Chetty (1996) indica que el método de estudio de caso permite indagar los fenómenos desde múltiples perspectivas desarrollando una exploración más profunda, que favorece la posibilidad de aparición de nuevas señales sobre los temas que se presentan. En este tipo de estudio, si bien se parte de un marco teórico, no se presentan hipótesis preestablecidas, sino que éstas se generan en la medida que se recolectan y analizan los datos planteándose un interesante diálogo entre teoría y práctica. Stake (2000) afirma que el estudio de caso no está definido tanto por un método específico de abordaje sino por su objeto de estudio. En la medida que sea más concreto y único, y constituya un sistema propio, con mayor razón puede ser denominado estudio de caso.

En el desarrollo de esta investigación indagamos en la documentación oficial tanto a nivel Nacional como en la Provincia de Buenos Aires y también centramos la mirada en tres escuelas secundarias públicas del distrito de Moreno. En ellas pretendimos focalizarnos en las dinámicas institucionales en las que se entrama la propuesta de elaboración de los

PMI y los aportes que estos planes les brindaron. Conocer las percepciones y las perspectivas de los equipos directivos y de otros actores institucionales respecto de la escuela, de los estudiantes y de los docentes, nos permitió avanzar en la comprensión de las líneas de acción propuestas en cada una de ellas.

Para la recolección de la información trabajamos con el análisis de documentos nacionales y provinciales que enmarcaron el desarrollo del PMI. La documentación analizada fue la siguiente:

- La Resolución N°79/09 del CFE que establece el “Plan Nacional de Educación Obligatoria”
- La Resolución N ° 88/09 del CFE que aprueba el documento: “Institucionalidad y Fortalecimiento de la Educación Secundaria Obligatoria – Planes Jurisdiccionales y Planes de mejora institucional”
- El Documento de Apoyo N° 1 producido por el Ministerio de Educación de la Nación: *Diseño e Implementación del plan de mejora institucional*.
- Los *Instructivos para la Ejecución Planes de Mejora Institucional de Nivel Secundario*, elaborados por el Ministerio de Educación de la Nación en los años 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014.
- El *Plan Jurisdiccional de la Provincia de Buenos Aires* del año 2011.
- El *Documento de trabajo: Instructivo para la elaboración del proyecto del Plan de Mejoras Institucional. Planes de Mejoras en Escuelas* elaborado por la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires en la Subsecretaría de Educación de la Dirección Provincial de Educación Secundaria,

Además del análisis de la normativa vinculada con los PMI, nos interesaba indagar cómo este Plan se concretó efectivamente en las instituciones. Es por eso que decidimos

tomar tres escuelas secundarias públicas del distrito de Moreno, conurbano bonaerense, que atienden a jóvenes provenientes de sectores populares para indagar acerca de los procesos de análisis, diseño e implementación de los PMI. Las tres escuelas han sido seleccionadas en función de las siguientes variables:

- Equipos directivos con trayectoria en la institución y con directores asignados con cargo completo (8 horas diarias);
- Desarrollo de variados proyectos institucionales con amplia participación de los docentes y los estudiantes;
- Reconocimiento de una modalidad de trabajo inclusiva y atenta a las trayectorias de los estudiantes.

El reconocimiento de las características señaladas en las escuelas seleccionadas responde a contactos previos con los equipos directivos a partir de trabajos realizados¹² en el distrito y del contacto con ellos desde los Espacios de la Práctica Docente de un Instituto de Formación Docente de la zona. La decisión de seleccionar escuelas que vinieran trabajando institucionalmente con propuestas de participación estudiantil y promoción de proyectos obedeció a considerar que, dadas estas condiciones previas, la posibilidad de aprovechamiento y concreción de las propuestas del PMI aumentaría en estas instituciones. Tal como lo plantea la literatura sobre escuelas y cambios institucionales, aquellas con trayectorias de trabajo colectivo y colaborativo, con desarrollos de propuestas y proyectos gestados por sus actores, con metas claras respecto del sentido de la tarea en la escuela, son instituciones con mayor capacidad y posibilidad de apropiarse y generar políticas de mejora.

En cada una de las instituciones indagamos acerca de los proyectos de mejora elaborados, los procesos de construcción de los mismos y los impactos institucionales

¹² En dos de las escuelas seleccionadas hemos desarrollado una Investigación aprobada y financiada por el INFD en el marco de la convocatoria “Conocer para incidir en las prácticas pedagógicas” Año 2013/14. Resolución 553 SE - Número de Proyecto 1190: “*La inclusión en la escuela secundaria: miradas y construcciones institucionales en torno a las trayectorias escolares de los y las jóvenes de sectores populares en el distrito de Moreno*”.

logrados. También realizamos entrevistas en profundidad a alguno de los miembros de los equipos directivos de cada escuela y a coordinadores institucionales del PMI.

En relación con las entrevistas con los equipos directivos elaboramos algunos ejes para organizar y orientar las mismas. Los ejes rondaron en torno a:

- *Las características de la convocatoria jurisdiccional a la institución para participar del PMI:* documentos presentados desde el nivel central provincial, espacios de difusión de la convocatoria, requerimientos formales y apoyos ofrecidos;
- *Las condiciones institucionales:* percepción inicial de la propuesta de PMI, organización del equipo directivo para la elaboración del proyecto, primeras ideas acerca de posibles líneas de acción, dinámica de elaboración del proyecto presentado;
- *La implementación del PMI:* dispositivos y formatos propuestos en el plan, su difusión al interior de la escuela, las diversas respuestas al proyecto: los apoyos y las tensiones generadas en la puesta en práctica, ajustes sucesivos;
- *Las revisiones y ajustes:* el desarrollo del PMI, los cambios y ajustes, obstáculos y potencialidades desarrolladas en el devenir de la implementación, impactos generados.

En relación con los ejes previstos para las entrevistas a los coordinadores del PMI podemos destacar los siguientes:

- *Lugar institucional previo a ser Coordinador/a:* rol que desempeñaba en la escuela, antigüedad en su cargo, vínculo con el equipo directivo y con el proyecto institucional.
- *Las condiciones institucionales:* percepción inicial de la propuesta de PMI, nivel de participación en la elaboración del proyecto, primeras ideas acerca de posibles líneas de acción, dinámica de elaboración del proyecto;

- *La implementación del PMI:* dispositivos y formatos propuestos en el plan, su difusión al interior de la escuela, las diversas respuestas al proyecto: los apoyos y las tensiones generadas en la puesta en práctica, ajustes sucesivos, la coordinación del plan: avances y dificultades, la relación con los docentes y con el equipo directivo en el desarrollo del proyecto propuesto;
- *Las revisiones y ajustes:* el desarrollo del PMI, los cambios y ajustes, obstáculos y potencialidades desarrolladas en el devenir de la implementación, impactos generados.

A partir de los ejes propuestos, en cada una de las entrevistas se han ido generando nuevas líneas de diálogo vinculadas con las modalidades y particularidades de cada una de las instituciones investigadas, no previstas previamente.

6. Resultados

6.1 El Proyecto de Mejora Institucional como propuesta de política educativa

6.1.1 Presentación del PMI: características y sentidos

Por Resolución 79/09 del Consejo Federal de Educación se aprueba el Plan Nacional de Educación Obligatoria, marco a partir del cual se diseñan los Planes Jurisdiccionales y los Planes de Mejora Institucional. El Plan Nacional pretende dar continuidad a acciones ya en desarrollo y generar nuevas líneas en función de los objetivos que se priorizan. Se conforma así una agenda política e institucional nacional de corto y mediano plazo, que reconoce las iniciativas y aportes jurisdiccionales. Todo ello busca la integración de las políticas nacionales, provinciales y locales, la coordinación de acciones entre los equipos y el establecimiento de un orden de prelación en los objetivos y metas en aras de cumplir con las disposiciones de la Ley.

El fortalecimiento institucional se presenta como una estrategia fundamental en el proceso de consolidación de la obligatoriedad de la escuela secundaria. Así se desprende tanto de las orientaciones y prioridades planteadas tanto por el Plan Nacional, como de los Lineamientos Políticos y Estratégicos para la Educación Secundaria Obligatoria¹³. En estos se propone el acompañamiento a las escuelas en los procesos de cambio que conlleven las nuevas políticas educativas, con la mira puesta en crear condiciones que permitan revisar y renovar proyectos pedagógicos capaces de favorecer la igualdad y la calidad. Para estos desarrollos se proponen los Planes Jurisdiccionales y los Planes de Mejora Institucional como apoyos básicos.

Los PMI se presentan como un instrumento para avanzar en las transformaciones del modelo institucional y pedagógico de la escuela secundaria, generando recorridos diversificados de formación, efectivizando de ese modo, el derecho a la educación. Estos

¹³CFE. Resolución N°84/09. Lineamientos Políticos y Estratégicos para la Educación Secundaria Obligatoria.

planes de mejora se orientan entonces a planificar el desarrollo institucional a corto y mediano plazo mejorando la calidad y las trayectorias educativas de los jóvenes. Para ello se plantea que las instituciones generen cambios en su cultura renovando las tradiciones pedagógicas y favoreciendo la inclusión y permanencia de los alumnos con aprendizajes consistentes y significativos. Se explicita la necesidad de promover propuestas que atiendan a los intereses de los jóvenes en el marco de la función de transmisión cultural de la escuela y de las transformaciones socioculturales.

Las instituciones seleccionarán entre dos ejes propuestos, en función de lo que establezcan los Planes Jurisdiccionales respectivos: *Las trayectorias escolares y/o La propuesta escolar y organización institucional*. En el primer eje se presentan a modo de propuesta: la incorporación de estudiantes que estén fuera de la escuela a espacios formativos extra clase, el desarrollo de estrategias de prevención del ausentismo, acciones de apoyos a los estudiantes para disminuir los índices de repitencia, la implementación de propuestas concretas para estudiantes con sobreedad, la articulación con otros niveles para acompañar las trayectorias de los estudiantes, la generación de vínculos con otras organizaciones para favorecer la inclusión y diseñar propuestas concretas para la inserción en el mundo del trabajo. En el segundo eje, Propuesta escolar y organización institucional, se sugieren acciones tendientes a diversificar los formatos de organización escolar, a generar variados itinerarios pedagógicos, a adecuar las prácticas reales de las escuelas a los nuevos planteos incluidos en el régimen académico, a mejorar los vínculos entre alumnos y docentes para favorecer una convivencia democrática y a la capacitación docente en el marco de las metas planteadas en el PMI.

Las condiciones previstas para el diseño y evaluación de los PMI señalan que éstos deben presentar alternativas y herramientas que incluyan las dimensiones curriculares e institucionales y que ambas estén claramente orientadas a mejorar las trayectorias de los estudiantes. Se pretende que estos planes se constituyan, de algún modo, en articuladores tanto de las propuestas educativas diversas que existen ya en las escuelas como de los

proyectos socioeducativos¹⁴ en curso. Para esto se señala que los planes deberán incluir información sobre el estado de situación inicial, los objetivos previstos y las líneas de acción planteadas para lograrlos, así como también deberán incluir los mecanismos de seguimiento y evaluación con indicadores explícitos que den cuenta de los avances. Para esto las escuelas recibirán acompañamiento y asistencia técnica por parte de los equipos técnicos jurisdiccionales, del mismo modo que serán las propias jurisdicciones (con apoyo del Ministerio de Educación de la Nación) las que realizarán seguimiento, evaluación de proceso y resultados y auditoría de los PMI.

En relación con las metas que las instituciones propongan como horizonte, será fundamental que se enmarquen en las Metas Educativas Jurisdiccionales y que sean establecidas mediante procesos colectivos de autoevaluación institucional. Se plantea que las escuelas realicen sus estimaciones de logros a partir de los indicadores provistos por el Relevamiento Anual¹⁵, de modo tal de contar con parámetros más objetivos a la hora de presentar tanto la situación actual como los logros obtenidos posteriormente. Se busca que las escuelas puedan generar condiciones para detectar problemáticas y prioridades institucionales sobre las cuales focalizar el diseño del PMI.

El financiamiento del Plan estará a cargo del Ministerio de Educación de la Nación conjuntamente con los Ministerios Provinciales. A cada institución se le asignará una suma de dinero en función de la matrícula para financiar horas institucionales y gastos varios. El valor de la hora institucional se establece en función del valor de bolsillo del salario docente calculado con 10 años de antigüedad vigente en cada jurisdicción. Estas horas no formarán parte de la Planta Funcional de la escuela y se abonará durante diez meses en cada ciclo lectivo.

Para el 2010 se financiarían el 50% de los establecimientos seleccionados entre aquellos que contaran con mayores índices de repitencia, salidos sin pase y poblaciones en

¹⁴ Los Proyectos socio-educativos son proyectos escolares para la inclusión que pretenden acompañar y fortalecer las trayectorias escolares de los niños y las niñas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social.

¹⁵ El Cuadernillo de Relevamiento Anual es un instrumento que releva datos institucionales en las escuelas de todo el país y que se realiza anualmente en cada institución.

estado de vulnerabilidad. Si bien el financiamiento está a cargo de la Nación, el PMI es una tarea conjunta, a desarrollar entre el Gobierno Provincial y cada establecimiento educativo.

En términos generales la distribución de responsabilidades quedaría planteada del siguiente modo:

- ✓ Los Ministerios Provinciales tendrían a su cargo la cooperación y asistencia técnica para la elaboración e implementación de los PMI, la aprobación técnica, el seguimiento y la evaluación, el diseño e implementación junto al Instituto Nacional de Formación Docente de los trayectos de formación necesarios para acompañar a las instituciones en el desarrollo de sus planes y la administración y rendición de los recursos.
- ✓ Las escuelas serían responsables de elaborar el PMI en un trabajo articulado institucionalmente con la asistencia técnica jurisdiccional, la determinación de las metas, la administración de los recursos recibidos, el seguimiento monitoreo y evaluación de los compromisos asumidos.
- ✓ Finalmente el Ministerio de Educación de la Nación proveerá equipamiento informático y multimedia, bibliotecas y materiales didácticos, becas y aportes para la movilidad, textos y vestimenta de alumnos en situación de alta vulnerabilidad, cooperación y asistencia técnica a las jurisdicciones que lo soliciten, producción de documentos de apoyo, diseño de trayectos de formación para actores del sistema de nivel secundario involucrados en el Plan de la jurisdicción y seguimiento de procesos y resultados previstos en los planes así como el control sobre la asignación de recursos.

6.1.2 Apoyos para la implementación del PMI

Con posterioridad a esta Resolución, el Ministerio de Educación elabora un documento de apoyo para el diseño e implementación de los Planes de Mejora Institucional de cara a incorporar a este proyecto a todas las escuelas secundarias públicas en el ciclo

lectivo 2011. El documento se estructura en tres partes, en la primera se retoman sintéticamente los conceptos centrales planteados en las diversas normativas que son el eje de la política educativa: la inclusión y la necesidad de repensar y revisar las prácticas institucionales, las prácticas de enseñanza y consecuentemente el modelo organizacional y pedagógico de las escuelas secundarias. Se ofrecen ejemplos breves que permiten orientar a las instituciones en sus procesos de reflexión acerca de los PMI. En la segunda parte se ofrecen sugerencias para elaborar el Proyecto y en la parte tres se presentan propuestas de líneas de acción vinculadas para acompañar las trayectorias de los estudiantes.

En este documento se enfatiza que el Plan de Mejora Institucional no es un plan más, sino que es una herramienta y una oportunidad para que cada escuela pueda revisar sus recorridos y profundizar aquello que ha sido positivo, así como avanzar en aquellas estrategias curriculares y organizacionales con incidencia en las trayectorias escolares que, por no contar con el apoyo material y simbólico necesario, no se habían podido concretar. En síntesis, el Plan de Mejora Institucional se plantea como una oportunidad para:

- a. Revisar los sentidos, mejorar el funcionamiento y ampliar el impacto de las propuestas pedagógicas que están en marcha -proyectos, programas, actividades, articulaciones entre escuelas secundarias y sus anexos y extensiones o con los ciclos básicos en el marco de agrupamientos- y, si se quiere, de aquello en lo cual, por motivos debidamente fundamentados, se decide seguir “apostando”; y/o
- b. Dar impulso a iniciativas que por distintas razones -falta de apoyo técnico, financiero u otras- aún no se han puesto en marcha y se estiman relevantes para mejorar la propuesta escolar¹⁶

Al definir al PMI como una ocasión y oportunidad para revisar, reordenar y redireccionar el proyecto institucional se señala también que, como toda tarea de gestión, ésta incumbe directamente al equipo directivo e incorpora al colectivo docente para la planificación de propuestas y para su desarrollo. Las escuelas contarían también con un Responsable Institucional para la coordinación de la implementación y seguimiento del

¹⁶ Serie de Documentos de apoyo para la escuela secundaria. Diseño e implementación del Plan de Mejora Institucional. Ministerio de Educación de la Nación. Año 2011, p.19.

PMI, quien estaría a cargo de coordinar el plan al interior de la institución articulando con el equipo directivo, con los docentes con horas institucionales y también con los Asistentes Técnicos Territoriales y con la supervisión. La responsabilidad del diseño recae en los equipos directivos, pero son los equipos jurisdiccionales quienes aprueban los PMI. Es por esto, que los lineamientos del plan explicitan algunas figuras claves en el desarrollo: cada Dirección de Educación Secundaria debe nombrar un Referente Provincial de los PMI y sumar a los equipos técnicos. Esta figura es nexo entre las autoridades nacionales y provinciales y también se encargaría de la comunicación con las escuelas y del monitoreo de sus avances. Además de esto cada jurisdicción debe conformar un Equipo de Asistentes Técnicos (ATT) quienes acompañarán a las instituciones en la formulación, desarrollo y evaluación de los PMI, recorriendo las escuelas para trabajar con los equipos directivos orientándolos en la elaboración de los Planes. También se recomienda incorporar a esta tarea a los equipos de supervisión.

Además del documento mencionado, el Ministerio de Educación de la Nación elaboró en el año 2011 un Instructivo para la Ejecución de los Planes de Mejora Institucional de la Educación Secundaria. Este instructivo determina el funcionamiento operativo del Plan. Establece que las escuelas recibirán recursos para el financiamiento para el pago de diez meses de horas institucionales y para gastos operativos, montos que se establecen en función de la matrícula de la escuela.

Los recursos para las horas institucionales son financiados en su totalidad por el Tesoro Nacional, los gastos operativos recibirán los recursos de los programas con financiamiento externo (PROMEDU y PROMER). La asignación de recursos queda establecida de la siguiente manera, manteniéndose los mismos montos hasta la actualidad:

Cuadro 4

Asignación de recursos según la matrícula de la escuela

<i>Matrícula</i>	<i>Horas Institucionales asignadas</i>	<i>Gastos operativos</i>
Hasta 10 alumnos	6 hs	\$ 2500
Hasta 50 alumnos	8 hs	\$ 3500
51 a 100 alumnos	12 hs	\$ 4500
101 a 200 alumnos	16 hs	\$ 5500
201 a 300 alumnos	20 hs	\$ 6500
301 a 400 alumnos	24 hs	\$ 6500
401 a 500 alumnos	28 hs	\$ 6500
501 a 600 alumnos	32 hs	\$ 6500
601 y más alumnos	36 hs	\$ 6500

Fuente: Instructivo para la Ejecución de los Planes de Mejora Institucional de Nivel Secundario

El total de horas institucionales deberá estar asignado a acciones para acompañar la entrada o reingreso de los jóvenes a la escuela, para el momento del egreso o para acompañar las trayectorias escolares a partir de la mejora en las propuestas de enseñanza, de la recuperación de los aprendizajes y/o de la gestión de la convivencia. Los perfiles docentes buscados son profesionales con título docente y/o en menor proporción otros profesionales en función del proyecto elaborado. Se indica también como preferencia que los docentes pertenezcan a la propia institución. Las asignaciones pueden variar a lo largo del año en función del proyecto propuesto, concentrándose en algunos momentos del año o pueden ser desarrolladas por diversos docentes en forma alternada. Se asignan en bloques de 3 o 4 horas cátedra y se recomienda que se asignen en un 80% en acciones al interior de la institución y el 20% a actividades con otras instituciones u organizaciones de la sociedad civil o de formación docente. También se recomienda que el 75% se destinen al acompañamiento de las trayectorias y el 25% a convivencia o actividades formativas extra clase. La selección de los docentes la realizará el directivo con acuerdo del supervisor o el Asistente Técnico Territorial.

La asignación de los recursos se realizará a través de transferencias a una cuenta que el Banco Nación emitirá para cada escuela, debiendo luego las instituciones remitir en tiempos estipulados la rendición del dinero recibido como condición para continuar con el Proyecto y su financiamiento en el año siguiente. Los fondos se acreditarán entonces en una cuenta del Banco mencionado asociada al CUE de la escuela (Clave Única del Establecimiento) y a nombre del director. Junto con la rendición de gastos las escuelas deberán confeccionar un Informe técnico-pedagógico de avance sobre el Plan de Mejora. Si bien la planificación del PMI es bienal, se plantea igualmente una revisión anual de los mismos al igual que los informes institucionales que también deberán ser realizados año a año. En dichos informes las escuelas pondrán de manifiesto los avances producidos y los remitirán a la jurisdicción acompañados por la rendición financiera. Por otra parte, los ATT realizarán Informes de avance zonal sobre los PMI avalados con la firma del Supervisor y elevado también a la jurisdicción. Finalmente, el responsable del Plan Jurisdiccional complementará también el informe de avance anual y lo remitirá junto a la rendición financiera al Ministerio Nacional de Educación.

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

Este mismo instructivo se reeditó año a año modificando solamente una cláusula inicial que solicita que las escuelas realicen difusión del contenido de su PMI a la comunidad educativa y guarden registro de ello.

En síntesis, el Proyecto de Mejora Institucional enmarcado en el Plan Nacional de Educación Obligatoria habilita el fortalecimiento de construcciones

alternativas que den respuestas heterogéneas al desafío de concretar la universalidad de la educación secundaria. Buscan avanzar en las transformaciones del modelo institucional y pedagógico de la escuela secundaria, generando recorridos diversificados de formación, efectivizando de ese modo, el derecho a la educación. Para ello se plantea que las instituciones generen cambios en su cultura renovando las tradiciones pedagógicas y favoreciendo la inclusión y permanencia de los alumnos con aprendizajes consistentes y significativos.

Los apoyos desde el ámbito nacional previstos para el desarrollo y la implementación de esta línea de política educativa son:

- ✓ Financiamiento de horas institucionales y gastos operativos para el desarrollo de los PMI.
- ✓ Documentos ampliatorios que orientan su elaboración.
- ✓ Instructivos para la ejecución de los PMI.

Las escuelas reciben en el marco del este Programa, acompañamiento y asistencia técnica por parte de los equipos jurisdiccionales los que además realizarán seguimiento, evaluación de proceso y resultados y auditoría. A cada institución se le asignará una suma de dinero en función de la matrícula para financiar horas institucionales y recursos para desarrollar el Proyecto. Para coordinar el plan al interior de la institución se genera el rol de Coordinador/a de PMI. Forman parte de este proyecto entonces el Coordinador, los docentes con horas institucionales y también los Asistentes Técnicos Territoriales que apoyan la tarea de cada escuela.

6.2 La implementación del PMI en el marco de la Provincia de Buenos Aires

6.2.1 Los procesos de cambio en la Provincia y el Plan Jurisdiccional

En el año 2009 la Provincia de Buenos Aires se encuentra desarrollando un proceso de organización institucional y curricular a partir de la conformación de la Escuela Secundaria obligatoria de seis años, tal como lo establece la Ley Nacional de Educación y la Ley Provincial de Educación.

La estructura del sistema educativo provincial, luego de los años de implementación de la reforma planteada en la Ley Federal de Educación, había quedado conformada con escuelas de Educación General Básica (de nueve años) y Escuelas Polimodales (de tres años). En este proceso de reforma se “ajustaron” las estructuras edilicias de las escuelas existentes: la mayoría de las viejas escuelas primarias fueron cambiando su fisonomía al incorporar dos años más a su estructura (8° y 9° año), destinando espacios de salones especiales (como música, biblioteca, espacios para el Equipo de Orientación Escolar, etc.) a aulas de clase regular o construyendo salones en espacios de esparcimiento (patios, parques o canchas deportivas). Las antiguas escuelas medias se convirtieron, en la mayoría de los casos, en dos instituciones con equipos directivos diferentes, pero compartiendo el edificio escolar: la escuela polimodal y el tercer ciclo. Este último, si bien funcionaba en el espacio de la escuela polimodal, “pertenecía” a otra escuela cercana, la EGB. Entre los años 2005 y 2006 se independiza el Tercer Ciclo de la Escuela General Básica y se conforma este tramo como Escuela Secundaria Básica con un director y un secretario a cargo.

A partir de estos complejos procesos desarrollados, en el año 2009 el mapa institucional en la Provincia de Buenos Aires se encuentra muy heterogéneamente conformado. Existen escuelas donde conviven la Primaria (1° a 6° año) y la Secundaria Básica (1° a 3° año), y escuelas donde conviven la Secundaria Básica con el Nivel Polimodal.

Con la Ley Nacional de Educación y la nueva conformación provincial del Sistema Educativo, se hace necesario revisar la situación de las diferentes escuelas para iniciar el proceso de conformación de la Secundarias de seis años, esto significa que paulatinamente todas las escuelas secundarias contarían con los seis años correspondientes. En el período

2008-2009 la Provincia desarrolla la primera etapa de conformación de escuelas de seis años involucrando en ese proceso a las Secundarias Básicas y a las Escuelas Medias que se encontraban en condiciones de constituirse en unidades de gestión de seis años. Para ello se vincularon algunas instituciones y se autorizó el crecimiento de otras. En el período 2009-2010 se comienza a trabajar con aquellas escuelas en las cuales la conformación tenía dificultades adicionales (necesidad de construcción y refacción para su ampliación, falta de espacio, entre otras cuestiones) avanzando en el mismo sentido, pero con tiempos de concreción diferentes.

Este proceso de conformación de las escuelas secundarias en función de las pautas establecidas en la Ley Nacional y la Ley Provincial de Educación implicó también la revisión y elaboración de normas que involucraron a todo el sistema educativo, tales como el Reglamento General de Instituciones Educativas, y de normas específicas para el Nivel Secundario en el marco de la inclusión planteada (Régimen Académico, Acuerdos Institucionales de Convivencia, Creación de Salas Maternales, entre otras). También se amplió la jornada laboral de los directores a 8 horas diarias para aquellos que estaban a cargo de escuelas con más de un turno. En relación con los equipos docentes, si bien se plantea que se está trabajando para la concentración horaria para favorecer el trabajo colaborativo y el sentido de pertenencia de los profesores (Circular 1/09), no se concretaron avances en ese sentido.

Por otra parte, ya desde el año 2007 en todas las escuelas secundarias se implementó en el 1° año un nuevo Diseño Curricular, durante el 2008 el de 2° año y así sucesivamente hasta completar en el año 2012 toda la reforma curricular en la Escuela Secundaria.

En el año 2010 la Provincia elabora su Plan Jurisdiccional. En éstos se busca ordenar, unificar y articular las diversas líneas de acción y financiamiento tanto nacional como jurisdiccional para dar coherencia a las acciones que se emprenden, definiendo las metas educativas que permitan establecer el compromiso por los resultados a lograr. Las jurisdicciones establecen allí un punto de partida en base a indicadores de calidad de los

aprendizajes, trayectorias educativas e inclusión escolar. Son el marco de posibilidad para la definición de los PMI que cada escuela desarrolle. En el caso de la Provincia de Buenos Aires se plantearon para el período estudiado (2010-2015) dos planes, el primero en el año 2010 centrado en el nivel secundario y el segundo en el año 2013 abarcando todos los niveles.

El Plan 2010 establece metas precisas y cuantificables centradas en modificar indicadores de eficiencia interna del sistema educativo y plantea estrategias posibles para su logro, tal como se detalla a continuación:

Plan Jurisdiccional¹⁷ 2010

METAS

Aumentar al menos:

- ✓ 7 % la matriculación de estudiantes, especialmente en los tres últimos años de la educación secundaria.
- ✓ 2% los índices de promoción, especialmente en los tres últimos años de la educación secundaria.
- ✓ 4 % el egreso con titulación de los estudiantes.
- ✓ 3% la inscripción entre el 3ero y el 4to año de la educación secundaria (pasaje de año)
- ✓ 3 % la promoción en todos los años de la educación secundaria.

Reducir al menos:

- ✓ 3% la brecha entre los porcentajes de promoción entre el ciclo básico y el ciclo superior.

¹⁷ Perazza, R. (2012). *Acerca de la obligatoriedad en la escuela secundaria argentina. Análisis de la política nacional*. UNICEF. (Pag. 128 a 130)

Plan Jurisdiccional¹⁷ 2010

- ✓ 3 % la repitencia en ambos ciclos de la educación secundaria.
- ✓ 5% el abandono en el ciclo superior.

ESTRATEGIAS

- ✓ Tutorías y seguimiento de la trayectoria escolar de los estudiantes.
- ✓ Talleres para aprender a estudiar para los estudiantes que tengan dificultad en algunas materias.
- ✓ Clases de apoyo antes de las fechas de exámenes, para los alumnos que deben rendir materias en los turnos de julio, diciembre y/o marzo, tanto para materias del año como para materias previas (las materias con más proporción de alumnos que deben rendir examen son: Matemática, Lengua e Inglés).
- ✓ Elaboración de propuestas didácticas especiales para grupos tales como estudiantes desfasados en edad, estudiantes en contextos de encierro, estudiantes que son madres o padres.
- ✓ Propuestas de acompañamiento para los estudiantes que ingresan a primer año, pasan de ciclo básico a ciclo superior, egresan preparándolos para los estudios en el nivel superior y el mundo del trabajo.
- ✓ Implementación de proyectos institucionales para el mejor aprovechamiento del tiempo escolar y la permanencia de los alumnos en la escuela con fines pedagógicos, tomando contenidos curriculares y los intereses de los alumnos sobre distintas temáticas

El Plan Jurisdiccional 2013 modificó la estructura planteada en el anterior, está organizado alrededor de “Campos problemáticos” que buscan establecer recortes de intervención y abarcan todos los niveles del sistema. Estos campos problemáticos son: Trayectorias de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos; Trayectorias docentes; Currículum; Condiciones institucionales; Información y evaluación; Gobierno del sistema; Comunicación y Alfabetización inicial. Para este trabajo tomamos algunos de los objetivos

y líneas de acción vinculados a dos de los campos problemáticos enunciados en el Plan que, entendemos, se vinculan directamente con los ejes sobre los que trabaja la propuesta de Plan de Mejora Institucional que son: Trayectorias estudiantiles y Condiciones institucionales.

<i>Plan Jurisdiccional – 2013</i>	
Campo Problemático: <i>Trayectorias de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos</i>	
Objetivos	Líneas de acción
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Extender la cobertura para garantizar el derecho a la educación. ▪ Favorecer buenas trayectorias educativas ampliando y mejorando las condiciones de acceso, permanencia con aprendizaje y egreso. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Conformación de mesas de trabajo intersectoriales para la atención de niños y niñas de 45 días a 3 años. ✓ Desarrollo de estrategias para la escolarización efectiva y obligatoria de la población de 4 y 5 años. ✓ Desarrollo de estrategias para la obligatoriedad de la escolarización secundaria. ✓ Implementación de estrategias para la incorporación de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos no escolarizados al sistema educativo provincial. ✓ Desarrollo de estrategias específicas para atender y/o prevenir situaciones de repitencia, abandono y sobriedad. ✓ Implementación de nuevos modelos organizacionales para la atención de poblaciones y contextos específicos desde el nivel inicial (de encierro, rural e islas, hospitalario y domiciliario). ✓ Implementación de un Programa para la terminalidad del nivel primario destinado a niños y niñas con 3 o más años de sobriedad. ✓ Implementación de estrategias diversificadas para la terminalidad de los niveles primario y secundario. ✓ Desarrollo de estrategias que favorezcan la asistencia a la escuela con regularidad. ✓ Implementación de la Unidad Pedagógica del primer y segundo año del primer ciclo del nivel primario.

Campo Problemático: *Condiciones Institucionales*

Objetivos	Líneas de acción
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecer las condiciones institucionales: infraestructura, organización del tiempo y el espacio escolar, equipos de conducción institucional, relación con la familia y la comunidad. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ampliación y consolidación del proceso de inversión en obra pública educativa (mantenimiento, reparación, recuperación, construcción, finalización de edificios de la Provincia). ✓ Actualización y dotación gradual del equipamiento multimedial, informático y de biblioteca específico de los niveles, modalidades y Ciies. ✓ Optimización de recursos humanos. ✓ Plan gradual de cobertura de cargos en todos los niveles y modalidades. Ampliación y consolidación del proceso de inversión en obra pública educativa (mantenimiento, reparación, recuperación, construcción, finalización de edificios de la Provincia).
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecer la capacidad de gestión de las instituciones educativas. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Generación de estrategias integradas de intervención entre los niveles, las modalidades y los planes, programas y proyectos. ✓ Conformación de redes intra e interinstitucionales con la comunidad y organismos gubernamentales y no gubernamentales. ✓ Definición de perfiles y funciones según nuevos modelos organizativos.

Como puede observarse este segundo Plan Jurisdiccional (2013) tiene un nivel de generalidad mucho mayor que el del 2010 ya que es pensado y presentado como un Plan que involucra a todos los niveles de enseñanza. Además, al analizar su desarrollo puede

observarse que los objetivos planteados son muy abarcativos y si bien orientan y dan direccionalidad, no especifican los niveles de alcance en los logros propuestos. Del mismo modo, las líneas de acción previstas para la consecución de los objetivos enuncian acciones amplias, muy generales, cosa que ofrece pocos apoyos para la orientación de las prioridades en las tareas jurisdiccionales e institucionales.

6.2.2 La propuesta del PMI en la Provincia de Buenos Aires

En el marco del complejo proceso descrito de revisión organizacional y curricular, en el año 2010 se inaugura también en la provincia de Buenos Aires la propuesta de desarrollo de los PMI. En términos formales la normativa es la misma que se planteó a nivel nacional para la presentación de los proyectos, el destino de los fondos y los modos de concretar las rendiciones. Se señalan como objetivos de los PMI tanto el diseño como la implementación de experiencias pedagógicas e institucionales que mejoren los procesos de enseñanza y de aprendizaje, disminuyan la repitencia y el abandono y favorezcan la permanencia con aprendizaje.

La Dirección Provincial de Educación Secundaria presenta en febrero del 2011, año en el que se universalizó el PMI, un documento destinado a orientar a las escuelas en la elaboración del Proyecto de Planes de Mejora Institucional de Nivel Secundario. El mismo está construido sobre la base de los lineamientos planteados desde el nivel nacional. En él se especifican orientaciones para pensar los proyectos que formarán parte del Plan de Mejora Institucional. Se ofrecen entonces algunos lineamientos para pensar en la planificación del proyecto, enfatizando que el punto de partida es la definición de la situación inicial que permitirá delimitar la problemática que será el eje de la mejora institucional y que se elaborará a partir de la información estadística disponible en la escuela de los tres últimos años. Se sugiere revisar los indicadores de abandono, repitencia, reinscripción y promoción, entre otros, aunque se señala que es importante utilizar tanto fuentes de información cuantitativas como cualitativas, aunque no se orienta respecto de estas últimas. Se enfatiza también que las problemáticas deberán centrarse en el ámbito

institucional, es decir focalizar aquellas cuestiones sobre las cuales la propia institución tiene capacidad de intervención. Como orientaciones concretas para la elaboración de este estado inicial se plantea:

1. En lo referente a los aprendizajes de los estudiantes, la institución podrá utilizar los datos procedentes de evaluaciones periódicas y otros dispositivos utilizados frecuentemente.
2. En lo referente a la matrícula se considerarán los datos provenientes de los registros de asistencia.
3. En lo referente a las trayectorias escolares es preciso analizar los datos que dan cuenta de las tasas de repitencia, de sobreedad y de estudiantes salidos sin pase. Para dar cuenta de estos indicadores se trabajará con información de años 2007 y 2008, y estos datos serán analizados con los datos disponibles en las mismas para los años 2009.
4. En lo referente a la propuesta escolar, se deberán identificar los aspectos organizativos, las prácticas instituidas, la dinámica institucional y las representaciones de los diversos actores institucionales que dificultan avanzar en nuevos recorridos formativos diversificados para mejorar las trayectorias educativas de los estudiantes¹⁸.

Se propone además que las instituciones revisen experiencias pedagógicas e institucionales que se estuvieran desarrollando en la escuela y fueran compatibles con los PMI para formalizarlas, revisarlas y/o ajustarlas en función de los problemas pedagógico-institucionales más significativos que se demarquen. A partir de allí se plantearán los objetivos y las metas institucionales enmarcadas en las prioridades jurisdiccionales para la escuela secundaria. Se definen las metas como estimaciones cuantitativas sobre los datos de matrícula e indicadores de trayectorias y aprendizajes según los logros que se pretendan alcanzar en el desarrollo del PMI.

¹⁸ DGCyE. Dirección Provincial de Educación Secundaria. Subsecretaría de Educación (2011) *Instructivo para la elaboración del Proyecto de Planes de Mejora Institucional de Nivel Secundario*. Pag. 3.

El PMI debe presentar las estrategias institucionales previstas para el logro de los objetivos, así como las acciones que se prevén, los destinatarios directos, los recursos, los tiempos y los responsables directos e indirectos. En este documento se enfatiza que las estrategias seleccionadas deben ser compatibles con las señaladas para el desarrollo de los planes de mejora que se sintetizan de la siguiente manera:

- La incorporación gradual de los adolescentes y jóvenes de la comunidad que están fuera de la escuela, ofreciendo espacios formativos “extra clase” con sentido educativo e inclusivo.
- La permanencia de los estudiantes que están en la escuela a través de estrategias de prevención del ausentismo, convocando la colaboración de los integrantes de la escuela y de la comunidad.
- La disminución de los índices de repitencia y abandono, así como el desarrollo de acciones de apoyo a las trayectorias educativas que reconozcan las diferentes formas en que los estudiantes aprenden.
- La implementación de estrategias específicas para estudiantes con sobriedad y/o formatos particulares de escolarización para alumnos con necesidades específicas diversas.
- La articulación con el Nivel Primario y entre el Ciclo Básico y el Ciclo Orientado, acompañando los procesos de transición que implica el ingreso de los estudiantes en una nueva etapa. Y entre el Nivel Secundario y el Superior, bajo formas específicas de orientación para la continuidad de estudios.¹⁹

Los distintos tipos de estrategias que la Provincia explicita como opciones posibles de intervención son: las tutorías, las clases de apoyo y los talleres. Finalmente se señalan los dispositivos de seguimiento y monitoreo del PMI que deben ser llevados adelante por el equipo directivo y los referentes institucionales realizando un seguimiento del desarrollo

¹⁹ DGCyE. Dirección Provincial de Educación Secundaria. Subsecretaría de Educación (2011) *Instructivo para la elaboración del Proyecto de Planes de Mejora Institucional de Nivel Secundario*. Pag. 6.

del plan, acompañando pedagógicamente el mismo, relevando información y manteniendo informado a los referentes. En este apartado aparecen nombrados los diferentes responsables vinculados a la implementación en la Provincia del PMI que son el Equipo Técnico Central y el Inspector Referente Distrital.

Tal como señalamos previamente, en términos formales la normativa es la misma que se planteó a nivel nacional para la asignación de horas a los docentes, para la presentación de los proyectos, el destino de los fondos y las rendiciones. Los recursos económicos que sostienen el plan se reciben en las escuelas en la cuenta del Banco Nación asignada a la escuela y a nombre del director/a. Es éste el responsable de los fondos recibidos y es quien efectúa el pago a los docentes involucrados. Las horas institucionales no se incorporan a la planta funcional de la escuela, sino que son horas asignadas adicionales otorgadas en función de la cantidad de matrícula de la institución y distribuidas en función del proyecto, sin garantía de continuidad y con irregularidades en el cobro.

Sintetizando las características que toma el desarrollo del PMI en la Provincia de Buenos Aires, debemos decir que si bien se inscribe en la normativa nacional pauta la organización de los planes alineadamente con su Plan Jurisdiccional del año 2010 en el que presentaba metas cuantificadas centradas en indicadores de eficiencia interna. Esto significa que orientó el desarrollo de propuestas que favorecieran la mejora de los índices mencionados pasando a segundo plano los ejes señalados en las normativas nacionales vinculadas a la transformación más profundas de las prácticas pedagógicas o de la revisión de formatos escolares alternativos.

6.3 Los Proyectos de Mejora Institucional en las escuelas

6.3.1 Las escuelas seleccionadas

A continuación, brindaremos una caracterización general de cada una de las escuelas estudiadas.

Escuela A: “Acá los pibes son”

Su conformación institucional:

Esta es una escuela secundaria céntrica, ubicada a unas diez cuadras de la estación, muy cercana a la avenida por la que ingresan todos los colectivos provenientes de los múltiples barrios del lado norte del distrito de Moreno, de los cuales provienen la gran mayoría de los estudiantes.

La escuela fue creada en el año 1966 con el nombre de Escuela Normal, modalidad que no existía en el distrito, y funcionaba en el turno tarde en el edificio que compartía con el Colegio Nacional de Moreno. Actualmente la escuela cuenta con treinta divisiones (cinco de cada año), funciona en el turno mañana y tarde y tiene unos 1200 estudiantes y alrededor de 300 docentes. Los estudiantes provienen en un 80% de los diversos barrios de Moreno y pertenecen a familias de clase media baja y baja con gran inestabilidad laboral y el 20% restante viven en los alrededores de la escuela y son hijos de docentes, comerciantes o profesionales que apuestan a la escuela pública como opción ideológica.

Algunas características institucionales:

Desde fines de los años '80 va conformándose en la escuela un grupo de profesores y preceptores que comienzan a trabajar articuladamente, a desarrollar algunos proyectos al interior de la escuela y a constituirse como referentes institucionales. Con el tiempo varios de ellos toman cargos directivos en la escuela.

Ya previamente a la obligatoriedad legal, la escuela sostiene y expresa que la educación es un hecho político y que la inclusión no puede ser en términos de asistencia, sino de aprendizaje genuino y fortalecimiento subjetivo de los jóvenes. En diversos documentos institucionales se manifiesta la preocupación respecto de los logros de aprendizaje de todos los estudiantes y con esto la desnaturalización de los altos niveles de repitencia en la escuela.

“Desde que yo entré a trabajar en la escuela en el 89, en el 90 hay un cambio de equipo, siempre hay una preocupación por interpelar las prácticas de enseñanza y generar

prácticas más adecuadas a estos sectores sociales que estaban entrando, llegando a la escuela secundaria y a la escuela pública (...) Todo esto nos pasa con tres estructuras distintas. Con la escuela secundaria de cinco años, nosotros ya ahí advertíamos primero y segundo año con índices de repitencia del 50 y en algunas ocasiones hasta el 60 % en nuestra escuela. En el 89 la escuela tenía 10 primeros años, tres quintos años (...) Esto siempre fue una preocupación que teníamos como escuela” (Vice directora)

Se plantea la centralidad de estas cuestiones con el equipo docente y se trabaja fuertemente con los jefes de departamento y con los profesores en general. Se va generando un modo de funcionamiento institucional que favorece la comunicación entre sus miembros y ofrece a los docentes y los estudiantes espacios genuinos de participación. El equipo directivo tiene fuerte presencia cotidiana y permanente disposición para recibir y escuchar a jóvenes y adultos de la escuela que lo requieren.

“Por el año 1993, y a contramano de las políticas públicas del momento, analizábamos la situación de la escuela secundaria y la poníamos en términos de fracaso escolar. Los ejes sobre los que se asentaba la crítica a la vida cotidiana eran: el escaso aprendizaje, el aburrimiento, la repitencia, el abandono en los primeros años, la falta de interés y compromiso de los alumnos y la frustración de los docentes. En el 2005 hablábamos de flexibilizar espacios y tiempos para poder trabajar en forma diferente con distintos grupos de acuerdo con sus necesidades. En el 2007, realizamos un foro acerca de los aprendizajes escolares pensando en un espacio de participación y protagonismo donde centralmente los alumnos tuvieran la palabra, como una oportunidad de intercambio y enriquecimiento a partir de discusiones sobre los aprendizajes que se realizan en la escuela. Como se observa intentábamos producir cambios...” (Documento N°1/2014)

La función de la escuela, el lugar de los estudiantes en ella y la tarea de enseñar:

La escuela, en diversos documentos institucionales, se define como un espacio donde los jóvenes puedan acceder a aprendizajes sociales relevantes para desempeñarse como ciudadanos plenos, obtener trabajos dignos y proseguir estudiando a lo largo de toda su vida. Sostienen que la educación debe permitir comprender críticamente la realidad y así poder modificarla. Sin embargo, manifiestan que esto no está sucediendo y que se hace

necesario incluir innovaciones, insistiendo que se encuentran educando en contextos de diversidad cultural, diferencia social y desigualdad económica (Documento 2007). Enfatizan tres aspectos positivos de la escuela: la apertura a la participación, la alegría en la ambientación y la participación juvenil (Documento N°2/2014): “**Acá los pibes son**” y tienen su lugar y ejercen sus derechos aprendiendo a pensar y a convivir.

Enseñar es una tarea compleja. La cantidad de profesores que forman parte de la escuela, los cambios permanentes en el plantel docente y las dificultades de varios profesores para establecer vínculos en el aula sostenidos desde una legítima autoridad pedagógica, son cuestiones que complejizan aún más la tarea institucional. En los diversos documentos podemos encontrar que, año tras año, se enfatizan los planteos para mejorar la enseñanza poniendo la mirada en los aprendizajes de los jóvenes. Es una fuerte preocupación de este equipo directivo la repitencia de los estudiantes.

“También insistimos en mejorar los aprendizajes. Propusimos evaluar qué se aprende en las aulas desde evaluaciones que armemos nosotros como equipo directivo con los jefes de departamento y con los profesores...Porque si no la estadística es muy simpática, vos podés ver qué porcentaje aprueba, que porcentaje desaprueba, agarras el PIC el CIC, esas cosas que son muy nuevitas, el primer informe de calificación el segundo y vos podés observar que de repente en alguna materia están todos aprobados o en otros están desaprobados, ahora la verdad es que no podés decir que hay materias específicamente con mayor dificultad que otras. Ves que hay docentes con los que los chicos tienen mayor dificultad y eso tampoco te garantiza que el chico aprenda. Porque que estén todos aprobados no te garantiza que aprenda. Entonces este año lo planteamos a principio de año y lo logramos concretar, tal vez tengamos mucho que mejorar (...)El docente tiene tendencia en poner el énfasis en que el pibe no aprende, no tiene ganas y que no sé qué hacer... pero la verdad es que los adultos tenemos otra responsabilidad en este juego” (Vice directora)

En relación con el lugar de los jóvenes en la escuela podemos señalar que se propicia todo tipo de acciones tendientes a empoderarlos. En los Acuerdos Institucionales de convivencia se afirma:

“Creemos en el valor de la participación democrática, que incluye todas las voces sin jerarquizar roles, edades, ni costumbres. Adoptamos estos acuerdos considerando que los adultos, por serlo, tienen mayor responsabilidad en el cumplimiento de los mismos (...) La importancia de este acuerdo radica en ser el marco normativo para garantizar la enseñanza y el aprendizaje a sujetos tan diversos como valiosos” (Documento AIC)

Una docente del PMI sostiene:

“Esta escuela es un lujo. Las cosas que se van logrando con los chicos... es un lujo. De hecho, ahora, por ejemplo, los chicos que están en Jóvenes y Memoria, en el Centro de Estudiante han hecho cosas maravillosas. Toda la semana que fue 24 de marzo, han cerrado ellos el acto del 24, han preparado clases y se la han dado a sus compañeros. Trabajaron con ciclo básico, con los chicos de primero a tercero, los llevaban al SUM, a mí me toco ir en dos oportunidades, justo estaba dando clases, venían a buscar a los chicos. Ellos prepararon un video, se llevaron el pizarrón, a partir de retomar lo que los chicos entendían de qué era un golpe de Estado, qué había pasado el 24 de marzo de 1976 en el país y armaban un esquema en el pizarrón, después pasaban el video, después un cuento muy breve de Eduardo Galeano, y después le repartían a los chicos afiches, para que cada grupo plasmaran. Una cosa divina. Esos espacios los genera la escuela” (Profesora PMI)

Enumeraremos algunos planteos que dan cuenta de diversos proyectos institucionales y del lugar de los estudiantes en la escuela:

- ✓ Se fomenta el trato respetuoso en la escuela entre todos los integrantes, enfatizando que los jóvenes deben encontrar en ella un lugar donde sean reconocidos y respetados.
- ✓ Se insiste que la tarea del equipo directivo es para acompañar a los profesores y estudiantes cuando algo no funciona como sería deseable.
- ✓ Se enfatiza que todos los espacios de la escuela son para todos y todos los materiales son para usar y cuidar (materiales de laboratorio, libros y enciclopedias, computadoras, etc.).

- ✓ Desde el año 2002 se inician procesos participativos de elaboración de acuerdos de convivencia, siete años antes que la Provincia lo presente como obligatorio y con instancias reales de participación de los estudiantes.
- ✓ El Centro de Estudiantes funciona con fuerte presencia desde hace más de quince años, también mucho antes que sea obligatoria su conformación. Tiene participación en la organización de actos escolares, de jornadas vinculadas a temas de interés de los jóvenes (Educación Sexual Integral: Violencia en el noviazgo, Ni una menos) y en actividades institucionales tales como la convocatoria anual al Programa Jóvenes y Memoria o Parlamentos Juveniles, o el curso inicial de recibimiento para los ingresantes a 1° año que realiza la escuela una semana antes del inicio del ciclo lectivo.
- ✓ Se desarrollan proyectos en los que los estudiantes de los cursos superiores acompañan a otros.
- ✓ Participan en Proyectos Nacionales y Provinciales tales como el Proyecto Jóvenes y Memoria y Parlamentos Juveniles del Mercosur, agrupando estudiantes de diversos años y divisiones, con fuerte presencia de éstos en la organización del proyecto y su implementación.
- ✓ Articulan proyectos con el Hospital de Moreno donde estudiantes conforman un grupo de promotores de salud al interior de la escuela.

Escuela B: “Un lugar para hacer”

Su conformación institucional:

La Escuela B es también una escuela de la zona céntrica de Moreno, ubicada a unas cinco cuadras de la estación zona sur que, en el perímetro de unas pocas cuadras a la redonda comparte el espacio con unas cinco o seis escuelas privadas confesionales y no confesionales. Funciona en turno mañana, tarde y vespertino y tiene aproximadamente

1200 alumnos y unos 320 docentes. Los estudiantes provienen mayoritariamente de los barrios de la zona sur de Moreno y pertenecen a una clase media baja.

Esta Escuela se crea en el año 1987 y en 1988 comienza a funcionar en un espacio alquilado al municipio frente a la estación de ferrocarril. En 1994 la escuela es transferida a la Provincia de Buenos Aires y cambia su plan de estudios otorgando el título de Bachiller. En el 2015 se conformó la nueva escuela secundaria a partir de la unión de la Escuela Secundaria Básica con la que articulaba y la Escuela Polimodal, sin embargo, desde el año 2013 ya comenzaron ambas escuelas a coordinar sus acciones. Favoreció esta articulación que el director de Polimodal toma el cargo de Vice director de la ESB en ese año. Igualmente, ambas escuelas continúan funcionando en espacios físicos diferentes: el Ciclo Básico se desarrolla compartiendo edificio con la primaria de origen y el Ciclo Superior funciona en el predio original de la Escuela de Comercio.

El director que estuvo en funciones durante el período que tomamos como referencia en esta investigación, 2010-2015, inició sus tareas de gestión en el año 2010 pero desde los inicios fue profesor de la escuela.

Algunas características institucionales:

Los entrevistados plantean que la escuela es una escuela abierta, que busca ofrecer a los estudiantes variadas posibilidades de experiencias de aprendizaje, incluyendo áreas poco desarrolladas en el curriculum tradicional tales como educación física y expresiones artísticas. En este punto es interesante analizar el cambio que fue desarrollando la institución desde su fundación: surge como Escuela de Comercio en el año 1988 sin embargo en todo su proceso, si bien mantiene una de las orientaciones en economía, su propuesta viró hacia la especialidad de arte y lenguas extranjeras. El taller de teatro que desarrollaron como actividad extraescolar desde el año 1995 y logró ser altamente valorado por la comunidad educativa, fue un fuerte antecedente de estas decisiones.

Es una escuela donde **“hay lugar para hacer”**. Cuando el director toma su cargo, luego de varios años como docente en ella, lo hace disintiendo con algunos modos de

gestionar la escuela propios del equipo directivo anterior, especialmente en relación con el excesivo énfasis en lo burocrático que solía poner frenos a iniciativas que surgían y también con el cuidado casi obsesivo sobre los estudiantes que redundaba en exceso de control. Una escuela que este Director define en algún punto de las entrevistas como:

“Una escuela que enseña a los que quieren aprender, al resto no (...) Eso es lo más fácil que puede haber, es el dinero más fácil ganado, sin esfuerzos y... nada, nos olvidamos del resto, la discriminación total, es el facilismo total del docente que así lo ve” (Director)

En este panorama asume la dirección y allí plantea su estrategia para romper estas dinámicas. Su estrategia consiste centralmente en incorporar actividades a la escuela que generen nuevas dinámicas: propuestas variadas, talleres, jornadas, participación en espacios como Jóvenes y Memoria y Parlamentos Juveniles del Mercosur. Para concretarlo fue convocando a los profesores con los que compartía la mirada institucional y allí fueron apareciendo las primeras propuestas que se sumarían a las existentes y serían motor para otras nuevas.

La Coordinadora del PMI confirma también esta mirada:

“Y esta es una escuela bastante abierta, lo que yo observo en comparación a otras escuelas, y da mucha libertad para trabajar en equipo. Donde uno propone algún proyecto la respuesta es “Sí, dale para adelante” y también se trabaja bastante en equipo. (...) No fue así siempre, pero desde que está Marcelo como director, es como que con él se pueden llevar a cabo los proyectos de cualquier profe que diga “quiero una salida... quiero un proyecto...” enseguida “dale para adelante, sí, sí”. Antes también, pero no era tan así, no era tan abierto como es ahora, ahora es como más inclusiva. Es distinta a como era años anteriores, pero cambió también toda la educación...” (Coordinadora PMI)

Algunas de las propuestas que se desarrollan en la escuela son:

- ✓ Feria de Ciencias
- ✓ Jornadas diversas (Jornadas de memoria, cuestiones de género, agrupaciones políticas que presentan su plataforma, etc.)

- ✓ Multiplicar x 6 – Jóvenes promotores de salud (organizado por la Asociación Amigos de la Escuela y la Fundación Huésped)
- ✓ Jornada anual de interculturalidad (se desarrolla el día previo al 12 de octubre)
- ✓ Presentaciones de obras de teatro del Taller
- ✓ Organización y difusión de revista digital
- ✓ Blog de poetas
- ✓ Molina ambiental
- ✓ Talleres de cine, cocina, audiovisuales
- ✓ Actividades sistemáticas en los días sábados (se desarrollan desde hace años varias propuestas que van variando a lo largo de los años y que desde el 2011 incluye talleres en el marco del PMI)

La otra estrategia central que el Director manifiesta, fue abrir las puertas de la dirección a los estudiantes, escucharlos e intervenir frente a sus pedidos o reclamos. Del mismo modo favoreció el funcionamiento del Centro de Estudiantes que ya estaba conformado en la escuela pero que en esta gestión logró un espacio de mayor visibilidad y participación.

“Acá, no había inclusión y me costó horrores, horrores...Me costó mucho trabajo, mucho trabajo que (los profesores) entiendan que acepten que los chicos tienen problemas, que por eso pueden llegar a fallar en equis momento o que tienen derechos a: por ejemplo, derecho de ir al baño, derecho de hacer un festival” (Director)

La función de la escuela, el lugar de los estudiantes en ella y la tarea de enseñar:

La escuela se presenta entonces como un espacio en el que los jóvenes puedan hacer. Se les ofrece confianza y cuidado. Se busca acompañarlos e incluso interceder frente a los desencuentros cotidianos. La presentación de la escuela en el Blog institucional puede darnos algunos indicios, el texto afirma: *“Espacio de aventuras y desventuras de una escuela secundaria que está de pie y sigue creando. Moreno. Provincia de Buenos Aires. República Argentina”*. En palabras de la Coordinadora del PMI entrevistada:

“Es la modalidad de la escuela porque en ninguna escuela pasa eso... Acá hay una libertad que los chicos también sienten. Los chicos respetan porque en general no hemos tenido nunca grandes accidentes ni grandes conflictos de violencia, ni de drogas, ha habido, pero no grandes. Se nota que también esto en algún punto sirve” (Coordinadora PMI)

En relación con el enseñar y el aprender se plantea la necesidad de revisar prácticas docentes instaladas que no acompañan a los jóvenes en sus procesos de aprendizaje. En este punto se reconocen las dificultades propias de la organización escolar del nivel que no ofrece la posibilidad de tener espacios de encuentro con los docentes.

“Y los vínculos de los docentes (con la escuela) lo hacen más que nada los que entran en algún proyecto, en algún plan por ejemplo jóvenes y memoria, parlamento juvenil, los que vienen al plan de mejoras para alguna materia en especial y se juntan. Pero después es la sala de profesores en el recreo y nada más ahí los entiendo porque no hay tiempo de hacer una reunión plenaria, juntarnos y vernos, planificar juntos... no hay espacio, no hay lugar, no hay tiempo, no te dejan el tiempo y tampoco quieren hacerlo”. (Director)

En este marco también manifiestan inquietudes cuando intentan desarrollar capacitaciones, por ejemplo, en una capacitación reciente sobre uso de las Tic asistieron 52 docentes de un total de más de 300. Esto dificulta la tarea de comprometer a todas y todos los profesores en los proyectos de la escuela. Expresan también la dificultad de tener muchos docentes con muy poca carga horaria en la escuela.

Finalmente, otra cuestión que se presenta como conflictiva es la mirada de los docentes sobre los estudiantes. En este sentido si bien hay un grupo de profesores que se muestra abierto a buscar modos de motivar a los jóvenes en sus clases, de organizar propuestas de enseñanza interesantes y convocantes, también hay un grupo de docentes que considera que la nueva escuela secundaria es cada vez más permisiva y que esto hace que los jóvenes no se esfuercen y caigan en un cómodo facilismo. A diferencia de este planteo el director sostiene que:

“¡(Los pibes) son geniales! ¡Son únicos! Son creativos, son buenos pibes. Cuando se tienen que revelar se revelan, cuando tienen que seguir una consigna la siguen, a veces nos cuesta

mucho, pero nos cuesta también con nuestros hijos, no nos va a costar con los alumnos... Se esfuerzan, mucho se esfuerzan, mucho. No llegan a los objetivos, porque tal vez haya errores nuestros, pero ellos se esfuerzan en general. Como en todo, hoy dijimos, hay particularidades, pero los pibes, trabajan, trabajan mucho para sí mismo y mucho para la escuela, mucho". (Director)

Escuela C: “La escuela de las segundas oportunidades”

Su conformación institucional:

La Escuela C está ubicada a cuatro cuadras de la estación de Francisco Álvarez, localidad del distrito de Moreno. Funciona en turno mañana y tarde y tiene aproximadamente 600 alumnos y unos 150 docentes. En sus comienzos la escuela tuvo un origen rural, con familias dedicadas a los cultivos y al trabajo en los tambos. Hoy esto ha cambiado fuertemente constituyéndose en un espacio urbano y heterogéneo, con familias de profesionales, de comerciantes y de desocupados.

Esta escuela se funda en el año 1988, año en el que la Provincia de Buenos Aires crea varias escuelas secundarias en el distrito, generando opciones por fuera de las más tradicionales instituciones nacionales de nivel secundario del centro urbano. Es la primera escuela pública de gestión estatal de Nivel Secundario de la localidad y única, de Secundaria Superior por mucho tiempo en varios kilómetros a la redonda

En sus orígenes los docentes que se incorporan a la escuela eran jóvenes profesores, muchos de ellos sin experiencia, que se sumaron con gran entusiasmo. Al comienzo organiza la escuela un director que se jubila al año siguiente y asume en su lugar uno de los profesores de la escuela. Toda la etapa fundacional se desarrolló con estos docentes que se constituyeron como referentes de la escuela y, junto a esos primeros estudiantes, fueron marcando el ideario y modelo de la escuela.

La marca fundacional de esta escuela puede leerse en este testimonio del Director:

*“Esos Primeros docentes marcaron mucho esa necesidad de ofrecer a la comunidad una escuela amplia, abierta, democrática y popular, que daba **oportunidades y segundas oportunidades** cuando el resto de las escuelas de esa época seguían centrifugando chicos. Entonces acá venía a buscar la vacante el repitente, el desertor, la chica embarazada...quienes ya habían sido expulsados de otros sistemas. Ese es el origen y en ese espíritu se mantiene y muchos intentamos que se sostenga” (Director)*

El proceso de estos 30 años devino de una escuela que se inicia con dos cursos de primer año, a una escuela con 20 secciones y aproximadamente 600 estudiantes. Este proceso, tal como se ha descrito en las otras instituciones tomadas para el análisis, ha atravesado todos los cambios e inclemencias producidas por las variaciones de las Leyes de Educación desde 1993 hasta la fecha. En ese marco, en el espacio de esta institución convivieron el Nivel Polimodal con el Tercer Ciclo de la EGB de una escuela cercana. Posteriormente la escuela primaria construye espacios para poder trasladar esos cursos y el predio de esta escuela queda solo para el Nivel Polimodal con 12 secciones.

Cuando se establece la Ley Nacional, la escuela comienza un proceso de revisión y ajuste en su estructura, iniciando paulatinamente el cierre de algunos cursos del Ciclo Superior (4° año) para habilitar la apertura de cursos del Ciclo Básico (1° año). Con la mirada puesta en una institución que retuviera a sus estudiantes, la estructura de la escuela fue transformándose en un rectángulo con igual cantidad de secciones para cada año. Este proceso de aperturas y cierres estuvo siempre acompañado por la complejidad y por la necesidad de ir trabajando codo a codo con los equipos docentes.

El Director actual está desarrollando esta función en la escuela desde el año 2005.

Algunas características institucionales:

Una característica interesante que aparece en esta escuela se vincula con la apertura respecto a lo particular:

“La tarea es trabajar dando respuestas, a veces ingeniosas a veces jugadas, a cada circunstancia que se va dando...Y esa escuela tiene que ver también con una gestión: con

una secretaria, con un vicedirector, con una jefa de preceptores dispuestos también a esto”
(Director)

Esta modalidad de mirar en lo particular, esa búsqueda de lo especial que escapa a la posibilidad de normalizar, pareciera anclarse ya en su mandato fundacional cuando se presenta como la “escuela de las segundas oportunidades”. Una escuela donde desde sus inicios fue preciso pensar en una oportunidad diferente para los que acá llegaban.

En la escuela se plasma una importante cantidad de proyectos que van desarrollando los diferentes departamentos o parejas y tríos de profesores y que generan un abanico de propuestas a las cuales los estudiantes van sumándose a veces por elección y otras por decisión institucional. Algunos de esos proyectos se enmarcan en propuestas provinciales o nacionales tales como Jóvenes y Memoria o Parlamentos Juveniles del Mercosur y otros son elaborados por la propia escuela como los Viajes Solidarios que arman los profesores de Educación Física, o el Proyecto de Educación Sexual Integral.

“El trabajo institucional funciona por distintos lados. Por supuesto que se mantiene una cuestión jerárquica y se mantiene una cuestión de respeto que es muy interesante, donde recurren a uno para que uno le dé aire para las cosas que van proponiendo. Considero que muchas de las cosas funcionan por ese oxígeno que uno le brinda, pero es la persona (el docente) quien lo motoriza (...) Somos pares con distintas tareas o distintas responsabilidades” (Director)

En el año 2006 comienzan a preocuparse por una problemática que se repite y es el ausentismo y abandono de estudiantes, motivados por la necesidad de cuidar a hermanos pequeños o estudiantes madres que también abandonan la escuela para cuidar a sus hijos. Iniciaron a partir de ahí un proceso de búsqueda para subsanar esta dificultad. En el año 2008 la Provincia de Buenos Aires promueve desde la Dirección Provincial del Nivel Inicial y la Dirección Provincial del Nivel Secundario un proyecto conjunto de Experiencia Educativa denominado "Salas Maternales: madres, padres, hermanos/as mayores, todos en Secundaria". Es en ese marco y como producto de un fuerte trabajo coordinado al interior de la institución que logran inaugurar en el año 2013 la 1° Sala Maternal de la Región 9 para hijos y hermanos de estudiantes, en articulación con un Jardín de infantes cercano.

Esta Sala funciona en un aula acondicionada para este fin y articula la tarea en el marco del Proyecto Institucional de Educación Sexual Integral.

Al respecto un documento institucional sobre el tema señala:

“Esta Sala Maternal es una posible respuesta a la nueva situación que deben afrontar los jóvenes padres y madres respecto a su escolarización y, a la vez, un acompañamiento en el trayecto de éstos en la crianza, cuidados y desarrollo de subjetividades de los hijos/as. (...) También, puede potenciar los vínculos para el maternaje y el paternaje, desde un enfoque que promueva el cuidado de la salud, la diversidad experiencial y el respeto por los derechos humanos” (Ficha relevamiento Experiencias Institucionales)

La función de la escuela, el lugar de los estudiantes en ella y la tarea de enseñar:

La mirada sobre los estudiantes y su familia se basa en la confianza. Tal como hemos señalado, desde su nacimiento la escuela parte de las trayectorias reales de los jóvenes para pensar y ofrecer un espacio destinado a ellos en particular, donde se hace necesario revisar y repensar cuestiones tradicionalmente instaladas en la escuela secundaria.

“Tiene que ver con esa confianza en ellos. El primer contrato que uno tiene es la confianza: en el docente, en el docente nuevo, en el viejo, en el estudiante, en la familia. Después si te va mal no importa, pero partimos de la confianza. Y les decimos -¡Hola esta es tu escuela! Acá vas a poder hacer esto y esto... y no lo que no vas a poder hacer. Es el habilitar, y el habilitar pasa por la confianza” (Director)

En este marco han instalado un modo de trabajo al interior de la escuela basado en el respeto y el diálogo, con fuerte reconocimiento del otro como alguien valioso y donde la construcción cotidiana es parte de la enseñanza institucional.

“Este año el estudiante que está en Parlamento pasó a la instancia internacional, es la segunda vez que un estudiante de Moreno consigue esto y en los dos casos son alumnos nuestros (...) que... a ver...no es un trabajo extremadamente dedicado de los docentes en lo académico...tiene que ver con un espíritu de vida democrático que se puede vivir en las aulas y en los pasillos. Esos chicos no van con un speech o con un argumento de la Constitución bajo el brazo. Van con honestidad, con reconocimiento de derechos y con saberes de obligaciones y lo expresan con una frescura y con un ejercicio democrático que es envidiable para muchos adultos. Es eso...no es que hay un entrenamiento para...o un coaching...nada de eso. (...) Acá hay un trabajo, pero destinado al fomento, la discusión, el debate, en el cual aprenden muchísimo. (Vice director)

En relación con la tarea de enseñar y aprender las preocupaciones abundan: los niveles de desaprobación, repitencia y sobreedad son similares a la media provincial y les resulta muy costoso bajar estos números. Siempre fue una preocupación el que aprendan y por qué no aprenden y que progresen... En esta escuela de las segundas y terceras oportunidades se buscan respuestas a estas situaciones, a veces desde la misma escuela y otras desde programas como el Vuelta a la escuela que les ha permitido atender situaciones particulares que eran complejas de abordar con la organización y los recursos disponibles.

Existe un reconocimiento por una tarea compartida y por un modelo de trabajo inclusivo al interior del aula también, sin embargo, a la luz de la cantidad de docentes que son parte de la escuela, surgen inevitablemente diferencias de criterios.

“Es responsabilidad de la gestión tener que modificar la práctica de ese docente que no es la adecuada y no poner una rueda de auxilio sobre algo que la misma institución está ocasionando (...) Porque también a ese docente, por más que uno quiera, no siempre puede corregir su matriz, su enseñanza tradicional (llámese enciclopedista o la que fuere) (...) Las limitaciones en abrir el juego, en incorporar otras formas que no fuera la evaluación escrita tradicional; ya sea desde la evaluación, desde la enseñanza, desde una salida educativa... (Vice director)

6.3.2 Los planes de mejora en cada institución: estrategias de intervención y dispositivos generados.

Escuela A: “Acá los pibes son”

Al inicio del PMI los análisis producidos por la escuela para definir el problema a trabajar puso sobre la mesa lo que la institución ya venía observando y analizando desde hace más de dos décadas y es la dificultad de los estudiantes en la aprobación de las materias y su consecuente producto: repitencia o abandono. La lectura realizada por la escuela ronda en dos cuestiones centrales que, a su entender, generaban la desaprobación y la repitencia. Éstas eran las dificultades en las prácticas de lectura, escritura y oralidad y la resolución de problemas, dos cuestiones que son las que abordarían en la primera fase de implementación del PMI. También advertían muchas dificultades en materias de las ciencias sociales, pero básicamente vinculadas con la comprensión de los textos y la posibilidad de responder a las consignas de examen que requirieran elaboración escrita.

Esta lectura que se realiza de los problemas institucionales se centra en poner en tensión las habilidades que los docentes pretenden que los estudiantes traigan ya desarrolladas y las realidades y posibilidades que estos estudiantes han tenido de hacerlo.

“Si simplemente nos quedábamos con que desaprobaban historia o sociales (...) pero tenía que ver con estas capacidades o habilidades que tienen que ver con el acercamiento a los textos y también ahí seguís atravesando esas lecturas de contexto que tiene que ver con estos sectores en los que en sus casas no circulan libros, donde no hay esta proximidad a este tipo de lenguajes más académicos y donde la escuela secundaria da por sentado que todo eso el pibe lo tiene que manejar. Que es simplemente una cuestión que tiene que insistir y que tiene que dedicarle más tiempo y leer. Y claramente nosotros advertíamos (...) que el pibe en el segundo renglón que no entendía nada, lo cerraba, lo guardaba en la mochila y no volvía a sacarlo. Entonces, nuestro proyecto giraba en torno a generar otras prácticas de enseñanza a contraturno (...) que acompañaran a los pibes en un ámbito distinto y con propuestas distintas” (Vice directora)

Inician entonces el PMI con el desarrollo de talleres de Lectura, escritura y oralidad y de Resolución de problemas dictados a contraturno y organizados en dos grupos diferentes para el Ciclo Básico y para el Ciclo Superior. También en los inicios del PMI, en el año 2011, la escuela pensó en incorporar otro tipo de propuestas más vinculadas a lo artístico, que permitieran a los jóvenes vincularse con producciones que la curricula oficial no desarrolla o solo lo hace parcialmente. Pensaron allí en talleres como teatro, poesía, percusión. Se planteaban también estos talleres como puerta de entrada, como la posibilidad de la escuela de generar un vínculo con algunos estudiantes a los cuales lo escolar parecía serles ajeno.

“Sentíamos que teníamos un núcleo duro, reducido, mínimo si querés, pero duro y que tenía que ver con esos pibes que ni siquiera podían circular por la escuela, que no había nada de lo escolar con lo que pudieras atraparlos...Pensamos en percusión... Algo, algo, por donde puedan empezar; que lo puedan hacer todos y por lo que tengan algún espacio de reconocimiento” (Vice directora)

Estos talleres no habían sido incluidos en el proyecto inicial del PMI, pero se implementaron ya desde mediados del 2011. Es interesante cómo la escuela logra incorporar algunas propuestas a las estructuras tradicionales de la escuela secundaria y ofrece proyectos alternativos que convocan a los jóvenes. Aún con el desarrollo exitoso de estas propuestas a las que se suman muchos estudiantes llamados “difíciles”, la escuela sigue problematizando:

“Pibes que son llamados difíciles, que un gran porcentaje de docentes querrian que no estén en la escuela, con capacidad de expresarse en caricatura, música, piruetas, dibujo, grafitis (...) Pero la escuela no tiene espacios de reconocimiento para esto, más que decirle “qué bien que lo hacés, pero tus unos siguen siendo acumulativos y seguirás el destino que te corresponde que es que no estés en la escuela” (Vice directora)

En el 2012 producen un viraje en la propuesta. Si bien seguían trabajando fuertemente sobre las trayectorias y las dificultades de los estudiantes para aprobar las materias, la evaluación que realizan es que el cuello de botella se encontraba en las materias previas. El porcentaje de asistencia de los jóvenes a estos exámenes era del 50%

aproximadamente y el porcentaje de aprobación mínimo ya que la mayoría entregaba su examen en blanco. Comienzan a pensar que, nuevamente, los sectores que acceden a esta escuela son familias poco estables, con recursos económicos escasos y con poca o nula experiencia en la modalidad de la escuela secundaria por ser estos jóvenes los primeros que en la familia acceden al nivel. Por otra parte, los alumnos cuando se llevan una materia previa requieren de un tiempo de estudio para prepararla superpuesto con el de la cursada del año regular, con lo cual se hace necesaria una organización y planificación del estudio que en general no realizan. Del mismo modo tener los materiales completos y priorizar en la preparación los ejes centrales de la materia, son tareas difíciles que en otros sectores sociales las realizan los “profesores particulares” a los que asisten en general los jóvenes para preparar las materias. En este marco e inspirados en el plan FinEs que también funcionaba en la escuela arman un dispositivo que consiste en convertir la mesa de materias previas en un taller para prepararla. Para esto fue necesario trabajar con los docentes de la escuela para consensuar un programa de trabajo que priorizara los ejes centrales de la materia que el estudiante debía saber para aprobarla. No fue esta una tarea libre de tensiones.

Al inicio, organizaron el taller en ocho encuentros y luego los estudiantes rendían la materia en la mesa de examen. Esta modalidad implicaba que los docentes que tomaban el examen consideraran el trabajo previo que este estudiante realizó en el Plan de Mejora, sin embargo, fue esta una situación compleja. A partir de estos desencuentros y a pesar de un intenso trabajo con todo el equipo docente, la dirección decide que este taller del PMI no solo preparará a los estudiantes en la materia previa, sino que también será espacio para la acreditación. Esto significa que los estudiantes dejaban de rendir la materia en mesa de examen con el docente del aula del año anterior y la rendía en el Plan de Mejora con el docente del Plan. Incrementaron el número de encuentros a diez y en el último se realizaba la evaluación. Los estudiantes podían tener hasta un 20% de inasistencias. El primer año de implementación todos los exámenes previos fueron tomados en el mismo espacio y con los mismos docentes y luego se instaló como obligatoria la asistencia al taller para rendir las materias previas.

“El primer año les tomamos a todos el examen en plan mejoras, yo prepare los exámenes y les tomamos a todos, a los que venían y a los que no venían. Eran muchos chicos, muchos. Fue fuerte, estaba un poco desordenado todavía. Nosotros tenemos que premiar al que viene (al PMI), pueden faltar algún que otro día, pero si eran 10 clases a 8 tuviste que venir. A veces les digo, quedate doble turno y se quedan. Esta cosa de que digan que es un logro no un regalo. Es un logro porque lo que les tomamos es lo que estuvieron practicando con nosotros, no los sorprendemos. Muchos de ellos que antes no podían hacer nada, ahora solos lo hacen perfecto y eso es un logro para ellos (...) Yo siempre armé los modelos de exámenes lo busqué muy similares a los que la escuela venía tomando, no es que hice un recorte raro o descolgado. Uno tiene que reconquistarse al resto del personal para que no crean, “bueno total van al mejoras”. Es un espacio de aprendizaje para los chicos, es un espacio de formación” (Profesora PMI)

En este testimonio de una docente del PMI se ponen de manifiesto varias cuestiones interesantes. Por un lado, la idea del PMI como espacio de aprendizaje y formación, poniendo a éste en valor con resultados que legitimen su accionar en contraposición a ideas que circulan en las escuelas respecto del “facilismo” que promueve. Por otra parte, plantea que mantiene los parámetros institucionales al elaborar exámenes en la misma línea de los que tomaban los diferentes docentes y señala esto como modo de “reconquistar al personal”. Intenta mostrar al PMI como parte de las mismas prácticas de la escuela. Finalmente se manifiestan también los esfuerzos de los jóvenes y sus logros.

En relación con alguna de estas cuestiones la Vice directora sostiene:

“Se juega una situación que es la de confianza en el sistema educativo. Y eso fue también otro tema a trabajar con los docentes del mejora y con los docentes del plantel de la escuela. Cuando largamos esta cuestión del curso para aprobar las previas nosotros les decíamos que teníamos que partir de la confianza: si yo soy profesor de matemática de 2°3° y el chico aprueba con Gabriela en el curso de la previa tengo que confiar que ese docente del mejoras acreditó los saberes (...) Generábamos reuniones con el docente del mejoras y tratábamos de reunir a los docentes de las materias para acordar cuáles eran los contenidos fundamentales que tenían que tener los alumnos para acreditar la materia (...) Cuesta... porque, también hay que blanquearlo, porque la nota es para el docente una

cuestión de castigo, de que si me jorobaste durante el año no te la voy a hacer sencilla. Entonces hay múltiples cuestiones que se juegan ahí. (Vice directora)

En el primer cuatrimestre se trabajó entonces con los talleres de materias previas y luego en el segundo se habilitaron talleres en todas las materias para los chicos que estaban desaprobados en el 1° y 2° trimestre, pero con notas muy cercanas al siete. Esta propuesta, si bien pudo concretarse, fue más complicada ya que no existía un incentivo tan claro como en el taller de previas. En este proyecto también la escuela buscó que la asistencia de los estudiantes tuviera un impacto en las calificaciones del aula e instalaron la modalidad que el profesor del PMI colocara una nota que el profesor de clase debía incluir en sus calificaciones trimestrales, cosa que también en algunos casos generaba cierta resistencia y requería intervención del equipo directivo explicando al docente y trabajando nuevamente la cuestión de la confianza. Esta tarea no fue sencilla, pero aun así, le permitió a la escuela conocer con mayor profundidad algunas cuestiones problemáticas que luego podrían abordar con más precisión:

“La siguiente instancia fue abocarnos a los chicos que necesitaban un acompañamiento para no llevarse la materia, los resultados a mi modo de ver no fueron tan buenos como en la preparación de las previas... por un lado porque el relevamiento llevo mucho tiempo, porque la escuela es muy grande, mucho papeleo burocrático que retrasó el relevamiento. Lo que si nos quedó fue un dato estadístico de chicos con dificultades, el núcleo problemático estaba en biología, en segundo años muchos con artística, después vos empezás a visualizar que hay cosas que corresponden no a la materia sino a quien la dicta, entonces toda la segunda parte del año estábamos ayudando a los chicos que tenían muchas materias bajas” (Coordinadora PMI)

También en algunas oportunidades desarrollaban algunas propuestas acotadas sobre contenidos específicos como proporcionalidad directa o función lineal. En esos casos con anterioridad enviaban mails a los docentes del área para que informaran qué estudiantes se encontraban con dificultades en esos temas para convocarlos especialmente.

Los Talleres artísticos se continuaron todos los años, aunque fueron rotando las propuestas según los docentes que lograban incorporar y los pedidos de los estudiantes. El

punto que complicó fuertemente su continuidad fue cuando las escuelas se unifican y pasan a tener el financiamiento de un solo PMI porque necesitaban muchas horas para los talleres de previas y de apoyo. En ese momento de alguno de los talleres surgieron propuestas que lograron sostener con autonomía del plan, por ejemplo, el taller de música que lo coordinaba un preceptor continuó haciéndolo, pero ahora dentro del horario de su cargo, algunos alumnos comenzaron a dar talleres para sus compañeros y también hubo aportes desde la cooperadora. Aparecían nuevas demandas, por ejemplo, el rock. La escuela compró una batería y también se desarrollaban algunas propuestas puntuales que duraban por ejemplo seis u ocho encuentros como fue el caso de historieta.

Escuela B: “Un lugar para hacer”

Desde el inicio de los PMI la escuela organizó talleres de las materias en la que los estudiantes tenían más dificultades. Se organizaron en contraturno o en los días sábados, ya que la escuela tenía instalada tradición de trabajos extracurriculares en esos días. La idea de abordar estas cuestiones surge de la propia convocatoria para generar los proyectos de mejora según recuerda el Director:

“Sí, tenía que ser sobre las dificultades de aprendizaje de los alumnos y en orientación con las orientaciones que tenía la escuela. Es decir, no podías hacer un taller percusión. Tenía que ser en relación con las clases. Podía ser clase de apoyo o talleres tutoriales”
(Director)

Al comienzo eran apoyos para el trabajo en el año, sin embargo, la propuesta fue virando y centrando la tarea en las materias previas. La escuela cuestionaba la modalidad históricamente instalada en la escuela secundaria que pretendía que los estudiantes con materias a examen resolvieran solos su preparación. En general, las familias recurrían a docentes particulares que, por fuera de la escuela, ayudaban al joven a preparar las materias adeudadas. Sin embargo, en esta institución advertían que las familias no tenían posibilidades económicas de ofrecer estos apoyos y, sumado a esto, los estudiantes en la mayoría de los casos no contaban con herramientas propias para estudiar en soledad. Esta

situación hacía que aún con pocas materias a examen existieran altas probabilidades que se transformaran en previas y que luego los estudiantes no se presentaran a rendirlas o lo hicieran con muy baja preparación. Sin dudas, esta cuestión repercutía en las trayectorias educativas de los jóvenes y aumentaban las posibilidades de repitencia, sobriedad y abandono.

A partir de este diagnóstico, la escuela incluye esta temática al desarrollo del PMI. Se organizan los talleres para estudiantes que debían rendir en mesa de examen la materia. Esta modalidad de trabajo al interior de la escuela generó fuertes reclamos de muchos profesores cuando se les solicitó que tuviesen en cuenta para la evaluación en la mesa de examen el trabajo que los jóvenes realizaban en los talleres del PMI.

“Cuando empezamos a decirles que había que tener en cuenta al pibe que venía del Plan de Mejoras al momento de tomar el examen, decían “por qué y cómo le enseñaron y quién le enseñó y quién le dijo que había que enseñar así o quién le dijo que había que enseñar tal cosa” (Director)

Posteriormente y a partir de estas tensiones, la escuela comenzó a trabajar en la articulación entre los docentes a cargo de los talleres del PMI y los docentes de las horas de clase. Los estudiantes preparaban la materia en los talleres y luego la rendían con el docente de clase en la mesa de examen. Más tarde el profesor del PMI se sumó a las mesas de examen y acompañaba al docente titular, hasta que, a partir del año 2014, se modificó la modalidad de aprobación de las materias previas y los estudiantes transitaban diez clases en el taller y eran evaluados en ese mismo trayecto.

La escuela, a lo largo del año, iba trabajando sobre las calificaciones parciales que los estudiantes obtenían en las diversas materias y “acomodando” o ajustando los talleres del PMI.

“Obviamente, matemática e inglés estaban primeros; como el Molina campos tiene sociales y economía, había también de sociales y de económica. Eso estaba fijo en las 12 horas. (...) ya ahí cuando llega fin de año se nos dificultaba porque se nos

venían “¡Debo psicología!” “A ver, bueno juntemos 5 ¿Tenemos 5 de psicología?” Poníamos a un profesor de psicología por ahí no 10 clases, pero 5, 6 clases. Lo mismo con física; con plástica me pasó una vez que tuvimos que poner durante dos meses a una profesora de plástica en el Plan de Mejora. De hecho, luego lo aprovechó para hacer un mural en cerámica y habló con los profesores de plástica de esos chicos que no les presentaban dibujos, porque no les gustaba dibujar a los pibes, y los aprobó. ¡Estaban encantados los pibes haciendo cerámica!! (Director)

Toda esta modalidad se desarrollaba en el Ciclo Superior de la Escuela Secundaria en proceso de conformación. Cuando en el 2013 inician la articulación de la Escuela Secundaria Básica y el Ciclo Superior, la escuela amplió la cantidad de horas incluidas en el PMI: 24 por la Secundaria Básica y 36 por el Ciclo Superior. Este incremento permitió a la escuela incluir proyectos de talleres que incorporaran a la escuela nuevas áreas.

“Ahí aproveché y empezamos a meter talleres que no eran clases de apoyo: cocina, huerta, tango, folclore, aeróbica (...) Porque queríamos mayor identificación de los pibes con la escuela y de las familias (en cocina y en aeróbica se llenaba de madres que acompañaban a los más chicos). Los pibes venían a algún taller de apoyo, pero también podían hacer alguna de estas otras actividades” (Director)

Se incluyó también en el PMI a los docentes que desde hacía más de diez años venían trabajando ad honorem con la elaboración de proyectos en el marco del Proyecto Jóvenes y Memoria de la Provincia de Buenos Aires. Esta escuela venía trabajando fuertemente con este proyecto y la posibilidad de incluirlo en el PMI les permitió sostener la regularidad.

Escuela C: “La escuela de las segundas oportunidades”

En el inicio del PMI se implementaron en la escuela las tutorías. Estas tutorías estaban orientadas a la realización de un acompañamiento de cada uno de los grupos incluidos en el plan por parte de un docente que los conozca en profundidad. La tarea del tutor sería en principio la realización de un diagnóstico del grupo, identificando las

problemáticas más salientes para abordarlas en general y detectando los casos particulares para abordarlos desde la perspectiva que sea necesario para encausamiento. Una vez culminada la tarea diagnóstica el tutor deberá operar sobre la realidad concreta indicando las actividades que se deban desarrollar en cada caso, haciendo un seguimiento de la evolución y de los resultados sobre lo actuado. Las dificultades de aprendizaje observadas en algunos estudiantes y las dificultades en los resultados o en las calificaciones y este fue el primer punto a atender. Buscaban que ese tutor estableciera un vínculo más cercano con los estudiantes, más afectivo y lograra un abordaje de los contenidos que en el aula con el docente del curso no se había logrado. Desde los inicios, el planteo institucional estaba orientado a fortalecer a los estudiantes, aunque sabían que la dificultad en muchos casos tenía su origen en las modalidades de enseñanza del docente del aula o en las modalidades de relación de ese docente con el curso o con algunos alumnos.

La pregunta que los acompañó fue ¿Cómo generar en el espacio del PMI algo diferente a lo producido en las horas de clase en el aula?

“Tampoco era cuestión de (ofrecer) más de lo mismo. Si a la mañana me enseñaban de una forma, extendiendo a la tarde con más cantidad de clases o más cantidad de horas o un sábado... Tampoco era esa la solución porque considerábamos y observamos que parte del alumnado fracasaba, dejaba la escuela, por falta de pertenencia o por falta de apropiarse de los espacios (que la escuela ofrece). Entonces también este plan de mejoras iba a subsidiar otros proyectos” (Director)

En este proceso de desarrollo de los PMI todos los años fueron haciendo ajustes en las propuestas. A lo largo del período estudiado trabajaron con varios proyectos:

- De tutores por curso;
- De acompañamiento en el recorrido escolar con apoyos diversos a estudiantes con bajo rendimiento;
- De elaboración de estrategias de recibimiento a los estudiantes que ingresaban al primer año;
- De sostenimiento de proyectos que ya se desarrollaban en la escuela;
- De acompañamiento en la finalización de los estudios secundarios

Una cuestión que atravesó todo el PMI es la falta de espacios cerrados (aulas libres u otros espacios) y la posibilidad de usar espacios abiertos (parque arbolado con mesas, patios, galerías o pasillos techados). Esto hizo que tuvieran que pensar ya desde el inicio en alternativas y propuestas de trabajo que no se centraran solo en apoyos al estilo clase de apoyo o taller. En ese marco surgieron propuestas diversas y también se consolidaron proyectos que venían iniciando.

“Estábamos hacinados en pequeños espacios donde no había ni un espacio más para el dictado de una clase de apoyo, que es el que terminaba dándose debajo de un árbol. Entonces se fortalecían otros proyectos” (Vice director)

Uno de los proyectos que profundizaron a partir del PMI es el de recibimiento de los ingresantes al nivel. Los alumnos son acompañados por un tutor y por su preceptor para conocer el funcionamiento de la escuela. Participan de charlas y dinámicas grupales para generar lazos con sus compañeros y con la escuela. También prevén la realización de actividades con alumnos de los cursos superiores.

“Era un proyecto que diseñaron un grupo de docentes donde había una cantidad de actividades programadas en el año (seis, siete encuentros) que sirvieran para hacer actividades de integración. Justamente, buscando la autoestima, mejorando ese pasaje de primaria a secundaria; por eso era de 1ero 3ero” (Director)

“Las actividades estaban convocadas por núcleos de trabajo de investigación, por temas específicos. Lo convocante era el tema, no estaba parcelado ni por edades, ni nada... Eso generaba un vínculo, un conocerse, inclusive, a la tarde y a la mañana. En algunos casos, se hicieron integrando todo el colegio. Un conocerse entre años. Eso nos dio, después (a lo largo del tiempo, cuando lo íbamos viendo), una reducción en lo que podían ser los conflictos entre ellos” (Vice director)

También se profundizaron proyectos como Jóvenes y Memoria que se trabajaban en la escuela desde hacía más de cinco años y en otras propuestas vinculadas a lo expresivo.

“No era solamente atender a aquellos con esas necesidades por “fracaso escolar” (discutible la frase, fracaso provocado por nosotros) sino también apoyar aquellos otros

proyectos que nunca tuvieron un estímulo: Jóvenes y Memoria, Parlamento en ese momento no había arrancado, inicia más tarde. Pero también un estímulo para ese docente que estaba dedicando mucho tiempo extra en preparar esos proyectos. Luego en los últimos años, un viaje solidario a Tucumán; digo, son proyectos que requieren recursos y que no solamente hay que sostener, insisto, a aquel que venía “patinando” en sus aprendizajes o con riesgos de deserción sino también a aquel que le va a bien y que requiere también de otro apoyo para poder concretar, por ejemplo, un viaje” (Director)

“Considerábamos y observamos que parte del alumnado fracasaba, dejaba la escuela, por falta de pertenencia o por falta de apropiarse de los espacios; entonces también este plan de mejoras iba a subsidiar esos otros proyectos. Podían ser desde un taller de jockey, que mejorara la convivencia, la autoestima entre los chicos y de esa forma apropiarse de los espacios de la escuela; o de arte... porque no había otros programas que lo pudieran sostener. La escuela secundaria en los últimos diseños, en el caso de las orientaciones nuestras, perdió presencia del área artística y es una edad donde las expresiones son diversas y muy ricas; y había que también sostenerlas y fomentarlas desde la escuela. Entonces, talleres de pintura, de guitarra, de música; también desde ese lugar se podían financiar” (Vice director)

Por otra parte, se trabajó en las aulas con parejas pedagógicas en el área de matemática y con clases de apoyo en prácticas del lenguaje. En ese marco desde la gestión institucional se promovieron propuestas de evaluación que favorecieran y profundizaran el trabajo áulico, revalorizando ese espacio. Se implementaron también otras clases de apoyo. Este tipo de actividad se planteaba como finalidad acompañar a aquellos alumnos que no tuvieran las herramientas necesarias para incorporar conocimientos cada vez más complejos. La clase de apoyo tendría en cuenta las dificultades particulares del alumno, trabajando en forma personalizada. La propuesta era iniciar con el tratamiento de los contenidos mínimos y generando la seguridad necesaria en los chicos para que luego afronten solos el desafío de aprender.

La convocatoria de profesores para estos proyectos se realizó al interior de la escuela, es decir que no se incorporaron otros docentes y se buscó en algunos puntos dar continuidad a los proyectos ya instalados en la escuela, incorporando sí las modalidades

específicas que el PMI propone para trabajar sobre las trayectorias y los desempeños de los estudiantes: puntualmente tutorías y clases de apoyo.

Algunas consideraciones sobre las decisiones institucionales y los dispositivos generados:

Como podemos observar si bien hay particularidades en los recorridos de las tres instituciones estudiadas, podemos señalar también algunas regularidades:

- a) A partir de las orientaciones de la Dirección Provincial del Nivel Secundario las tres escuelas trabajaron sobre el eje *Las trayectorias escolares* para la elaboración del Proyecto de Mejora. La mirada sobre las trayectorias se centró en los niveles de aprobación/desaprobación y promoción/repitencia. Este fue el marco dado por la jurisdicción coincidente con la preocupación de las escuelas por estas cuestiones. No aparecen los aspectos vinculados a la revisión de las propuestas pedagógicas, los recorridos institucionales o los formatos escolares.
- b) Las modalidades de intervención propuestas jurisdiccionalmente fueron: clases de apoyo, talleres y tutorías. Las tres escuelas trabajaron con estas modalidades. Todas incluyeron las clases de apoyo destinadas a estudiantes con bajas calificaciones o a estudiantes con materias previas. La modalidad de talleres también la hallamos en las tres instituciones, estos talleres se centran en promover actividades artísticas que favorezcan la expresión y el intercambio. También se implementó el formato Taller para trabajar con los estudiantes que adeudaban materias previas. La modalidad de tutoría sólo la desarrolló la Escuela C proponiendo tutores por curso.
- c) Las tres escuelas señalan la potencia del trabajo en los talleres de materias previas. Los estudiantes cursaban el taller y si aprobaban las evaluaciones se consignaba esta aprobación en los libros de exámenes del turno que correspondiera. En los hechos las escuelas modificaron la tradicional y reglamentaria instancia de mesas de exámenes previos.

- d) Las propuestas que involucraban la aprobación de algunas instancias curriculares generaron en las tres escuelas situaciones de tensión entre los docentes de clase y los del Plan de Mejora, aún cuando éstos formaran parte de la planta permanente de la escuela. Esto puso en la mesa de la discusión institucional las modalidades de enseñanza y evaluación y las concepciones acerca de la función de la escuela y el sentido de la inclusión.
- e) Los talleres artísticos y de expresión se sostuvieron en la medida que el financiamiento permitía la realización de aquellos otros directamente vinculados con la promoción. Cuando se requirieron más talleres de materias previas o de acompañamiento en diversas materias, los talleres expresivos se dieron de baja.
- f) En las tres instituciones se financiaron con recursos del PMI otros proyectos de variado tenor ya existentes.

6.3.3 La mirada de los directores en torno a los procesos de diseño, elaboración, puesta en marcha y evaluación de los PMI:

El diseño y la elaboración de los Planes:

Los tres equipos directivos consultados acuerdan con que el inicio del PMI se concretó a partir de una reunión distrital donde los inspectores transmitieron información poco específica sobre el Plan. Se presentaron las líneas de trabajo explicitándose que recibirían financiamiento y que para ello las escuelas debían presentar un Proyecto. La participación era voluntaria, pero a condición de la presentación mencionada. Posteriormente les enviaron a las escuelas el documento provincial que presenta el PMI y orienta la preparación de los proyectos institucionales, y en función de esto las escuelas armaron sus proyectos.

Los directores entrevistados recuerdan que las orientaciones ofrecidas para la elaboración de los PMI planteaban trabajar sobre datos de rendimiento de los estudiantes. Ellos consideraban que esto era acertado ya que la repitencia, por ejemplo, era uno de los

problemas centrales en las instituciones y sobre lo que se venía trabajando a nivel jurisdiccional. Sin embargo, no existió acompañamiento para la lectura de estos datos y cada escuela elaboraba su Plan en forma individual desde la perspectiva de los propios actores. En relación con los acompañamientos, los directores enfatizan que esta era, como sucede en general, una tarea a preparar en la soledad de cada escuela. Este Plan era aprobado directamente por la Provincia, los inspectores eran intermediarios que recibían los proyectos y los llevaban a las oficinas provinciales para su evaluación, pero no estaban involucrados en acompañar en la preparación.

“A diferencia de CABA que tenía personal que se dedicaba al seguimiento del Plan de Mejoras, en Provincia eran los inspectores y los inspectores se negaron. Los inspectores sentían que esa labor no les correspondía a ellos, que quiere decir que hubo escuelas que nunca entregaron nada, que no entregaron una rendición jamás y no pasaba nada” (Vice directora Escuela A)

“El rol de los inspectores..., es un rol de acompañamiento, pero nada más y punto. Porque también entiendo que son sus funciones asesorar pedagógicamente y todo... Pero también nosotros en las secundarias siempre estuvimos muy solos. Distinto a otros niveles, a primaria o inicial, que por ahí son más verticales o que por ahí esa presencia del supervisor es más genuina. En nuestro caso, no. Y siempre hubo momentos donde los inspectores quedaban a cargo de cuarenta escuelas; en otros momentos quedaban solos a cargo de todo el distrito; en otros momentos había seis. Procesos en los que también ellos no han tenido estabilidad frente al cargo” (Director Escuela C)

La elaboración de ese primer Proyecto de Mejora Institucional lo realizaron a partir del documento que la Dirección de Educación Secundaria les envía con las instrucciones para su armado. Las tres escuelas contaban con diversos documentos institucionales (estadísticas de los Cuadernillos de Relevamiento, estadísticas propias, documentos elaborados para las reuniones de personal, proyectos en desarrollo, etc) que combinaron y adaptaron al formato solicitado. En general esta tarea la realizó el Equipo Directivo con el acompañamiento de algún miembro de la escuela por ejemplo la orientadora educacional, o un grupo de jefes de departamento o la jefa de preceptores.

El proyecto ofrecía financiamiento y las oportunidades de recibirlo nunca eran desestimadas. La motivación fundamental que los llevó a participar voluntariamente de este proyecto se vinculó con la posibilidad de recibir recursos adicionales para enriquecer el trabajo en la escuela.

En ningún caso el PMI se les presentó como la posibilidad de generar propuestas pedagógicas alternativas que pusieran en discusión el modelo pedagógico de la escuela secundaria.

Presentación del Proyecto y puesta en marcha: tensiones y oportunidades

Las escuelas debieron presentar el Proyecto de Mejora Institucional para su aprobación solo en el año 2011. Posteriormente se entregaban año tras año informes pedagógicos de avance junto con la síntesis y los comprobantes de la rendición financiera.

Estos Informes solicitaban información de manera muy sintética y las escuelas los elaboraban para cumplir con los requerimientos formales, pero no eran insumos que las ayudaran a pensarse. No obstante, las tres escuelas analizadas construyeron espacios de encuentro, intercambio y evaluación del PMI con los docentes involucrados, los coordinadores y el equipo directivo, pero esto formó parte de la dinámica propia generada en la escuela, independientemente de los requerimientos solicitados.

“Ahí, si querés, yo reconozco que si hubo una debilidad en la implementación de todos estos programas es el control, porque por ejemplo los informes de avance se pidieron el primer año y después nadie los entregaba y nosotros también aprovechamos en dedicarnos a otra cosa y tampoco los entregábamos (...) Nosotros fuimos muy cuidadosos con las rendiciones, muy ordenados... Después empezaron a ser con el Sitrared...pero no hubo exigencias con los informes (pedagógicos) de avance” (Vice directora Escuela A)

“El proyecto se escribió una vez en el inicio y después eran los informes de proceso. Obviamente que internamente cada vez que uno inicia la ejecución de ese fondo, lo replantea. Pero nunca se pidió esa reformulación. Sí eran muy estrictos con las rendiciones (...) Yo las rendiciones las llevaba a La Plata. Quería el sello de entrada en La Plata. Luego, en estos últimos cuatro años cinco años, tres años, se exigió que, de una manera

más orgánica, se presentara en cada jefatura. Pero nunca con la firma o el acompañamiento de los inspectores. Solo uno de ellos requería: el de movilidad. El de movilidad requería la firma o el aval del inspector. El único que yo supiera” (Director Escuela C).

Algunas de las tensiones y dificultades que se comienzan a presentar en la puesta en marcha del PMI son las cuestiones vinculadas a los docentes que se incorporarían al proyecto. La selección de los profesores para trabajar en el PMI quedó a cargo exclusivamente de la escuela y no era necesaria la aprobación de inspección ni de otros organismos provinciales para su contratación, así como tampoco presentar titulaciones o constancias de estudio. Esta decisión en las tres escuelas estaba en manos de los equipos directivos y los coordinadores del Plan, que realizaban búsquedas de docentes o estudiantes que reunieran las condiciones personales y profesionales que el proyecto de la institución pretendía. En los inicios, cuando presentaron en sus escuelas el PMI, una de las escuelas hizo una especie de convocatoria abierta entre sus profesores para ver a quién le interesaría trabajar en el Plan, en otra invitaron directamente a algunos docentes de la misma escuela y en algunos casos convocaron también a estudiantes de profesorado recomendados o a profesores que no formaban parte de la institución. Sólo en una de las escuelas incluyeron exclusivamente profesores de la planta permanente de la institución.

Si bien desde el nivel central se recomendaba que los docentes formaran parte de la escuela tanto para favorecer la consolidación del proyecto institucional como por cuestiones de índole legal y laboral, las escuelas no tuvieron controles sobre este punto y pudieron realizar sus elecciones sin restricciones. En general intentaron que los profesores formaran parte de la escuela, pero en ninguna de las escuelas resignaron por ello los requerimientos que entendían debían ser eje en los apoyos del PMI: un docente con capacidad para generar vínculos respetuosos con los estudiantes, con confianza en las potencialidades y capacidades de éstos, abiertos a revisar y generar prácticas pedagógicas diferentes en espacios con agrupamientos también diferentes a la clase tradicional y con capacidad de trabajar en equipo. En algunos casos, especialmente para coordinar talleres artísticos, las escuelas priorizaron perfiles antes que titulaciones docentes.

“Estos son más o menos los requisitos: que se vinculen con los chicos, estar dispuestos a usar otro tipo de material, estar preparados para trabajar con chicos de diferentes cursos al mismo tiempo. Es mucho trabajo y hay que dedicarle tiempo...No faltar, porque si no el chico está pensando vendrá no vendrá, voy o no voy. Se desanima, por ahí el profe faltó con un motivo, pero es un problema; algo que el docente se tiene que replantearse el ausentismo. Para el plan se necesitan profes comprometidos, que lleguen a horario o antes para ya tener preparado su espacio de trabajo” (Coordinadora PMI- Escuela A)

Si bien esta tarea de seleccionar profesores ocasionó algunas tensiones y rispideces en las escuelas, no fueron mayores los conflictos que esto generó, ya que como señalan también los directores, las condiciones laborales que el plan ofrece son poco convocantes, especialmente para aquellos docentes con trayectoria de varios años en el sistema: el bajo valor de pago de la hora de trabajo, la inexistencia de aguinaldo y vacaciones, la falta de licencias médicas y la irregularidad en el pago, se juntan con los requerimientos de una tarea compleja. Estas cuestiones también dieron lugar a que las escuelas hicieran algunos ajustes, por ejemplo, en algunos casos que les interesaba mucho que algún docente en particular trabajara en algunos de los talleres, le ofrecían más horas de las que usarían estrictamente con los alumnos para la tarea de reuniones o de planificación.

Más allá de la modalidad en la convocatoria a los docentes o su procedencia (de la misma escuela o de otra) se presentaron algunas tensiones vinculadas centralmente a las relaciones entre los docentes de clase y los profesores del PMI. Mientras las acciones desarrolladas fueran de “apoyo” a los estudiantes las dificultades no se manifestaron, pero cuando se planteó el espacio del Mejoras como un lugar legítimo para la acreditación de las materias, allí aparecieron inconvenientes y cuestionamientos que fue necesario trabajar con todo el equipo de profesores.

“El Plan de Mejoras lo íbamos a manejar siendo conscientes que no queríamos mostrar como que “el profesor A en un turno que enseñaba mal”, y que el profesor B del PMI lo viniese a compensar. Inevitablemente esto también se daba. Donde el profesor B iba sacando adelante o tratando de mejorar algunos de esos aprendizajes y podía entrar también en conflicto con el profesor A titular” (Vice director Escuela C)

“Los docentes de la escuela rechazaron y aún lo hacen, en cierta forma, el Plan de Mejora...Porque tomábamos a los profesores del Plan Mejoras para darle el apoyo a los pibes con los contenidos que ellos daban. Entonces venían los celos profesionales de que quién era él (del PMI) para enseñar lo que se estaba enseñando (en clase). Eso ponía en tela de juicio que vos por ahí le enseñabas mal... Cuando empezamos a decirles que había que tener en cuenta al pibe que venía del Plan de Mejoras al momento de tomar el examen le decían por qué y cómo le enseñaron y quién le enseñó y quién le dijo que había que enseñar así o quién le dijo que había que enseñar tal cosa” (Director Escuela B)

“¿Cómo lo encaré? Diciéndole al docente de la currícula de clase que lo que había ahí no era un beneficio para el pibe solamente, sino también para el profesor. Porque cuando fuera a dar la clase iba a estar mejor la situación e iba a poder enseñar mejor. Ese fue el “speech” y lema que use durante tres años. La verdad que resultó porque en un momento se puso tensa la situación” (Director Escuela B)

La cuestión de las prácticas de enseñanza desarrolladas en estos espacios generados desde el Plan de Mejora Institucional fue una preocupación desde su inicio:

“Nuestra propuesta giraba en generar prácticas distintas en espacios distintos” (Vicedirectora)

La selección de los docentes estuvo supeditada, como ya hemos dicho, a la búsqueda de profesores que se plantearan este Proyecto como un desafío. Los espacios ofrecidos para los talleres eran la biblioteca y los laboratorios de la escuela y la modalidad de intervención pedagógica tuvo que ser pensada y revisada ya que los agrupamientos respondían a otras lógicas diferentes de las del aula tradicional. En general trabajaban con grupos por Ciclo pero en cada grupo había estudiantes de diferentes años.

“Trabajamos en el laboratorio, tenemos a lo mejor veinte en un curso, a veces tenemos treinta chicos, las veces que yo estoy sola llevo material, fotocopias, lo pongo a trabajar en diferentes grupos y veo con que grupo voy a empezar a trabajar (...) Entonces llevo material para que puedan trabajar solos, y ellos van circulando en las mesadas y les voy explicando. Todas las clases, todos reciben alguna explicación, y todas las clases hacen

alguna ejercitación. Lo que sí, cuando estoy sola, lo que más me cuesta es el silencio individual, que cuando vienen los chicos practicantes es ideal, y en el momento que se van, la dirección me manda chicos de sexto para que acompañen un poco sobre todo con los más chiquitos que necesitan tener encima la mira de otro, porque si no enseguida se distraen, empiezan a molestar” (Profesora PMI Escuela A)

Si bien la docente del taller del PMI organiza la tarea, en ciertos momentos del año cuenta con el apoyo de estudiantes del Profesorado que realizan parte de sus prácticas docentes en estos espacios. En otros momentos, cuando no están los practicantes, la escuela organiza a estudiantes de 6° año que acuden al taller a colaborar en el trabajo de los pequeños grupos.

“Las primeras clases son las que más cuestan porque a veces algunos no pueden empezar con nada. Después ya entran en ritmo. Pero al principio hay que tener paciencia... tomo algún tema que lo escuchan todos, como para que todos empiecen a trabajar en algo. Hay que trabajar en el error. Hay que trabajar en el error del otro. Nos dividimos, si son tres (practicantes) cada uno con un grupo y yo voy rotando. Cuando te das cuenta que el chico no puede, hay que trabajar a parte explicarle a parte” (Profesora PMI Escuela A)

En este espacio hay un replanteo consciente de las estrategias didácticas a desarrollar y se pone en cuestión un supuesto que está presente en el aula tradicional y es que algunos *no van a aprender*. Aquí el desafío es cómo hacer para que todos aprendan.

“Es un espacio absolutamente nuevo donde (los profesores) tenían que pensar la propuesta pedagógica porque el agrupamiento era otro y teníamos que discutir qué era lo importante que tenía que saber. Además, en este espacio estás más cerca del pibe y se puede advertir el razonamiento del pibe y en qué se equivoca. El aula tradicional no te permite esto. (Vice directora Escuela A)

“A mí en realidad la tarea del mejoras me aporta en el aula, con una amiga estaba haciendo una pequeña investigación sobre el error, cómo trabajar el error y esto del error como lo terminamos generando nosotros también porque vos estas planteando algo y casi todos lo hacen mal. Vos lo explicaste bien, pero si no lo entendieron hay que ver cómo hacer para que lo entiendan. Lo que tengo en claro es que en el plan podés trabajar más

personalizado y trabajar mucho más la dificultad, en el curso vos trabajas la media. A veces ves más claro en le mejoras la construcción del saber” (Profesora PMI Escuela C).

Este fue un interesante proceso que puso en diálogo modalidades y prácticas pedagógicas diferentes. Los docentes seleccionados para el trabajo en el PMI eran elegidos por el equipo directivo, a diferencia de los docentes regulares seleccionados por orden de puntaje en acto público. Esto permitía que la selección docente para el trabajo en el PMI se realizara en base a modalidades pedagógicas pretendidas desde la escuela. A su vez, este proceso de articulación mencionado permitía al equipo directivo intervenir traccionando en la dirección deseada con todo su equipo docente. Cuando comenzaron con las Jornadas Institucionales del PNFP invitaban también a los profesores del PMI que no tenían horas de clase en la escuela para ser parte de las discusiones y de las construcciones que allí tenían lugar.

Otra dificultad que las escuelas debieron sortear en los inicios del PMI fue instalar el contraturno como espacio de asistencia para los estudiantes. Muchos de los jóvenes tenían compromisos y obligaciones familiares como cuidar hermanos, hacer tareas vinculadas a la organización familiar o llevar o traer a los más chicos de la casa a la escuela, y la asistencia en contraturno no era parte de su cotideaneidad. Otros realizaban actividades deportivas o artísticas. Los directivos realizaron múltiples reuniones con las familias, pasaban por los salones de clase cotidianamente, junto a la coordinadora del Plan, insistiendo en la importancia de estos espacios y en la necesidad de su apropiación. Realizaron reuniones con los profesores y preceptores para que ellos también trabajasen en el mismo sentido. Planteaban que era una posibilidad para aprender más y para hacer nuevas cosas. Ya al año siguiente cuando se focalizó el primer cuatrimestre en la organización de talleres de preparación de las materias previas, se instaló como “obligatorio”. Y desde el 2014 apenas iniciado el año comenzaban los llamados de los padres y las preguntas de los estudiantes para saber cuándo iniciaba “el mejoras”.

En otra de las escuelas se presentó la misma dificultad. La propuesta requirió de intervenciones con las familias dado que en muchos casos los estudiantes desarrollaban en sus casas tareas de sostenimiento familiar como realizar tareas de la casa o retirar hermanos

de la escuela y luego cuidarlos hasta que los padres llegasen del trabajo. Fue necesario ser muy insistentes, comprometer a los estudiantes y a las familias, y a su vez hacerles propuestas que se manifestaran concretamente en mejoras en las trayectorias de estos jóvenes.

Evaluación de los PMI:

El cumplimiento de las rendiciones financieras y su aprobación eran un requisito indispensable para continuar recibiendo el financiamiento del Plan, no así los avances producidos desde lo pedagógico que a la hora de la evaluación por parte del sistema educativo pasaron a segundo plano. Igualmente, los directores afirman que los inspectores en sus visitas pedagógicas a las escuelas siempre preguntaban sobre el desarrollo del PMI, no para evaluar el mismo, sino para obtener información respecto de la tarea desarrollada por la institución en términos de logros y avances de las trayectorias de los estudiantes, cuestión que como ya dijimos fue eje de la política jurisdiccional.

La evaluación de los avances producidos a partir de la implementación de las acciones producidas en el marco del PMI nunca fueron sistemáticamente evaluadas desde el sistema educativo. Tampoco se evaluó el impacto de estas acciones en términos de las metas iniciales que las escuelas habían incluido en sus primeros proyectos del PMI. Las escuelas realizaban sus evaluaciones e iban ajustando la implementación de los Planes pero sin sistematización. La mirada estaba puesta en ver si la propuesta “funciona o no” y generando ajustes.

Una de las mayores dificultades planteadas se vincula con la recepción de los recursos. La falta de confirmación respecto de la continuidad del PMI en cada año y la recepción atrasada de los fondos que complicó la tarea de organización y desarrollo de los PMI. No es posible pensar una política pública, eje de la inclusión educativa de los jóvenes, con estas condiciones de funcionamiento que conllevan, al decir de los directores involucrados, a la pérdida de continuidad en el desarrollo de las propuestas.

7. Análisis y discusión de los resultados

7.1 Los Planes de Mejora Institucional como línea de política educativa

La determinación de ampliar los años de escolaridad obligatoria y con ésta, la del nivel secundario, implicó un fuerte desafío para la política educativa. Tal como ya hemos dicho, si bien este nivel había venido aumentando sostenidamente su cobertura desde hace varias décadas, mantuvo grandes desigualdades y dificultades para sostener las trayectorias de los jóvenes en la escuela (Dussel, 2009; Romero, 2004; Southwell, 2011; Tiramonti, 2011). Estas dificultades se vinculan también con un fuerte cambio en torno al sentido y la función social de la escuela secundaria, ya que ésta pasó de cumplir una función selectiva donde quienes acceden y se titulan logran construir en este paso un símbolo de diferenciación social, a constituirse como parte de la educación básica y obligatoria para todos.

Aquella visión fundacional de carácter selectivo naturaliza y justifica la exclusión sobre la base del mérito (Tiramonti, 2011), pero esta lógica contradice el mandato inclusivo que se proponen las políticas de ampliación de derechos educativos. La ley Nacional de Educación avanza en ese sentido y, por lo tanto, para su concreción se hace necesario revisar estructuras, normas, modos de funcionamiento institucional y lógicas de organización de la enseñanza que se hallan fuertemente enraizadas en la cultura institucional y ancladas en la matriz selectiva del nivel. Esta revisión implica necesariamente pensar en políticas que promuevan cambios, al decir de Aguerro y Xifra (2002), que promuevan *transformaciones* que lleven a revisar aspectos profundos y estructurantes.

En este apartado iremos analizando desde esta perspectiva los Planes de Mejora Institucional como línea de política educativa, poniendo en diálogo lo prescripto en las normativas y lo concretado en los procesos de implementación.

Las normas que hemos descripto a lo largo del presente trabajo orientan estos procesos de cambio dando cuenta de una política que plantea *la necesidad de construir un horizonte nacional compartido*, en el que tanto el Ministerio de Educación Nacional como el Consejo Federal de Educación se constituyen como los organismos que fijan el norte en los cambios propuestos. Este norte está enmarcado en las tres grandes líneas de política educativas establecidas en la Ley: equidad, igualdad e inclusión; calidad de la oferta educativa y fortalecimiento de la gestión institucional. Como puede observarse, emergen de estas líneas, la idea de *mejora*. Este concepto tiene una fuerte implicancia valorativa ya que la mejora alude a cambios direccionados en función de una meta que los orienta (Bolívar, 1999).

En el caso particular del Sistema Educativo Argentino las propuestas de mejora planteadas a nivel Nacional cuentan con una complejidad adicional vinculada con la estructura político-organizativa del sistema. La responsabilidad de la educación recae en cada una de las jurisdicciones que son las que administran, sostienen y gestionan los sistemas educativos en sus territorios. La negociación, el intercambio, el diálogo, los desacuerdos y las tensiones son parte de este entramado entre la Nación y las Jurisdicciones. Al respecto puede observarse que el Plan Nacional de Educación Obligatoria enfatiza la necesidad de consensuar con las provincias la elaboración de Planes Jurisdiccionales alineados y de articular las políticas nacionales y jurisdiccionales. La negociación entre lo que la Nación solicita y lo que ofrece y lo que las Jurisdicciones necesitan y aceptan, es una compleja tarea que también está presente a la hora de definir las políticas educativas nacionales y ponerlas en diálogo con las jurisdicciones.

Considerar estos aspectos en los desarrollos de las políticas es de fundamental importancia. Recordemos que los años '90 consolidaron procesos de descentralización del Sistema Educativo a partir de los cuales cada Provincia se responsabilizó por la gestión y sostenimiento de la educación en su territorio. La revisión de este esquema que promueve la Ley Nacional implica la necesidad de repensar no solo las funciones de los organismos nacionales y los jurisdiccionales, sino también las relaciones entre ellos. Coincidimos con Montesinos y Schoo (2013) cuando sostienen que las instancias de concertación como el

CFE toman centralidad a la hora de realizar y vehiculizar acuerdos que regulen el sistema. Al respecto las autoras sostienen que:

La sanción de la Ley de Educación Nacional (LEN) en 2006 tracciona hacia una reorientación de las estructuras y del funcionamiento de los distintos niveles educativos en una arena en la que se pivotea entre dotar de cierta unicidad a la escolaridad obligatoria de nuestro país y las prerrogativas provinciales. En la actualidad, las políticas federales, acordadas y objetivadas en las resoluciones que emite el CFE, y los lineamientos que propone el Ministerio de Educación de la Nación (MEN), suponen su desarrollo en un sistema descentralizado y representan un desafío para el estudio de los procesos de su implementación (Montesinos y Schoo, 2013, p. 8).

Bolívar (2012) sostiene que el desarrollo de las políticas públicas no puede entenderse como procesos lineales en los cuales es posible imponer uniformemente a otros un modo de hacer, por el contrario, debieran entenderse como procesos mucho más complejos y matizados que dependen de varios factores y en los que la pluralidad de actores, de lugares de decisión y de modos de intervención, no pueden ignorarse si se pretende verdaderamente cambiar algo. Esta construcción de un horizonte nacional compartido es un punto de partida fundamental para pensar los procesos de mejora. Así mismo parecen ser propuestas potentes la construcción de Planes Jurisdiccionales alineados que contemplen la mejora institucional como modo de intervención para la revisión del modelo pedagógico en las escuelas.

Uno de los desafíos centrales que presenta esta línea de trabajo, es *cómo conjugar en la unidad que un sistema educativo requiere, la diversidad de las realidades jurisdiccionales y a su vez de las instituciones que la componen*. En este sentido se plantea la necesidad de pensar la mejora escolar abordada desde un enfoque sistémico que implique un apoyo mutuo entre el afuera y el adentro de las escuelas. “Para que cada centro logre convertirse en una excelente escuela, se requiere de una relación lateral y recíproca entre las escuelas y la administración pública, en la que esta última brinde un nivel de presión y

apoyo óptimos para impulsar y colaborar en los procesos de mejora de los centros educativos” (Murillo y Krichesky, 2014, p. 23).

Coincidimos con los autores en el papel central de esa tensión entre la unidad del sistema y la diversidad de las instituciones. ¿Qué ha sucedido al respecto en la implementación de los Planes de Mejora?

Podemos señalar que el *fortalecimiento institucional* se presenta en todos los documentos estudiados como una estrategia fundamental para la consolidación de la obligatoriedad de la escuela secundaria y como espacio privilegiado para la mejora. Los planteos referidos pueden ubicarse en las concepciones que dan sustento al *movimiento de mejora de la escuela* que considera que debe ser justamente la escuela, el eje y centro de las políticas que promuevan cambios a nivel macro, poniendo en diálogo los propósitos generales pretendidos con las realidades institucionales y su contexto y particularidades (Bolívar,1999). Este movimiento plantea un enfoque que orienta su mirada hacia las condiciones internas que favorecen el trabajo institucional de las escuelas. Es central entonces el acompañamiento a las escuelas para generar condiciones que permitan revisar y renovar los proyectos pedagógicos en pos de la búsqueda de condiciones que favorezcan la igualdad y la calidad. La escuela se convierte en una organización estratégica con un fuerte protagonismo, ubicándose entre las propuestas externas de reforma y el logro de una mejora en la práctica, pero para esto debe tener la capacidad de decidir sobre los proyectos de cambio en función de sus propias prioridades, debe tener la posibilidad de contar con tiempos y espacios para el trabajo compartido y debe disponer también de los recursos necesarios (Bolívar, 1999).

Queda abierto en este punto la pregunta acerca de cómo entramar las miradas y los modos de hacer de la institución con los propósitos de política educativa que se enuncian. Es decir ¿Qué condiciones institucionales son necesarias para que este entramado se produzca? ¿Cómo favorecer desde las instancias nacionales y jurisdiccionales que estas condiciones estén presentes a la hora de pensar los procesos de mejora y su puesta en marcha? y si no lo están ¿cómo favorecerlas? ¿Qué acciones son necesarias para que estas

condiciones se fortalezcan en cada una de las escuelas? ¿Qué tensiones, diferencias y cuestionamientos pueden surgir en este proceso? ¿Qué aspectos formales de la organización de las escuelas son necesarios de ser revisados para habilitar nuevos modos de hacer en ellas? Parecieran ser éstas algunas de las preguntas centrales a la hora de efectuar propuestas centradas en planes de mejora producidos en las instituciones.

Al respecto, y analizando la implementación de los Planes de Mejora, observamos una desproporción entre *la complejidad y profundidad de los objetivos propuestos y los dispositivos y recursos previstos para el acompañamiento y el apoyo en la elaboración de los proyectos.*

Analizando específicamente los objetivos que se proponen para el desarrollo de los Planes de Mejora Institucional, debemos señalar que son profundos y complejos porque pretenden poner en tensión aspectos estructurales y profundos como las prácticas docentes e institucionales, fuertemente naturalizadas y muchas veces invisibilizadas por los propios actores. En este punto cabe volver a la pregunta respecto a qué condiciones son necesarias para que esto sea posible, cuando sabemos que los cambios requieren de nuevas visiones, ideas y prácticas y que no operan por demolición de lo existente sino a partir de revisar y reconstruir lo transitado (Romero, 2004).

Podemos señalar, que algunas de estas cuestiones se abordaron con cierta sistematicidad a partir del Programa Nacional de Formación Permanente (PNFP), surgido también en el marco del Plan Nacional de Educación Obligatoria, pero sin simultaneidad con la implementación de los PMI. Este Programa consistió en un proyecto de capacitación situado y en servicio, que incluía un Componente Institucional organizado en torno a Jornadas para el tratamiento y debate de cuestiones como el derecho a la educación, las trayectorias de los estudiantes y la autoevaluación institucional para la elaboración de proyectos. Sin embargo, no existió simultaneidad entre el desarrollo de los Planes de Mejora Institucional y la capacitación mencionada, ya que los primeros se universalizaron para la gestión de educación secundaria estatal en el año 2011 y el PNFP inicia la primera de las tres cohortes previstas en 2014.

Como condición para trabajar en las escuelas el profundo cambio propuesto en el marco político-pedagógico, se hace necesario *revisar las condiciones en la organización laboral docente particular de la educación secundaria y poner en discusión algunos aspectos nodales de su matriz organizacional*. Nada de esto ha estado presente en esta línea de política educativa. Para construir escuelas que puedan pensarse colectivamente, discutir proyectos y elaborar propuestas compartidas, puntos básicos para la mejora escolar (Fullan, 2003; Stoll y Fink, 1999), es preciso modificar las disposiciones básicas que organizaron históricamente la escuela: la clasificación de los currículos, el principio de formación y designación de los profesores por especialidad, y la organización del trabajo docente por horas de clase (Terigi, 2008). La colección de horas cátedra a diferencia de la organización por cargo, dificulta la concentración de horas en pocas instituciones. Además, la propia definición del trabajo docente no incluye otras actividades que no sean las de dar clase (Terigi, 2008). Esto es, los profesores no disponen horas de trabajo asignadas en su horario escolar para tareas de planeamiento, reuniones o tutorías.

En ese marco construir espacios y tiempos institucionales de trabajo compartido se hace altamente complejo y queda en la buena voluntad de los involucrados el sumarse a ellos. Es muy difícil el desarrollo de propuestas de fortalecimiento institucional generadas desde las propias escuelas, *sin espacios y tiempos destinados para el trabajo colectivo y colaborativo*. Diversos autores sostienen que solo es posible construir proyectos institucionales si existe una cultura escolar instalada caracterizada por la colaboración y la cooperación en el marco del trabajo compartido y donde el eje de las acciones institucionales se encuentre orientado a pensar y repensar las prácticas de enseñanza y de aprendizaje que en ella se desarrollan (Bolívar, 1997, 2002, 2004; Murillo y Krichesky, 2012; Stoll y Fink, 1999).

Sin embargo, la revisión de las condiciones laborales docentes y de las características del puesto de trabajo no formó parte de esta línea de política educativa particular, con lo cual quedó fuera del proyecto un elemento central y una condición *necesaria* para su concreción.

Ahora bien, tal como venimos analizando, los ambiciosos propósitos enunciados por el nivel nacional para el desarrollo de estos planes, se desvanecen cuando se analiza el financiamiento previsto para los PMI. En el desarrollo de toda política pública se hace necesario establecer relaciones entre los objetivos planteados, las estrategias o líneas de acción previstas y los recursos que se pondrán a disposición para su efectivización. Al realizar este ejercicio en esta línea de política se advierte que *los recursos asignados son escasos, provisorios e irregulares*. Son escasos, porque la cantidad de horas asignadas, así como la modalidad de la asignación, no son suficientes para acompañar procesos tan profundos como los que se pretenden abordar tal como lo hemos señalado en el apartado anterior. Son provisorios, porque estas horas no se incorporan a la planta funcional permanente de la escuela, sino que se reciben sólo mientras el programa tiene vigencia, desconociendo las escuelas, por lo tanto, por cuánto tiempo contarán con dichos recursos para planificar en consecuencia. Por otra parte, la modalidad de contratación y la regularidad en el pago difieren del régimen laboral docente, siendo el régimen implementado en el PMI mucho más precario e inestable. Los recursos son además irregulares, ya que los depósitos de la Nación a las escuelas no tienen sistematicidad y en general se han concretado muchos meses después de iniciado el año, de este modo los proyectos comienzan sin certezas de su continuidad cosa que atenta contra su desarrollo y sostenimiento.

Cabe interrogarnos con respecto a la viabilidad de esta política como eje de la transformación de la escuela secundaria. Si aceptamos que el fortalecimiento institucional es la estrategia central a partir de la cual se pretende garantizar una política de inclusión, y que los PMI son el vehículo para ello, resulta incongruente que éstos constituyan un programa con bajo presupuesto, provisorio y discontinuo en la asignación de recursos.

Las tareas de asistencia técnica a las escuelas, así como el seguimiento de procesos y resultados previstos en los planes, estaba asignado a cada una de las jurisdicciones y lo analizaremos en el apartado siguiente. No obstante, es llamativo que en los documentos nacionales no se aluda a procesos de *monitoreo y evaluación* de los Planes Jurisdiccionales y específicamente de los Planes de Mejora Institucional que las escuelas desarrollarían.

Este señalamiento es nodal en el marco de las políticas centradas en la mejora, que consideran a la evaluación como el momento de producción de información que permita a los actores intervinientes revisar, ajustar y mejorar los procesos en desarrollo. Lejos de la lógica técnico-burocrática de la evaluación concebida como control, las políticas de mejora sostienen que éste es un proceso permanente e inacabado en el cual las acciones producen resultados que son evaluados y permiten pensar en ajustes que favorezcan reorientar aquello que no se concretó de la manera esperada. Del mismo modo la evaluación permite hallar resultados positivos no previstos que aportan a las revisiones periódicas que todo proceso de mejora requiere. La evaluación es entonces, motor central en la mejora y es este el motivo por el que toda política que se enmarque en ella deberá reconocer centralmente a este componente a la hora de realizar propuestas.

7.2 Articulación del diseño e implementación en territorio

La estrategia de fortalecimiento institucional se plantea en el marco de la promoción de diversos acompañamientos y apoyos desde el ámbito nacional y jurisdiccional. Tal como señala Murillo (2009) si bien es la escuela el centro del cambio se considera que los organismos jurisdiccionales y nacionales deben aportar, acompañando y apoyando los esfuerzos de las escuelas con asesoramiento y formación. También desde la literatura se plantea que aquellas escuelas con mayor capacidad para generar sus proyectos podrán hacerlo con cierta autonomía, mientras que las que tienen más dificultades para diseñar e implementar proyectos deberán recibir un mayor apoyo por parte de las administraciones. En esencia, el planteo se centra en proponer una relación coordinada entre la escuela y la jurisdicción, en la que “se requiere de una relación lateral y recíproca entre las escuelas y la administración pública, en la que esta última brinde un nivel de presión y apoyo óptimos para impulsar y colaborar en los procesos de mejora de los centros educativos” (Murillo y Krichesky, 2014, p. 23).

Dentro de los apoyos que la jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires brindó a las escuelas para la implementación del PMI hallamos un instructivo producido en febrero

del 2011. En este documento no aparecen referencias respecto a procedimientos o agentes técnicos específicos previstos para apoyar, acompañar y/o fortalecer la tarea de las escuelas en la elaboración y el desarrollo de los PMI. Se plantean, en cambio, acciones de seguimiento y monitoreo que básicamente realizarán las propias instituciones a través de los equipos directivos y los coordinadores institucionales del Plan. Aparecen mencionados como referentes un inspector distrital que debiera ser informado frente a inconvenientes de la escuela que complicaran el desarrollo del proyecto, y el Equipo Técnico Central del cual no se dan más precisiones. Igualmente, ambas figuras se presentan solo como posibles agentes de recolección de información.

Como podemos observar no se referencian en el ámbito provincial los Asistentes Técnicos Territoriales mencionados en la normativa del CFE que colaborarían con la tarea de las escuelas de diseñar su PMI, tampoco los inspectores del nivel tienen asignado el acompañamiento de los Planes, ya que se nombra un inspector específico en cada distrito solo para recepcionar las dificultades que alguna escuela pudiese tener en la implementación. Podemos advertir entonces *un quiebre en la coordinación de esta línea de política educativa*, por lo menos en relación con la Provincia de Buenos Aires: mientras a nivel nacional se plantea la puesta en acción de una estrategia de fortalecimiento de las escuelas con apoyo técnico de las jurisdicciones, la Provincia deposita exclusivamente en las escuelas esta tarea. En este punto retomamos el planteo de Montesinos y Schoo (2013) quienes trabajan sobre los complejos procesos de mediación que la implementación de programas produce:

De esta manera, la implementación de programas como el que estamos analizando comporta un complejo recorrido que involucra a diferentes dependencias/agencias/instancias con diversa ubicación en la estructura jerárquica del sistema educativo provincial y de los ministerios de educación. En cada una de ellas operan dinámicas particulares y sujetos concretos que *implementan* el programa de maneras que pueden resultar *incomprensibles* para otros actores que también participan del mismo proceso, pero en lugares, roles y llevando a cabo distintas tareas. En esta perspectiva, las relaciones entre las diversas instancias

participantes se hallan permeadas por mutuas expectativas y requerimientos acerca de lo que cada quien debe hacer que, con frecuencia, colisionan con lo que efectivamente va sucediendo. (Montesinos y Schoo, 2013, p. 9)

Si analizamos la situación de las tres escuelas estudiadas observamos coincidencia respecto de lo señalado anteriormente: las escuelas recibieron orientaciones generales en una reunión sobre los Planes de Mejora, recibieron el Instructivo mencionado y sobre esa base elaboraron al interior de sus instituciones sus propios Planes. El Proyecto finalizado era presentado para su aprobación directamente al nivel jurisdiccional, aunque la rendición de los recursos recibidos se efectuaba solo al nivel nacional.

Como puede observarse, en la implementación provincial de esta línea de política educativa están ausentes los inspectores de enseñanza. Es llamativa su ausencia ya que ellos son parte central de los cuadros medios del sistema que articulan y vehiculizan el desarrollo de las políticas educativas y además acompañan y supervisan a las instituciones.

Podríamos hipotetizar que para la gestión provincial los PMI no son considerados como la estrategia central de fortalecimiento del nivel, sino como un proyecto financiado por la Nación que puede aportar a la tarea de las escuelas. Leído en esta clave, diríamos que la Provincia vehiculizó el programa sin aportar a él recursos jurisdiccionales adicionales como los que requeriría, por ejemplo, la contratación de un cuerpo de Asistentes Técnicos. Por otra parte, tanto los inspectores como los directores de escuela se encuentran sobrecargados en la tarea cotidiana con muchas demandas administrativo-burocráticas y pedagógicas. En el caso de los PMI las escuelas cuentan con un Coordinador del Plan que articula y coordina, cosa que facilita la tarea del director, pero los inspectores sumarían una nueva tarea a su ya abultada agenda de trabajo.

Esta ausencia es una dificultad en términos del desarrollo de políticas de mejora, ya que existe evidencia que los cambios que resultan exitosos incluyen apoyos del sistema e iniciativas de las instituciones y requieren estrategias combinadas (Romero, 2004). La autora destaca la necesidad de plantear una lógica del cambio centro-arriba-debajo (Nonaka y Takeuchi, 1995) que permita trabajar en la transformación de los aspectos estructurales y

culturales instalados en el sistema y en sus instituciones. El desarrollo de esta lógica otorga a las líneas medias del sistema educativo un rol protagónico en la gestión del cambio: supervisores y directores a nivel sistema y jefes de departamento o coordinadores de proyectos en las instituciones. La potencialidad de estas líneas medias radica en que conocen realidades, posibilidades y obstáculos de la realidad cotidiana y, a la vez, cuentan con vínculos con el nivel central y con la posibilidad de generar visiones superadoras de la compleja realidad educativa.

Al decir de estos directores entrevistados, el PMI funcionó sin el acompañamiento ni la supervisión de quienes cumplen esta función en el sistema, los Inspectores de área, ni de otros agentes jurisdiccionales. Por supuesto, que tal como vimos que sucedió en las tres escuelas, ellas fueron revisando y ajustando sus PMI, aprendiendo de las prácticas desarrolladas y renovando sus propuestas como parte de sus propios procesos.

Es interesante advertir que el documento provincial nada dice respecto de la evaluación y revisión de los PMI que las escuelas debieran hacer. Desde lo formal, los directores entrevistados señalan que la jurisdicción solo solicitó en el año 2011 la entrega del Proyecto de Mejora, posteriormente año a año, las escuelas quedaron vinculadas solo al nivel nacional al cual entregaban anualmente el Informe Pedagógico del Plan junto con todas las rendiciones financieras. Esto era condición para continuar recibiendo los fondos.

En este punto podemos también hipotetizar que como la evaluación no fue parte constitutiva de los Planes y Programas de Mejora nacionales, las jurisdicciones tampoco pusieron su foco en esto y por lo tanto no generaron líneas que fortalecieran estas prácticas en las instituciones.

7.3 La Provincia de Buenos Aires en la gestión de los PMI

Analizaremos a continuación las orientaciones que la Provincia de Buenos Aires señala en el instructivo enviado a las escuelas para la elaboración de los PMI. Las orientaciones ofrecidas se proponen facilitar a las instituciones la elaboración del Proyecto

Institucional que formará parte del Plan de Mejora. Para ello las escuelas deberán delimitar la problemática que será eje de este plan y que se establecerá a partir de la información estadística disponible en la escuela. Señala también que esta información será puesta a disposición de los Equipos Directivos y los referentes escolares quienes a partir de esos insumos definirán la situación inicial de la escuela a la que atenderá el Plan de Mejora.

Podemos señalar que si bien la Provincia de Buenos Aires venía desarrollando múltiples acciones orientadas a instalar en las escuelas una mirada que promoviera la revisión de la matriz selectiva para favorecer la trayectoria de los jóvenes estudiantes, en las orientaciones específicas ofrecidas para la elaboración de estos planes *no se hace referencia a elementos que pongan en cuestión las prácticas organizacionales y pedagógicas tradicionales instaladas* en las escuelas del nivel. Se enfatiza, en cambio, que las instituciones focalicen en estadísticas vinculadas a indicadores de eficiencia interna del sistema (repetencia, reincipción y promoción, sobreedad y ausentismo) en la definición del “estado inicial” para delimitar la problemática a trabajar en el Plan de Mejora. Si bien se enuncia la necesidad que las escuelas trabajen sobre información cuantitativa y cualitativa producida en ella, puede observarse que a lo largo del documento se plantean orientaciones y ejemplos centrados básicamente en los aspectos cuantitativos.

Nos surge la hipótesis de si este hecho no pudo también obstaculizar o limitar el análisis que los equipos escolares realizaron para definir la problemática a abordar. Acordamos con Montesinos y Schoo (2013) quienes sostienen que el énfasis puesto en ciertos datos cuantitativos de las trayectorias de los estudiantes, tales como la desaprobación y la repetencia, o en espacios pedagógicos “en riesgo” aludiendo a aquellos con mayor número de desaprobados, puede sesgar la comprensión de los propios análisis institucionales centrando la mirada en los efectos observables y dejando fuera otros complejos procesos socioculturales que despliegan las instituciones en su funcionamiento cotidiano y que impactan también en las cuestiones señaladas. En este sentido los resultados de implementación de las políticas pueden operar en sentidos diferentes y hasta contradictorios respecto de los principios que sostienen las mismas políticas. Teniendo en cuenta que es la misma jurisdicción quien tienen la tarea de aprobar los PMI, es posible que

las escuelas se hayan mantenido en el marco de las sugerencias tomándolas casi como prescripciones.

En uno de los primeros ejemplos presentados en el documento se define una problemática, un objetivo y una estrategia, tal como la enunciamos a continuación:

- ✓ La **problemática identificada** en la escuela X es la repitencia entre 2do y 3er año.
- ✓ El **objetivo general** es bajar la tasa de repitencia entre ambos años.
- ✓ La **estrategia** elegida es el apoyo a las mesas de examen de diciembre y marzo.

La definición de la problemática planteada en estos términos centra el análisis en la repitencia. Sin embargo, la repitencia es un indicador que da cuenta de dificultades más profundas. Dificultades, por ejemplo, en los niveles de aprendizaje logrados por los estudiantes en función de parámetros establecidos para su evaluación. Como puede verse, vale aquí preguntarnos sobre los motivos que podrían ocasionar estos bajos logros, podríamos indagar en las estrategias de enseñanza desarrolladas, o en las modalidades de evaluación, o quizá, en los criterios previstos u otras cuestiones posibles. El objetivo de bajar la repitencia puede ser leído desde múltiples puntos de vista y, si nos centramos en la estrategia seleccionada en el ejemplo, subyace aquí la idea que la dificultad que ocasiona la repitencia tiene que ver con los alumnos y más específicamente con la falta de preparación para los exámenes. Nada se pregunta respecto de por qué estos estudiantes no pudieron aprender en el transcurso del año, qué sucedió con la enseñanza, cómo se plantea la evaluación, cómo se acompañó el proceso de enseñar y aprender institucionalmente, entre otras posibles preguntas que podríamos elaborar y que, sin dudas, nos llevarían a revisar aspectos más profundos y controvertidos de la organización institucional y pedagógica de la escuela.

Si consideramos que la repitencia está relacionada con el fracaso escolar, deberíamos poner en debate qué elementos del dispositivo escolar lo promueven y cómo trabajar institucionalmente para revertirlo. Sin dudas esto implica cuestionar el concepto de fracaso escolar concebido como una dificultad propia de los estudiantes y analizarlo

relacionalmente como un problema en el que las configuraciones institucionales inciden fuertemente (Baquero, 2000; Terigi, 2009). En este marco podemos pensar que plantear la repitencia como problemática obtura la posibilidad de un debate institucional más profundo y reafirma la hipótesis centrada en las dificultades de los alumnos de las que la escuela sería ajena.

Por otra parte, y ya desde una mirada macro, en un sistema educativo fragmentado y en el cual la expansión se produjo bajo la estrategia de incorporación segregada (Tiramonti, 2011) sería válida la pregunta respecto a qué refieren estos indicadores de eficiencia interna. En los diversos circuitos varía la extensión y profundidad en el tratamiento de los contenidos de la enseñanza, en las propuestas de trabajo que se les piden a los jóvenes, en los niveles de exigencia y en los parámetros establecidos para la evaluación y su consiguiente aprobación/desaprobación de los diversos espacios curriculares. Cuando la pregunta es sobre qué aprenden y cómo lo hacen todos los jóvenes que están en la escuela, poco significativo resulta centrarnos exclusivamente en estos indicadores.

Analizando todas las orientaciones ofrecidas para la elaboración de los PMI en la Provincia de Buenos Aires, podemos advertir que poco margen de acción queda para las decisiones propias de la escuela. Aquel planteo desde la normativa nacional que apuntaba a que la escuela pueda pensarse, revisar sus propuestas y redefinirlas en el marco de este plan, parecieran diluirse en el marco de recomendaciones “demasiado” precisas, orientadas en función de revertir indicadores de eficiencia interna del sistema y donde, además, será necesario que la Provincia apruebe el PMI para que este logre el financiamiento de Nación. Como desarrollaremos posteriormente, las escuelas se centraron más en elaborar un plan que se enmarque en lo solicitado que en pensarse a sí mismas, que en elaborar algunas preguntas en torno a posibles causas sobre los resultados que mostraban esos indicadores. Todas estas son, sin dudas, también fuertes preocupaciones de las escuelas.

En esta línea de análisis podríamos pensar que la Provincia toma la propuesta de los PMI evaluando su viabilidad en función de los recursos asignados y en este marco, propone

a las escuelas la elaboración de planes focalizados, con impacto directo en los estudiantes, acotados en el tiempo y viables en términos del financiamiento otorgado.

7.4 Las escuelas y los Planes de Mejora

La llegada de los PMI a las instituciones de la Provincia de Buenos Aires se produjo a través de dos canales: la presentación del programa por parte de los Inspectores y el Documento provincial al cual hemos hecho referencia. Las orientaciones para su elaboración estuvieron enmarcadas en el análisis de los datos de eficiencia interna que la jurisdicción venía trabajando con los equipos directivos. Esto significa que *la propuesta para pensar la mejora se centró en proponer diversos modos de acompañar a los jóvenes con dificultades en sus trayectorias*. Este Plan vino a ofrecer a las instituciones algunas herramientas y recursos que podían direccionar hacia uno de los problemas centrales de la escuela secundaria presente en las tres escuelas investigadas: la repitencia y el riesgo de abandono que ésta conlleva.

Las preocupaciones que manifiestan los directivos están alineadas hacia el bajo rendimiento que tienen gran número de estudiantes. También les inquietan las prácticas áulicas, que se presentan muchas veces desactualizadas, aburridas y verbalistas, colocando la responsabilidad de aprender en el alumno. Señalan un cierto “desentendimiento” de los docentes respecto de los bajos resultados de aprendizaje de sus alumnos. Pareciera que los profesores trabajasen desde el paradigma de la causalidad en el cual el mero hecho de enseñar produciría por sí mismo el aprendizaje, transparentando de este modo la matriz fundacional de la escuela secundaria y desconociendo al sujeto real que aprende. Subyace en estas ideas la concepción de enseñanza como transmisión del conocimiento: los docentes

se centran en la realización de su tarea específica, enseñar, sin atender al desarrollo de los aprendizajes considerando que éstos debieran producirse “naturalmente”.

En este sentido, los directivos entrevistados comparten la dificultad que visualizan de trabajar estas problemáticas con los profesores al interior de la escuela. Es aquí donde enuncian las dificultades desde la organización laboral docente: falta de espacios compartidos, muchos profesores con poca carga horaria en la institución, imposibilidad de encuentros de trabajo coordinados y un alto nivel de ausentismo docente. Sin embargo, en general, todas estas cuestiones no son visualizadas como dificultades estructurales propias de la organización de la escuela secundaria que no da respuesta a los nuevos requerimientos, sino que son interpretadas en términos de los comportamientos individuales de los sujetos: profesores comprometidos/no comprometidos, profesores responsables/no responsables, profesores interesados/desinteresados. Quizás es por esto que tampoco se imaginan modos de intervenir que propongan prácticas innovadoras en toda la escuela y para todos los estudiantes.

Cuando las escuelas piensan entonces sus planes de mejora buscan articular las dos problemáticas mencionadas: prácticas tradicionales y bajos resultados de aprendizaje. Si bien los dispositivos seleccionados para los PMI se centran en acompañar a los estudiantes con dificultades para avanzar en sus trayectorias, en todos los planes analizados hay un elemento central que da sentido a estos dispositivos elegidos y es *el docente que se selecciona*. Buscan profesores que establezcan un vínculo de respeto con los jóvenes, que los valoren y confíen en sus capacidades, que propongan diversos modos de abordar los contenidos y que planteen estrategias convocantes para los jóvenes. Se trata de pensar situadamente en esos espacios particulares.

En todas las escuelas el PMI generó fuertes resistencias en un sector del equipo docente. La aparición de este Plan fue fuertemente cuestionada por muchos profesores en las escuelas, ya que consideraban que ponía en tela de juicio la evaluación que hacían del curso en su espacio de clase. Muchas fueron las negociaciones establecidas entre los equipos directivos, los coordinadores y profesores del PMI y los docentes de las clases

regulares. Los niveles de negociación entre los equipos directivos, los docentes de los espacios curriculares y los docentes-tutores del PMI variaron en cada una de las tres escuelas, sin embargo, la tensión aparece plasmada en todas. Muchos profesores miraban con desconfianza las propuestas que se desarrollaban en los espacios del PMI, considerando que favorecían el facilismo y hacían que los estudiantes aprueben sin “esfuerzos”. Es interesante cómo estos dispositivos generados impactaron en la dinámica institucional, aun cuando no cuestionan centralmente el modelo academicista y meritocrático sino que operan sobre sus consecuencias, es decir, sobre los estudiantes que “no pueden”. Aun con estas limitaciones, podemos observar que su puesta en marcha comienza a *poner en discusión* al interior de las instituciones los modos de enseñar y evaluar, la mirada sobre los jóvenes, los criterios de aprobación. Nuevas prácticas puestas en marcha en el marco del PMI, por ejemplo, trabajar simultáneamente con estudiantes de diversas edades y cursos, desarrollar la tarea desde la modalidad de “taller” o concebir la evaluación como parte del proceso de enseñanza ofreciendo insumos al docente para ajustar y redireccionar la misma, comienzan a poner en evidencia y hacer visible que otros modos de enseñar y aprender son posibles y que otros modos de estar en el aula son además altamente favorecedores del aprendizaje.

Si bien son interesantes los movimientos que estos PMI generaron en las escuelas, no pueden pensarse en términos de transformaciones tal como se enuncia en los objetivos perseguidos para esta línea de política educativa.

8. Conclusiones

A lo largo de este trabajo hemos descrito y analizado tanto la propuesta como la implementación de los Planes de Mejora Institucional como línea de política educativa destinada a favorecer en la escuela secundaria los cambios necesarios para afrontar el mandato de inclusión. Abordamos tanto el análisis de las normas que lo enmarcan como los procesos de concreción en las escuelas mediatizados por la instancia jurisdiccional.

En las políticas analizadas se evidencia la voluntad de construir un horizonte compartido que contenga y direcciona las líneas de política priorizadas en cada una de las jurisdicciones. La transformación de la escuela secundaria es un eje para dar lugar a la inclusión requerida. También se incorporan y dinamizan espacios de construcción compartida, tales como el Consejo Federal de Educación, propiciándose articulaciones que permitan el diálogo entre los requerimientos nacionales y las realidades y necesidades de cada jurisdicción y planteando el fortalecimiento institucional como estrategia central para la transformación de la escuela secundaria.

Al respecto, y analizando la implementación de los Planes de Mejora, observamos una desproporción entre la complejidad y profundidad de los objetivos propuestos y los dispositivos y recursos previstos para el acompañamiento y el apoyo en la elaboración de los proyectos. Entendemos que como condición para trabajar en las escuelas el profundo cambio propuesto en el marco político-pedagógico, se hace necesario revisar las condiciones en la organización laboral docente particular de la educación secundaria y

poner en discusión algunos aspectos nodales de su matriz organizacional y del desarrollo curricular. Es preciso modificar las disposiciones básicas que organizaron históricamente la escuela para crear un escenario donde éstas se pongan en cuestión. Nada de esto ha estado presente en esta línea de política educativas.

Sin esa revisión, construir espacios y tiempos institucionales de trabajo compartido se hace altamente complejo y queda en la buena voluntad de los involucrados el sumarse a ellos. Es muy difícil el desarrollo de propuestas de fortalecimiento institucional generadas desde las propias escuelas, sin espacios y tiempos que propicien el trabajo colectivo y colaborativo centrado en revisar los modos de enseñar y de aprender implícitos. Sin embargo, la revisión de las condiciones laborales docentes y de las características del puesto de trabajo no formó parte de esta línea de política educativa particular, con lo cual quedó fuera del proyecto un elemento central y una condición necesaria para su concreción.

Por otra parte, las tareas de asistencia técnica a las escuelas, aspecto nodal para el desarrollo de propuestas de mejora en los procesos institucionales de evaluación diagnóstica y de elaboración de proyectos, así como el seguimiento y evaluación de los planes, estaba asignado a cada una de las jurisdicciones. Si son estos aspectos centrales en toda política de mejora surge la inquietud sobre los motivos por los cuales justamente las tareas nodales de la propuesta quedan en manos de las jurisdicciones. En términos de definiciones de política educativa la asignación de responsabilidades es una tarea crucial para garantizar el éxito por lo menos en la implementación de la política. En el contexto señalado, no exento de tensiones, la distribución de tareas entre los ámbitos nacionales, jurisdiccionales e institucionales debió ser un punto central en la planificación de la política pensando en el impacto buscado.

De igual modo, la evaluación como motor central en la mejora deberá reconocer centralmente a este componente a la hora de realizar propuestas. No existen evidencias respecto del desarrollo de propuestas sistemáticas de evaluación en los diferentes ámbitos de gobierno.

Finalmente debemos señalar que los ambiciosos propósitos enunciados por el nivel nacional para el desarrollo de estos planes, se desvanecen cuando se analiza el financiamiento previsto para los PMI. En el desarrollo de toda política pública se hace necesario establecer relaciones entre los objetivos planteados, las estrategias o líneas de acción previstas y los recursos que se pondrán a disposición para su efectivización. Cabe entonces interrogarnos con respecto a la viabilidad de esta política como eje de la transformación de la escuela secundaria. Si aceptamos que el fortalecimiento institucional es la estrategia central a partir de la cual se pretende garantizar una política de inclusión, y que los PMI son el vehículo para ello, resulta incongruente que éstos constituyan un programa con bajo presupuesto, provisorio y discontinuo en la asignación de recursos

Los procesos de concreción en la Provincia de Buenos Aires partieron de la difusión del PMI a través de reuniones con los directores convocadas por los inspectores y de un instructivo socializado posteriormente. En este documento no aparecen referencias respecto a procedimientos o agentes técnicos específicos previstos para apoyar, acompañar y/o fortalecer la tarea de las escuelas en la elaboración y el desarrollo de los PMI. No se referencian en el ámbito provincial los Asistentes Técnicos Territoriales mencionados en la normativa del CFE que colaborarían con la tarea de las escuelas de diseñar su PMI, tampoco los inspectores del nivel tienen asignado el acompañamiento de los Planes. Pareciera advertirse entonces un quiebre en la coordinación de esta línea de política educativa, por lo menos en relación con la Provincia de Buenos Aires: mientras a nivel nacional se plantea la puesta en acción de una estrategia de fortalecimiento de las escuelas con apoyo técnico de las jurisdicciones, la Provincia deposita exclusivamente en las escuelas esta tarea. Podríamos hipotetizar que para la gestión provincial los PMI no son considerados como la estrategia central de fortalecimiento del nivel, sino como un proyecto financiado por la Nación que puede aportar a la tarea de las escuelas. Leído en esta clave, diríamos que la Provincia vehiculizó el programa sin aportar a él recursos jurisdiccionales adicionales como los que requeriría, por ejemplo, la contratación de un cuerpo de Asistentes Técnicos.

Por otra parte, si bien la Provincia de Buenos Aires venía desarrollando múltiples acciones orientadas a instalar en las escuelas una mirada que promoviera la revisión de la matriz selectiva para favorecer la trayectoria de los jóvenes estudiantes, en las orientaciones específicas ofrecidas para la elaboración de estos planes no se hace referencia a elementos que pongan en cuestión las prácticas organizacionales y pedagógicas tradicionales instaladas en las escuelas del nivel. Se enfatiza, en cambio, que las instituciones focalicen en estadísticas vinculadas a indicadores de eficiencia interna del sistema (repetencia, reincipción y promoción, sobreedad y ausentismo) en la definición del “estado inicial” para delimitar la problemática a trabajar en el Plan de Mejora

Entendemos que este hecho pudo también obstaculizar o limitar el análisis que los equipos escolares realizaron para definir la problemática a abordar. El énfasis puesto en los indicadores pudo sesgar la comprensión de los propios análisis institucionales centrando la mirada en los efectos observables y dejando fuera otros complejos procesos que despliegan las instituciones en su funcionamiento cotidiano y que impactan también en las cuestiones señaladas. Teniendo en cuenta que es la misma jurisdicción quien tienen la tarea de aprobar los PMI, es posible que las escuelas se hayan mantenido en el marco de las sugerencias tomándolas casi como prescripciones. Si la propuesta se centra en operar sobre las consecuencias de un sistema educativo selectivo es probable que más que revisarlo y cuestionarlo, termine generando un circuito paralelo para que, quienes tienen dificultades lo transiten sin conmovir la estructura original.

Las escuelas pensaron sus proyectos en línea de continuidad con las diversas propuestas previamente generadas en cada una y entramando con las discusiones que ya estaban siendo parte de ellas. Es en este sentido que consideramos fundamental el aporte desde los equipos técnicos externos: es preciso introducir preguntas, dudas, nuevas miradas, sobre aquello que las escuelas vienen elaborando. Cuanto más si lo pretendido es desnaturalizar prácticas invisibilizadas. Las escuelas se centraron más en elaborar un plan que se enmarque en lo solicitado que en pensarse a sí mismas y en elaborar algunas preguntas en torno a posibles causas sobre los resultados que mostraban esos indicadores. En esta línea de análisis podríamos pensar que la Provincia toma la propuesta de los PMI

evaluando su viabilidad en función de los recursos asignados y en este marco, propone a las escuelas la elaboración de planes focalizados, con impacto directo en los estudiantes, acotados en el tiempo y viables en términos del financiamiento otorgado.

Cuando las escuelas piensan entonces sus planes de mejora buscan articular dos problemáticas que les preocupan: las prácticas de enseñanza tradicionales y los bajos resultados de aprendizaje. Si bien los dispositivos seleccionados para los PMI se centran en acompañar a los estudiantes con dificultades para avanzar en sus trayectorias, en todos los planes analizados hay un elemento central que da sentido a estos dispositivos elegidos y es el docente que se selecciona. Buscan profesores que establezcan un vínculo de respeto con los jóvenes, que los valoren y confíen en sus capacidades, que propongan diversos modos de abordar los contenidos y que planteen estrategias convocantes para los jóvenes. Se trata de pensar situadamente para esos espacios particulares.

Es interesante cómo estos dispositivos generados impactaron en la dinámica institucional, aun cuando no cuestionan centralmente el modelo academicista y meritocrático sino que operan sobre sus consecuencias. La mirada está sobre los estudiantes que “no pueden”. Aun con estas limitaciones, podemos observar que su puesta en marcha comienza a poner en discusión al interior de las instituciones los modos de enseñar y evaluar, la mirada sobre los jóvenes, los criterios de aprobación.

Es interesante este proceso que se ha dado en las instituciones y que puso en discusión concepciones subyacentes en los docentes sobre la escuela, su función y los estudiantes que hoy están en el aula. Sin embargo, los mismos límites de la propuesta y la discontinuidad y precariedad en la que estos PMI se desarrollaron, vuelven a generar preguntas respecto de lo que verdaderamente éstos han podido mover en cada escuela. Si pensamos en el desarrollo de estos planes como vehículos para repensar la escuela en el marco de procesos de cambios culturales y de inclusión social, encontraremos pocos avances en estos recorridos.

9. Bibliografía

- Abrile de Vollmer MI. (2010). Las transformaciones de la escuela secundaria obligatoria y los acuerdos federales. En Romero C. (Coord) *La escuela secundaria entre el grito y el silencio: las voces de los actores*. (pp. 39 - 52). Buenos Aires Ed Noveduc.
- Acosta, F. (2008). *Escuela media y sectores populares. Posibilidades y potencia de la escuela moderna*. Buenos Aires: La Crujía.
- Ainscow, M., Hopkins, D., Southworth, G. y Mell, W, (2001) *Hacia escuelas eficaces para todos. Manual para la formación de equipos docentes*. Madrid: Narcea.
- Aguerrondo, I. (2002). Como nacen y se hacen las innovaciones. Las etapas de la innovación. En I. Aguerrondo y S. Xifra, *La escuela del futuro I. Cómo piensan las escuelas que innovan*. (pp. 71 a100). Buenos Aires: Papers Editores.
- Álvarez Gutiérrez, J. Reforma educativa en México: el programa escuelas de calidad. REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (en línea) 2003,1 (enero-junio): (Fecha de consulta 10 de junio de 2018)
Disponible <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55110111>> ISSN
- Ball, S. (1989). *La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar*. Barcelona: Paidós.
- Baquero, R. (2000). Lo habitual del fracaso y el fracaso de lo habitual, en Fernando Avendaño y Norberto Boggino (comps.), *La escuela por dentro y el aprendizaje escolar*. Rosario: Homo Sapiens.
- Bolívar, A. (1997). Liderazgo, mejora y centros educativos. En A. Medina (coord.), *El liderazgo en educación* (pp. 25-46). Madrid: UNED.
- Bolívar, A. (1999). *Cómo mejorar los centros educativos*. Madrid: Síntesis
- Bolívar, A. (2012). *Políticas actuales de mejora y liderazgo educativo*. Málaga: Aljibe.

- Bolívar, A. (2012). La gestión integrada e interactiva. En C. Romero, (Comp.), *Claves para mejorar la escuela secundaria* (pp. 41-59). Buenos Aires: Noveduc.
- Bolívar, A. (2014). *La autonomía de centros escolares en España: entre declaraciones discursivas y prácticas sobrerreguladas*. Revista de Educación, núm. 333 (2004), pp. 91-116
- Braslavsky, C. (2004). *Diez factores para una educación de calidad para todos en el siglo XXI*. Documento presentado a la Semana Monográfica Santillana, Madrid, Noviembre del 2004.
- Chaves, M., Fuentes, S. y Vecino, L. (2016). *Experiencias juveniles de la desigualdad. Fronteras y merecimientos en sectores populares, medios altos y altos*. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- Dussel, I. (2009). La escuela media y la producción de la desigualdad. En G. Tiramonti y N. Montes (Comps.), *La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas desde la investigación* (pp. 39-52). Buenos Aires: Manantial/FLACSO.
- Duschatzky, S. (1999). *La escuela como frontera. Reflexiones sobre la experiencia escolar de jóvenes de sectores populares*. Buenos Aires: Paidós.
- Dubet, F. (2006). *El declive de la institución*. Barcelona: Gedisa
- Dubet, F. (2014). *Repensar la justicia social: contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires. S XXI Editores.
- Feldfeber, M. Gluz, N. (2011) Las políticas educativas en Argentina: herencia de los '90, contradicciones y tendencias de "nuevo signo". En *Educação & Sociedade*, vol. 32, núm. 115, abril-junio, 2011, pp. 339-356. Centro de Estudos Educação e Sociedade. Campinas, Brasil.
- Frigerio, G. (2000). *¿Las reformas educativas reforman las escuelas o las escuelas reforman las reformas?* Reunión de trabajo: Educación y Prospectiva –UNESCO–OREALC –Santiago de Chile.
- Gairín Sallán, J. (2006) *Los planes de mejora y la satisfacción de la comunidad educativa*.

España.

- Jodelet, D. (2008). El movimiento de retorno al sujeto y el enfoque de las representaciones sociales. *Revista Cultura y Representaciones Sociales, Año 3 núm. 5*. México DF.
- Krichesky, M., Ceresani, V., Canizzo, M., Orazio, G., Dabate, G., Garbarini, M., Greco, M., Rondinoni, S. y Toribio, D. (2013). *La obligatoriedad de la educación secundaria en Buenos Aires. Perspectivas de la gestión y de los profesores de la Secundaria Básica*. UNIPE.
- Montesinos, P., Sinisi, L. y Schoo, S. (2009). *Sentidos en torno a la “obligatoriedad” de la Educación secundaria*. Ministerio de Educación. Serie La educación en debate / N° 6.
- Montesinos, P. y Schoo, S. (2013). *Procesos de mediación en la implementación de políticas educativas en un contexto federal. Un estudio de caso: El Plan de Mejora Institucional*. Ministerio de Educación. Serie La educación en debate / N° 13.
- Montesinos, P. y Schoo, S. (2014). *La implementación de los Planes de Mejora Institucional. Aportes para las políticas orientadas al fortalecimiento de la educación secundaria obligatoria*. Ministerio de Educación. Serie Informes de Investigación / N° 9.
- Morales Garza R.; *Evaluación Nacional de Políticas y Estrategias*. Programa Escuelas de Calidad. México 2005. Proyecto Hemisférico OEA.
- Murillo, F.J. (2009). Las redes de aprendizaje como estrategia de mejora y cambio educativo. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, 7(3)*, 3-6.
- Murillo, F.J. y Krichesky, G. (2014). Mejora de la Escuela: Medio siglo de lecciones aprendidas. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, 13(1)*, 69-102. (REICE)
- Perazza, R. (2012). *Acerca de la obligatoriedad en la escuela secundaria argentina. Análisis de la política nacional*. UNICEF.

- Pini M. (2013). *La educación secundaria. ¿Modelo en re/construcción?* Buenos Aires. Aique Grupo Editor.
- 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). CADE.
- Puiggrós, A. (1996) Educación neoliberal y quiebre educativo. En *Nueva Sociedad* Nro. 146 (pp. 90-101)
- Romero, C. (2004). *La escuela media en la sociedad del conocimiento.* Buenos Aires: Novedades Educativas.
- Romero, C. (2008). *Hacer de una escuela, una buena escuela.* Buenos Aires: Aique
- Romero, C. (2009). *Claves para mejorar la escuela secundaria.* Buenos Aires: Noveduc.
- Romero, C., Krichesky, G.J. y Zacarías, N. (2012). Problemas de Justicia Social en el contexto educativo argentino: El caso del nivel secundario. *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social (RIEJS)*, 1(1), 94-110.
- Romero, C. (2015) *La escuela secundaria, una prioridad nacional para el siglo XXI.* Boletín de la Academia Nacional de Educación n° 100. Buenos Aires
- Sendón, M. A. (2011). El imperativo de la inclusión escolar y la proliferación de significados acerca de la escolarización secundaria. En G. Tiramonti (Directora), *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media* (pp.155-178). Rosario: Homo Sapiens.
- Southwell, M. (2011). La educación secundaria en Argentina. Notas sobre la historia de un formato. En G. Tiramonti (Directora), *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media* (pp. 35-70). Rosario: Homo Sapiens.
- Stoll, L. y Fink, D. (1999). *Para cambiar nuestras escuelas.* Barcelona: Octaedro.
- Tedesco JC, Tenti Fanfani E. (2001). *La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades.* IIPE-UNESCO. Buenos Aires.

- Tenti Fanfani, E. (2008). La enseñanza media hoy: masificación con exclusión social y cultural. En G. Tiramonti y N. Montes (Comps.), *La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas desde la investigación* (pp. 53-69). Buenos Aires: Manantial/FLACSO.
- Terigi, F. (2008). Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son tan necesarios, por qué son tan difíciles. *Revista Propuesta Educativa* 29 (pp. 63-71). FLACSO.
- Terigi, F. (2009). El fracaso escolar desde una perspectiva psicoeducativa: hacia una reconceptualización situacional. *Revista Iberoamericana de Educación* N° 50, Pp. 23 a 39.
- Terigi, F., Briscioli, B., Scavino, C., Morrone, A. y Toscani, A. (2013). La educación secundaria obligatoria en la Argentina: entre la expansión del modelo tradicional y las alternativas de baja escala. *Revista del IICE* /33 (pp. 27-46).
- Tilly, Ch. (2000). La desigualdad persistente. Ediciones Manantial.
- Tiramonti, G. (2009). Una aproximación a la dinámica de la fragmentación del sistema educativo argentino. Especificaciones teóricas y empíricas. En G. Tiramonti y N. Montes (Comps.), *La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas desde la investigación*. (pp. 25-37) Buenos Aires: Manantial/FLACSO.
- Tiramonti, G. (2011). Escuela media: la identidad forzada. En G. Tiramonti (Directora), *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media* (pp. 17-34). Rosario: Homo Sapiens.
- Tobeña, V. (2011). La escuela en el mundo contemporáneo. Notas sobre el cambio cultural. En G. Tiramonti (Directora), *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media* (pp. 205-237). Rosario: Homo Sapiens.
- Ziegler, S. (2011). Entre la desregulación y el tutelaje: ¿hacia dónde van los cambios en los formatos escolares? En G. Tiramonti (Directora), *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media* (pp. 71-88). Rosario: Homo Sapiens.

Documentación

CFE Resolución N ° 79 (2009); “*Plan Nacional de Educación Obligatoria*”.

CFE Resolución N ° 88 (2009); “*Institucionalidad y Fortalecimiento de la Educación Secundaria Obligatoria – Planes Jurisdiccionales y Planes de mejora institucional*”.

DGCyE (2011); *Documento de trabajo: Instructivo para la elaboración del proyecto del Plan de Mejoras Institucional. Planes de Mejoras en Escuelas*. Buenos Aires, Subsecretaría de Educación, Dirección Provincial de Educación Secundaria, Dirección General de Cultura y Educación, Provincia de Buenos Aires.

DGCyE (2013); *Plan Educativo Jurisdiccional 2013*.

Ministerio de Educación de la Nación (2011); Serie de documentos de apoyo para la escuela secundaria: Documento N°1 *Diseño e Implementación del plan de mejora institucional*.

Ministerio de Educación de la Nación (2010); *Instructivo para la Ejecución Planes de Mejora Institucional de Nivel Secundario*.

Ministerio de Educación de la Nación (2011); *Planes de Mejora Institucional de la Educación Secundaria. Instructivo para la Ejecución*

Ministerio de Educación de la Nación (2012); *Instructivo para la Ejecución Planes de Mejora Institucional de Nivel Secundario*.

Ministerio de Educación de la Nación (2013); *Instructivo para la Ejecución Planes de Mejora Institucional de Nivel Secundario*.

Ministerio de Educación de la Nación (2014); *Instructivo para la Ejecución Planes de Mejora Institucional de Nivel Secundario*.

