UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA
FACULTAD DE FILOSOFIA Y HUMANIDADES
SECRETARÍA DE POSGRADO

El trabajo de los actores de niveles intermedios de gobierno y la mediación de políticas educativas para garantizar la inclusión y la escolaridad secundaria obligatoria en la Provincia del Chaco. Una analítica en el contexto de pandemia.

Patricia Malena Delgado

Tesis presentada para optar al título de
Doctora en Ciencias de la Educación

Directora: Castro, Alejandra María
Co-directora: Bocchio, María Cecilia

Octubre 2025
Córdoba, Argentina

Presentación de Tesis FFyH - RDU está distribuido bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.
https://rdu.unc.edu.ar/

Esta investigación me permitió conocer a un grupo de hombres y mujeres de mi provincia, que asumen la gestión educativa valorando la importancia de estar en territorio para conocer las necesidades de las comunidades, y junto a ellas, "transformar los problemas en algo por hacer, e insistir, insistir, insistir hasta que se logre". Les dedico este trabajo, en reconocimiento a su labor, y al importante papel que desempeñan en el despliegue territorial de las políticas educativas.

Agradecimientos

Son muchas las personas que, de un modo u otro, colaboraron para que este trabajo sea posible.

Agradezco a los supervisores, directores regionales y referentes pedagógicas que se tomaron un tiempo para realizar las entrevistas y compartieron generosamente sus saberes y experiencias. La riqueza del material empírico recogido da cuenta de ello.

A mi directora y co-directora de tesis, Alejandra Castro y Cecilia Bocchio, por sus lecturas, devoluciones, intercambios y su aliento constante para que pudiera avanzar en el trabajo hasta su finalización. Me llevo muchos aprendizajes del camino recorrido y el deseo de continuar trabajando juntas.

A mis colegas del Grupo de Estudios de Escuelas Secundarias y de la Cátedra "Organización y Administración de la Educación" de la Facultad de Humanidades de la UNNE, en especial a Mariana Ojeda, Cinthia Amud, Samuel Salas y Maia Acuña. Un agradecimiento especial a Gloria Saucedo, que me animó a realizar el Doctorado y me contactó con Alejandra y Cecilia.

A los profesores Dante Cuadra y Liliana Ramírez, del Instituto de Geografía de la misma facultad, que proporcionaron información utilizada para describir la Provincia del Chaco. A Pablo Barbetti y José Pozzer, docentes del Departamento de Ciencias de la Educación, quienes me orientaron en las lecturas y análisis realizados en base a los aportes de la Sociología del Trabajo. Agradezco también a Miriam Flores y Nazareth Romero, por sus sugerencias en relación a la organización del documento final de tesis.

A los licenciados Pablo González y Alejandro Parras del Departamento de Estadísticas Educativas del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, que proporcionaron información actualizada del sistema educativo provincial. A Gabriela Mannino, por sus análisis y reflexiones sobre el trabajo del supervisor.

A otros docentes de la Universidad Nacional del Nordeste que se desempeñaron en la gestión pública y me facilitaron información relevante para caracterizar el sistema educativo y las políticas llevadas adelante en el contexto de pandemia, entre ellos Daniela Torrente, Juan Martín Fernández, Aldo Lineras y Ludmila Pellegrini.

Por último, quiero agradecer a mi familia, que supo entender y aceptar todo el tiempo que dediqué a la elaboración de la tesis y alentarme para que la pudiera concluir.

Resumen

La investigación se planteó como objetivo general analizar la mediación efectuada por los actores de los niveles intermedios de gobierno en la implementación de políticas desarrolladas en el contexto de pandemia para garantizar la inclusión y el cumplimiento de la escolarización secundaria en la provincia del Chaco. Mediación entendida como el proceso de interpretación y traducción que realizan estos actores del contenido de las políticas, las cuales, en ese contexto excepcional, se centraron en sostener la continuidad pedagógica.

El abordaje del objeto de estudio se realizó desde un enfoque relacional de análisis de las políticas públicas y de la burocracia estatal, en articulación con otros aportes teóricos, en particular, la perspectiva del Ciclo de las Políticas, trabajada por Stephen Ball y otros investigadores. Se basó en una estrategia de investigación cualitativa que combinó diferentes técnicas y fuentes de información: entrevistas semiestructuradas a una muestra de quince actores de niveles intermedios de gobierno que trabajan en diferentes regiones educativas de la provincia, análisis documental de normativas nacionales y provinciales emitidas en el contexto de pandemia, y sistematización de datos estadísticos utilizados para caracterizar el contexto provincial y el sistema educativo chaqueño, con foco en el nivel secundario.

El análisis del corpus empírico se organizó en torno a una hipótesis central que fue construida durante el proceso de investigación. Esta plantea que el modo en que asumen y desarrollan su trabajo los actores de niveles intermedios de gobierno, expresa y configura a la vez, las maneras que encuentran de interpretar y traducir el contenido de las políticas educativas, desde su propia subjetividad, con los márgenes de autonomía y creatividad que disponen, pero en el marco de encuadramientos discursivos y materiales que no pueden evitar. Encuadramientos discursivos, porque estos actores, como sujetos de la política, piensan, sienten y se comportan de maneras específicas y particulares y son influidos por discursos que les imponen límites a lo que pueden pensar, sentir y actuar. Encuadramientos materiales, porque estos actores despliegan su labor en contextos que presentan determinadas condiciones de trabajo, que pueden facilitar u obstaculizar el desarrollo de sus funciones, y generar diferentes grados de compromiso e involucramiento con las políticas educativas.

En base a este argumento central se analizaron los sentidos que los actores de niveles intermedios de gobierno atribuyeron a las políticas para sostener la continuidad

pedagógica, cómo los tradujeron en el cumplimiento de su trabajo y qué factores influyeron en esa mediación.

Palabras clave: Escuela secundaria, pandemia, política educacional, supervisión escolar

Listado de Abreviaturas

ASPO – Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio

BLA – Bachillerato Libre para Adultos

CFE – Consejo Federal de Educación

CFI – Consejo Federal de Inversiones

CGECSE - Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo

DISPO – Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio

EBI – Educación Bilingüe Intercultural

EFA – Escuela de Familia Agrícola

EGPCBII – Escuelas de Gestión Pública Comunitaria Bilingüe Intercultural Indígena

EPJA – Educación Permanente de Jóvenes y Adultos

EPGS – Escuelas Públicas de Gestión Social

ESJA – Escuela Secundaria para Jóvenes y Adultos

FinES – Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios

MECCyT – Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Provincia del Chaco.

PER – Proyecto Educativo Regional

PES – Proyecto Educativo de Supervisión

SRTIC – Secundarias Rurales mediadas por Tecnologías de la Información y la Comunicación

ÍNDICE

Agradecimientos 3

Resumen 4

Listado de Abreviaturas 6

Lista de mapas, cuadros, gráficos y figuras 13

Introducción. De procesos, decisiones y recorridos en la construcción del objeto de estudio de la investigación 15

Capítulo 1: El escenario en el que se desarrolló la investigación. La educación secundaria en la Provincia del Chaco 24

1. Caracterización del contexto provincial 24

2. Dimensiones y organización del sistema educativo chaqueño 28

3. El financiamiento del sistema educativo provincial 34

4. El nivel secundario en la provincia: situación actual y evolución reciente 38

5. Indicadores de acceso, trayectorias educativas y calidad de los aprendizajes en el nivel secundario 42

6. Conclusiones del capítulo 49

Capítulo 2: Estado del arte sobre políticas educativas para la educación secundaria y la mediación efectuada por los actores de niveles intermedios de gobierno 50

1. Investigaciones sobre políticas para la inclusión educativa y el cumplimiento de la obligatoriedad de la escuela secundaria en Argentina 50

2. Investigaciones sobre los estratos superiores e intermedios de las burocracias educativas 57

2.1 Estudios sobre el comportamiento de los actores situados en los estratos superiores de la burocracia educativa 57

2.2 Estudios sobre el comportamiento de los actores situados en los niveles intermedios de la burocracia educativa: los supervisores escolares 61

3. Conclusiones del capítulo 74

Capítulo 3: Perspectivas teóricas que posibilitaron y estructuraron la construcción del objeto de estudio de la investigación 76

1. Un enfoque relacional para analizar las políticas públicas y la burocracia estatal 76

2. Conceptualizaciones en torno al Ciclo de las Políticas 80

2.1 Política como texto y política como discurso 84

2.2 La puesta en acto de las políticas 85

2.3 La convergencia de diferentes aportes teóricos en torno al concepto de mediación 87

3. Cambios en los modos de regulación del sistema educativo y de su aparato burocrático 89

3.1 Cambios en los modos de regulación y sus efectos en la articulación político-administrativa del aparato estatal educativo 93

3.2 Cambios en los modos de regulación y sus efectos en la supervisión escolar 96

4. El trabajo de los actores de niveles intermedios de gobierno 98

5. Conclusiones del capítulo 103

Capítulo 4: Encuadre metodológico 104

1. Acerca de los objetivos de la investigación y la estrategia metodológica 104

2. Técnicas de recolección de información 107

2.1 Entrevistas semiestructuradas 108

2.1.1 Conformación de la muestra de actores de niveles intermedios de gobierno 110

2.2 Análisis documental 114

2.3 Otras fuentes de información consultadas 119

3. Estrategia y técnicas utilizadas para el análisis de datos 120

4. Conclusiones del capítulo 128

Capítulo 5: El nivel intermedio en la estructura de gobierno del sistema educativo provincial 129

1. La regionalización administrativa 129

2. La estructura organizativa del MECCyT y los circuitos de "bajada de las políticas" 131

3. Problemas en el funcionamiento del ministerio de educación: cómo afectan el trabajo de los actores de niveles intermedios de gobierno 138

3.1 Problemas en la coordinación interna del ministerio 138

3.2 Problemas en la organización de las acciones de gobierno: efectos en la construcción de una agenda 141

3.3 Problemas en la regulación normativa: posibilidades y límites para la sanción de normativa jurisdiccional 142

3.4 Problemas en la conformación de los cuadros políticos y técnicos del ministerio 145

3.5 Problemas administrativos derivados de la gestión por programas y del control a través de sistemas de información 146

4. Conclusiones del capítulo 148

Capítulo 6: El trabajo de los actores de niveles intermedios de gobierno y la mediación de políticas educativas 149

1. Misiones y funciones de directores regionales y supervisores según la normativa vigente 149

2. Los actores de niveles intermedios de gobierno y la función de enlace entre las autoridades educativas y las escuelas 157

3. Las modalidades de trabajo de los actores de niveles intermedios de gobierno con las instancias de conducción política del ministerio 160

4. Las modalidades de trabajo de los actores de niveles intermedios con las escuelas 167

4.1 La diversidad de territorios y de establecimientos educativos con los que trabajan los actores de niveles intermedios de gobierno 168

a) La educación secundaria en ámbitos rurales 168

b) La educación secundaria de los pueblos indígenas 173

c) La educación secundaria en la modalidad de jóvenes y adultos 177

d) El crecimiento de las ofertas educativas de gestión privada y de gestión social cooperativa 179

4.2 Modalidades de trabajo en el territorio de supervisores, referentes pedagógicos y directores regionales 182

4.3 El trabajo de los supervisores y las tensiones que lo atraviesan 185

5. Cambios en las modalidades de trabajo de los actores de niveles intermedios de gobierno en el contexto pandémico 193

6. Influencia de las condiciones de trabajo en la actuación de los actores de niveles intermedios de gobierno 195

7. Influencia de las trayectorias formativas y laborales en la actuación de los actores de niveles intermedios de gobierno 199

8. Los actores de niveles intermedios de gobierno y las diferentes lógicas que regulan su trabajo 203

9. Conclusiones del capítulo 206

Capítulo 7: La mediación de los actores de niveles intermedios de gobierno de las políticas orientadas a sostener la continuidad pedagógica 208

1. Las políticas educativas para sostener la continuidad pedagógica en la Provincia del Chaco 208

1.1 Primera etapa: El shock inicial y la experiencia de "no saber dónde estar parado" 211

1.2 Segunda etapa: el desafío de sostener la escolaridad en tiempos de ASPO y la búsqueda de alternativas para el retorno a la presencialidad 216

1.3 Tercera etapa: la complejidad de instrumentar la bimodalidad en tiempos de DISPO 224

2. Sentidos sobre la obligatoriedad, la inclusión educativa y el acompañamiento a las trayectorias escolares 229

3. Posiciones y actuaciones de los actores de niveles intermedios de gobierno respecto de las políticas para sostener la continuidad pedagógica 234

4. Conclusiones del capítulo 243

Conclusiones 245

1. Sobre la importancia de atender a los contextos de implementación de las políticas 247

2. Sobre la incidencia de la dimensión laboral en la mediación efectuada por los actores de niveles intermedios de gobierno 249

3. Sobre la existencia de mandatos paradójicos en el ejercicio de la supervisión escolar 252

4. Sobre la implementación de normativas académicas para sostener la continuidad pedagógica durante la pandemia 253

5. Algunas cuestiones de interés para la gestión de las políticas educativas que se desprenden de los análisis realizados 256

Referencias bibliográficas 258

Leyes y documentos legales 274

Anexo I – Guiones de entrevistas 278

Guion de entrevista a director/a regional 278

Guion de entrevista a supervisor/a de nivel secundario 280

Guion de entrevista a referente pedagógica de dirección regional 283

Lista de mapas, cuadros, gráficos y figuras

Mapas

Mapa Nº1: División político-administrativa de la Provincia del Chaco. Año 2010.

Mapa Nº 2: Distribución de la población en la provincia del Chaco. Año 2010

Mapa Nº3: Regiones Educativas en la Provincia del Chaco. Año 2021.

Mapa Nº4: Localización de unidades de servicio del nivel secundario de la educación común. Año 2023

Mapa N°5. Regiones educativas de la Provincia del Chaco en las que trabajan los actores entrevistados

Cuadros

Cuadro Nº 1: Establecimientos educativos según ámbito y sector de gestión. Año 2023

Cuadro Nº2: Unidades de servicio de todos los niveles y modalidades. Año 2023

Cuadro Nº3: Distribución de la matrícula según nivel, modalidad y sector de gestión. Año 2023

Cuadro Nº 4: Tipos de establecimientos según modalidad y sector de gestión. Año 2023

Cuadro Nº5. Unidades de servicio de nivel secundario, según modalidad, ámbito y sector de gestión (en %), años 2013 y 2023

Cuadro Nº6: Distribución de horas cátedra en el nivel secundario según modalidad, ámbito y sector de gestión (en %), años 2013 y 2023

Cuadro Nº7. Distribución de la matrícula de nivel secundario según modalidad, ámbito y sector de gestión (en %), años 2013 y 2023

Cuadro N°8. Tópicos abordados en las entrevistas

Cuadro N°9. Cronología de normativas emitidas durante el ASPO y el DISPO

Cuadro N°10. Ejes y dimensiones de análisis

Gráficos

Gráfico Nº 1. Máximo nivel educativo alcanzado por la población en viviendas particulares de 25 años y más, por sexo registrado al nacer. Año 2022.

Gráfico Nº2. Tasas de promoción efectiva, repitencia y abandono interanual en el nivel secundario de la educación común en Chaco. Período 2012-2022

Gráfico Nº3. Tasas de promoción efectiva en el nivel secundario de la educación común en Chaco, según año de estudios. Período 2012-2022

Gráfico Nº4. Tasas de repitencia en el nivel secundario de la educación común en Chaco, por año de estudios. Período 2012-2022

Gráfico Nº5. Tasas de abandono interanual en el nivel secundario de la educación común en Chaco, por año de estudios. Período 2012-2023

Gráfico Nº6. Tasa de sobreedad en el nivel secundario de la educación común en Chaco, por años de estudios. Período 2013-2023

Figuras

Figura Nº1: Estructura organizativa del MECCyT. Nivel de subsecretarías.

Figura Nº2: Organigrama de la Subsecretaría de Planificación del Sistema Educativo, Ciencia y Tecnología.

Figura Nº3: Organigrama de la Subsecretaría de Educación.

Figura Nº4: Circuitos de “bajada de políticas” del ministerio a las escuelas.

Figura Nº 5. Dimensiones y planos contextuales del objeto de estudio.

Introducción. De procesos, decisiones y recorridos en la construcción del objeto de estudio de la investigación

A partir de la aprobación de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 en el año 2006, se estableció la obligatoriedad de la educación secundaria en Argentina. Dicha ley, junto a otras normativas nacionales y provinciales que se aprobaron posteriormente, contribuyeron a definir y proponer una nueva institucionalidad para la escuela secundaria. En particular, los acuerdos alcanzados en el marco del Consejo Federal de Educación entre los años 2009 y 2010 (Resoluciones Nº 79, 84, 88, 93, 102 y 103), colocaron el foco de atención en la necesidad de transformar las propuestas pedagógicas y las condiciones materiales de la escuela secundaria, con el objetivo de disminuir gradualmente la repitencia, sobreedad y abandono escolar, y asegurar que los jóvenes realicen trayectorias educativas continuas y completas (Bocchio y Grinberg, 2020).

Estas políticas se fundaron en un diagnóstico que planteó la inadecuación del modelo pedagógico y organizacional vigente en el nivel, por no ser suficientemente permeable a la diversidad de experiencias e intereses del alumnado. Se sostuvo que tal rigidez había contribuido, junto con otros factores, a la repitencia, a la ausencia de motivación por el estudio, a la exclusión educativa y a la devaluación del secundario en términos de calidad y de valoración social (Meo, 2014). En ese marco se planteó como desafío generar propuestas educativas que constituyeran múltiples alternativas de formación, junto a una diversidad de formatos que, al mismo tiempo, garantizaran aprendizajes básicos comunes y el desarrollo de competencias para la participación ciudadana, la inclusión laboral y la prosecución de estudios superiores en iguales condiciones de calidad (Delgado, Amud, Acuña y Jara, 2016).

Con ese propósito, se desplegaron diversas estrategias para acompañar y sostener las trayectorias escolares. En muchos casos, por fuera del dictado regular de clases, a través de programas específicos que ingresaron a las escuelas como acciones paralelas a la organización formal de la enseñanza, actuando “en los márgenes” de la organización escolar y sin cambiar las concepciones pedagógicas o el currículum. En otros casos, las acciones buscaron transformar las “condiciones de escolarización” propias del nivel, estructuradas por tres componentes: a) la organización institucional, conformada por un currículum por disciplinas, la designación de los profesores por el mismo criterio y la organización del trabajo docente por horas cátedra; b) el régimen académico, integrado por un conjunto de reglas implícitas y explícitas que ordenan la vida escolar de los estudiantes; y c) el modelo

pedagógico, que refiere a las disposiciones institucionales específicas para enseñar y aprender, configuradas en el marco de los dos componentes anteriores (Pinkasz, 2019).

No obstante, diversos estudios que indagaron sobre los efectos de estas políticas, dieron cuenta de una desigualdad persistente y de grandes dificultades para lograr universalizar el acceso, conseguir la permanencia en la escuela secundaria y que se produzcan experiencias de aprendizaje significativas y valiosas para todos (Bocchio y Miranda, 2018; Carranza y Kravetz, 2010; Fontana, 2014; Marchesi, Blanco y Hernández, 2014; Montesinos y Sinisi, 2009; Sverdlik, 2019; UNICEF, 2012). Esas dificultades se vieron agravadas en el contexto de pandemia, en el cual las políticas educativas se centraron en sostener la continuidad pedagógica y restablecer el vínculo con los estudiantes que habían perdido contacto con las instituciones educativas.

En ese escenario de confinamiento cobró forma el proyecto de tesis. En realidad, el proceso se inició un poco antes. A fines de 2019 comencé a trabajar con las doctoras Alejandra Castro y María Cecilia Bocchio, que asumieron la dirección y codirección de la tesis respectivamente. Con sus orientaciones, lecturas sugeridas, y luego de la escritura de varios borradores, pude concluir el diseño del proyecto en junio de 2020 y postular mi admisión en el Doctorado. Considero oportuno describir brevemente cuáles fueron las inquietudes iniciales, para dar cuenta del proceso de focalización del que resultaría el objeto de estudio de la investigación.

En los primeros intercambios con Alejandra y Cecilia sólo tenía algunas cuestiones claras respecto de lo que quería hacer y de lo que no quería hacer. Por un lado, deseaba continuar trabajando en temas vinculados a la educación secundaria, porque es el ámbito en el que investigo desde hace muchos años junto con mis colegas del Grupo de Estudios sobre Escuela Secundaria (GEES)[1]. Además, quería abordar un objeto de estudio que estuviera relacionado con temáticas de mi especialidad que es la Administración de la Educación. Me interesaba indagar sobre cuestiones de gobierno del sistema educativo provincial y de gestión de políticas para el nivel secundario. Tenía claro que no quería hacer trabajo etnográfico en escuelas, o indagar sobre las apropiaciones institucionales de las políticas. En cambio, me interesaba poner el foco en los niveles intermedios de gobierno, sobre todo en actores que tuvieran mayor estabilidad y continuidad en el tiempo, como los supervisores escolares.

Si todo proyecto de investigación se construye a partir de un conjunto de conocimientos y desconocimientos que se constituyen en antecedentes “que, a modo de

[1] El grupo pertenece al Instituto de Investigaciones en Educación de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional del Nordeste.

caminos previos, posibilitan mirar, interrogar y enunciar el objeto de estudio" (Castro, 2015, p.12), encuentro que no son casuales esas "certezas" iniciales, sino que tienen que ver con los caminos que recorrí previamente en torno al problema de investigación. Intentaré dar cuenta de ellos.

Uno de los propósitos que sostuvimos a lo largo del tiempo en el grupo de investigación, fue aportar conocimientos sobre el trayecto de sucesivas recontextualizaciones que sufrían las políticas desde que son formuladas hasta llegar a las aulas, buscando comprender cómo son apropiadas y traducidas por diferentes actores educativos (docentes, directivos, funcionarios políticos y técnicos, supervisores, gremialistas, estudiantes). Desde esa perspectiva, buscamos comprender el impacto de las nuevas regulaciones educativas en el trabajo docente y en las condiciones institucionales en las cuales se desarrolla. Advertimos que los efectos producidos por los cambios curriculares, organizacionales, administrativos y laborales, derivados de la aplicación de Ley Federal de Educación y, posteriormente, de la Ley de Educación Nacional, se vinculaban no solamente con el contenido de las políticas, sino con los modos en que eran implementadas. En ellos pudimos reconocer algunos rasgos recurrentes, como el carácter impuesto de las reformas, la urgencia en los tiempos de implementación, las marchas y contramarchas en las decisiones de gobierno, la no intervención en las condiciones estructurantes del funcionamiento de las escuelas, el escaso acompañamiento a las instituciones para realizar los cambios propuestos y la falta de adecuación a sus diferentes necesidades y puntos de partida (Delgado, 2011, 2016; Delgado y Ojeda, 2014; Veiravé y Delgado, 2007). De allí surge la necesidad de continuar investigando sobre esas formas de hacer política educativa en la provincia.

Pero el interés en la figura de los supervisores deriva también de una experiencia de investigación previa, realizada entre los años 2000 y 2002, con un grupo de 37 supervisores de Enseñanza General Básica (EGB) de diferentes regiones educativas de Chaco. Estos actores participaron en una serie de talleres de reflexión, donde se debatieron cuestiones vinculadas con la función que ejercían y el rol que la transformación educativa les demandaba. Allí los supervisores reconocieron un conjunto de dificultades para traducir las definiciones políticas en su quehacer cotidiano. Entre ellas, mencionaron el deterioro de sus condiciones de trabajo, problemas en la comunicación y la coordinación entre autoridades políticas, equipos técnicos y supervisores, falta de respaldo político por parte de las autoridades y escasa participación en la formulación de políticas educativas (Delgado, 2007). Veremos que algunas problemáticas identificadas en ese trabajo, realizado hace más de 20 años, reaparecen en esta investigación operando también como condiciones que afectan el trabajo de los supervisores.

En esa investigación, la mirada de los supervisores sobre el aparato burocrático me dejó la inquietud de conocer la visión que tenían otros actores (políticos, técnicos y administrativos) acerca del funcionamiento de esta organización. El trabajo de tesis me ha acercado nuevamente a esos interrogantes, contando en esta oportunidad con otras perspectivas y no solamente con la de los supervisores, así como de otros andamiajes conceptuales.

Desde esas perspectivas teóricas, y contando con el acompañamiento de mi directora y co-directora de tesis, pude definir el objeto de estudio, las preguntas y objetivos de investigación, el enfoque teórico para abordarlo y la estrategia metodológica. Con ellas decidimos que el propósito central de la investigación sería analizar el modo en que las políticas orientadas a la inclusión educativa y el cumplimiento de la obligatoriedad de la educación secundaria en la provincia del Chaco, eran interpretadas y traducidas por actores situados entre los niveles de decisión política y las escuelas.

A estos agentes los incluimos en la categoría "actores de niveles intermedios de gobierno", concepto propuesto por Silvina Gvirtz (2008, 2010) para referirse al conjunto de actores estatales (individuales u organizacionales) que operan entre las escuelas y el nivel de elaboración de las políticas, en especial aquellos que se encuentran más próximos a la vida escolar. En nuestra investigación, situamos dentro de esa categoría, a directores regionales, supervisores y otros agentes que asesoran y acompañan a las instituciones educativas en la implementación de políticas.

Cabe aclarar que desde la perspectiva teórica que asumimos, los términos administración, gestión e implementación cobran un sentido particular. Distanciándonos de perspectivas tecnocráticas y científico-racionales[2], concebimos a la política y la administración como dos dimensiones interrelacionadas del proceso de gobierno. En este marco, la administración es el proceso en el que las decisiones políticas se reelaboran, modifican o profundizan a lo largo de la cadena de actores sociales que intervienen en su implementación, entendida ésta no como la "aplicación" de leyes o programas, sino como la "desagregación" de las mismas de acuerdo a condiciones, posibilidades, necesidades u obstáculos experimentados por actores que operan en diferentes instancias de gobierno de la educación (Carranza, 1998; Castro y Enrico, 2019).

A partir de estas premisas iniciales, en el proyecto de tesis nos propusimos indagar acerca del rol de los actores de los niveles intermedios de gobierno en la implementación

[2] Nos referimos a enfoques que proponen mejorar la eficiencia del Estado a partir de modelos de gestión y administración básicamente empresariales. Por ejemplo, abordajes como el de la Nueva Gestión Pública (NGP) o el modelo de Management público o gerenciamiento del sector público (Castro y Enrico, 2019).

de políticas educativas orientadas a garantizar la inclusión educativa y el cumplimiento de la obligatoriedad de la educación secundaria en la Provincia del Chaco. En ese marco, nos planteamos como objetivos específicos describir las políticas educativas que se estaban desarrollando en la provincia de Chaco con esos propósitos, e identificar qué actores de niveles intermedios de gobierno intervenían en su implementación. A su vez, en relación a estos actores, pretendíamos analizar sus roles y funciones, así como sus modos de articulación y de trabajo con los niveles superiores de la burocracia educativa y con las escuelas. En particular nos interesaba comprender cómo interpretaban estos actores los discursos y textos políticos que legitimaban las políticas de inclusión educativa, y cómo traducían esos sentidos construidos en el ejercicio de sus tareas cotidianas.

Sin embargo, el análisis de los datos relevados durante el trabajo de campo realizado entre marzo y junio de 2021, planteó la necesidad de efectuar ajustes en el diseño original. Si bien el proyecto de tesis fue formulado en el contexto de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio, decretado por la pandemia de COVID-19, en ese momento no teníamos certezas sobre el tiempo que se prolongaría la emergencia sanitaria, o cuándo y cómo se produciría el retorno a la presencialidad en las escuelas. No anticipamos que el confinamiento iba a extenderse prácticamente a todo el año 2020 y que el retorno a la presencialidad, para la mayoría de las instituciones educativas, se produciría recién en marzo de 2021, de manera progresiva y con un sistema bimodal.

Durante la pandemia, la prioridad y el principal desafío de la política educativa fue sostener la "continuidad pedagógica", expresión utilizada por los gobiernos para enmarcar las acciones destinadas a acompañar y sostener la escolaridad remota (Giovine et.al., 2023). En ese contexto excepcional, el objetivo de investigar sobre las políticas para garantizar la inclusión educativa y el cumplimiento de la escolarización secundaria obligatoria, se tradujo en el análisis del conjunto de decisiones y acciones de gobierno que se implementaron en la provincia del Chaco para sostener la continuidad pedagógica y restablecer el vínculo con los estudiantes que habían perdido contacto con las escuelas.

Por otra parte, a medida que avanzamos en el análisis, adoptamos como premisa que la manera en que estos actores interpretaban y traducían el contenido de las políticas, operando como mediadores en su concreción, se producía *en y a través* del trabajo cotidiano que realizaban. De allí que reemplazamos, en la forma de nominar nuestro objeto de estudio, el concepto de rol por el de puesto de trabajo, que permite integrar en el análisis qué hace el trabajador, cómo lo hace, qué condiciones requiere para que lo pueda hacer y cuál es el sentido que adquiere en relación al conjunto de los procesos de trabajo.

En efecto, el concepto de “rol” refiere a conductas asociadas con, o esperadas de, las personas que ocupan una determinada posición en la estructura de una organización. Se define en términos de un conjunto de “conductas esperables” (deber ser), y no en términos de actividades específicas a realizar en la materialidad de un contexto espacio-temporal determinado. Por esa razón, al caracterizar el trabajo de los actores de niveles intermedios de gobierno, integramos en el análisis tanto sus roles y funciones prescriptas en la normativa, como los sentidos construidos por estos actores sobre sus tareas cotidianas y las condiciones de trabajo en las cuales las realizan.

Resultado de estos ajustes efectuados en el proceso de investigación, su objeto de estudio fue redefinido como el trabajo de mediación efectuado por los actores de niveles intermedios de gobierno en la implementación de políticas educativas desarrolladas en la Provincia del Chaco para garantizar la inclusión y la escolaridad secundaria obligatoria en el contexto de pandemia.

Teniendo en cuenta estos cambios, el trabajo de investigación se estructuró en torno a los siguientes interrogantes:

- ¿Cuáles políticas educativas se desarrollaron en la Provincia del Chaco para garantizar la inclusión educativa y el cumplimiento de la escolaridad secundaria obligatoria en el contexto de pandemia?
- ¿Qué actores de niveles intermedios de gobierno intervinieron en la gestión de esas políticas? ¿Qué funciones y tareas desarrollaron? ¿Cómo articularon entre sí?
- ¿Cómo se vincularon y trabajaron los actores de niveles intermedios de gobierno con los niveles superiores de la burocracia educativa y con las escuelas?
- ¿Cómo interpretaron los actores de niveles intermedios de gobierno los discursos y textos políticos que legitimaron las políticas para sostener la continuidad pedagógica en el contexto de pandemia? ¿Qué sentidos les atribuyeron?
- ¿Cómo tradujeron los sentidos construidos en el ejercicio de su trabajo cotidiano?
- ¿Qué factores condicionaron ese proceso de mediación (interpretación y traducción) de las políticas?

A partir de estas preguntas, la investigación se planteó como objetivo general analizar la mediación efectuada por los actores de los niveles intermedios de gobierno en la implementación de políticas desarrolladas en el contexto de pandemia para garantizar la inclusión y el cumplimiento de la escolarización secundaria en la provincia del Chaco. Dicho objetivo se desagregó en otros más específicos que se detallan a continuación:

- Caracterizar las principales políticas plasmadas en planes, programas y regulaciones educativas, orientadas a sostener la continuidad pedagógica en el contexto de pandemia.
- Describir la estructura de gestión de esas políticas, identificando los actores de niveles intermedios de gobierno que participaron.
- Caracterizar el trabajo que realizaron estos actores, en términos de roles, funciones, tareas asumidas, y modos de vinculación con los niveles superiores de la burocracia educativa y con las escuelas.
- Comprender los sentidos que los actores de niveles intermedios de gobierno atribuyeron a las políticas para sostener la continuidad pedagógica, y cómo los tradujeron en el ejercicio de su trabajo cotidiano.
- Reconocer qué factores influyeron en la mediación efectuada por los actores de niveles intermedios de gobierno, de las políticas orientadas a sostener la continuidad pedagógica.

Considerando los objetivos de nuestra investigación y la perspectiva teórico-metodológica asumida, desarrollamos una estrategia de investigación cualitativa que combinó diferentes técnicas y fuentes de información. Durante los meses de marzo a junio de 2021 realizamos entrevistas semiestructuradas a una muestra de quince actores de niveles intermedios de gobierno, conformada por ocho supervisores y supervisoras, cinco directores y directoras regionales y dos referentes pedagógicas. Entrevistamos también a dos informantes clave: una funcionaria política y un técnico del ministerio de educación provincial. Por otra parte, realizamos análisis documental de normativas nacionales y provinciales emitidas en el contexto de pandemia (2020-2021) y sistematizamos datos estadísticos que nos permitieron caracterizar el contexto provincial y el sistema educativo chaqueño, poniendo especial atención en el nivel secundario.

El resultado de todo el trabajo realizado se presenta en el documento de tesis, organizado en siete capítulos y las conclusiones.

En el capítulo 1 presentamos el contexto en el que se desarrolló la investigación. Para ello efectuamos una caracterización de la provincia del Chaco y de su sistema educativo, poniendo especial atención en la situación actual de la educación secundaria, su evolución reciente y desafíos pendientes. A continuación, en el capítulo 2, describimos otro "territorio" en el que se sitúa la investigación, que remite al estado del arte sobre el problema que investigamos (Carlino, 2021). Allí presentamos un conjunto de trabajos seleccionados por su proximidad temática con nuestro objeto de estudio, con los cuales efectuamos una suerte de "diálogo" o "conversación" que ha contribuido en la toma de

decisiones, primero vinculadas con el diseño del proyecto de tesis, y posteriormente con el análisis del corpus empírico.

En el capítulo 3 presentamos el marco teórico que posibilitó el abordaje del objeto de estudio. Desde un enfoque relacional de análisis de las políticas públicas y la burocracia estatal, construimos articulaciones con otros aportes teóricos que confluyen en torno al concepto de "mediación", en particular, la perspectiva del Ciclo de las Políticas, trabajada por Stephen Ball y otros investigadores. Incluimos también otras conceptualizaciones que resultaron significativas en la construcción progresiva del objeto de estudio, como la diferenciación de modos de regulación burocráticos y postburocráticos y sus efectos en el funcionamiento del aparato estatal, o las conceptualizaciones en torno al trabajo y las condiciones de trabajo, en este caso, de los actores de niveles intermedios de gobierno.

En el capítulo 4 exponemos el enfoque de investigación adoptado, las fuentes de información consultadas y las técnicas de relevamiento de información utilizadas. Asimismo, explicitamos los criterios de selección que orientaron la conformación de la muestra de actores de niveles intermedios de gobierno entrevistados y el análisis documental de normativas. Luego describimos la estrategia seguida para el análisis de los datos, junto a los ejes y dimensiones de análisis que resultaron del proceso de codificación. Concluimos el capítulo con la presentación de un esquema que representa el objeto de estudio de la tesis, tal como fue construido a lo largo de la investigación.

En el capítulo 5 describimos la estructura de gobierno de la educación provincial e identificamos en ella los actores de niveles intermedios de gobierno que participan en la gestión de políticas orientadas a garantizar la inclusión educativa y el cumplimiento de la obligatoriedad del nivel secundario. Además, presentamos algunos problemas que existen en el funcionamiento del ministerio de educación, como organización en la cual se desarrolla el trabajo de estos actores.

A continuación, en el capítulo 6, analizamos el contenido del trabajo de los actores de niveles intermedios de gobierno en términos de roles, y funciones, naturaleza de los asuntos en los que intervienen y ámbitos de actuación. Examinamos las relaciones y modalidades de trabajo que sostienen con actores situados en los niveles superiores de la burocracia educativa y con los directivos de las escuelas e identificamos algunos criterios de actuación, vinculándolos con las trayectorias formativas y laborales de los actores y con sus condiciones y medio ambiente de trabajo. Todo ello como marco para entender los procesos de mediación que realizan de las políticas educativas.

En el capítulo 7 examinamos el conjunto de decisiones y acciones de gobierno que en el contexto de pandemia se implementaron en la provincia del Chaco para sostener la continuidad pedagógica. A partir de esa reconstrucción histórica, analizamos los posicionamientos y actuaciones de los actores de niveles intermedios de gobierno como mediadores de las políticas. Procuramos reconocer cuáles son los sentidos atribuidos a la inclusión, la obligatoriedad y el acompañamiento a las trayectorias escolares, y cómo estos fueron traducidos en las prácticas que desplegaron para orientar a los equipos directivos en la puesta en acto de las políticas.

Por último, sintetizamos en las conclusiones los principales hallazgos y aportes que, desde nuestra perspectiva, realiza la investigación a una línea de indagación poco desarrollada hasta el momento, referida al funcionamiento de las burocracias educativas y la incidencia de los actores de los niveles intermedios de gobierno en los procesos de implementación de políticas.

Capítulo 1: El escenario en el que se desarrolló la investigación. La educación secundaria en la Provincia del Chaco

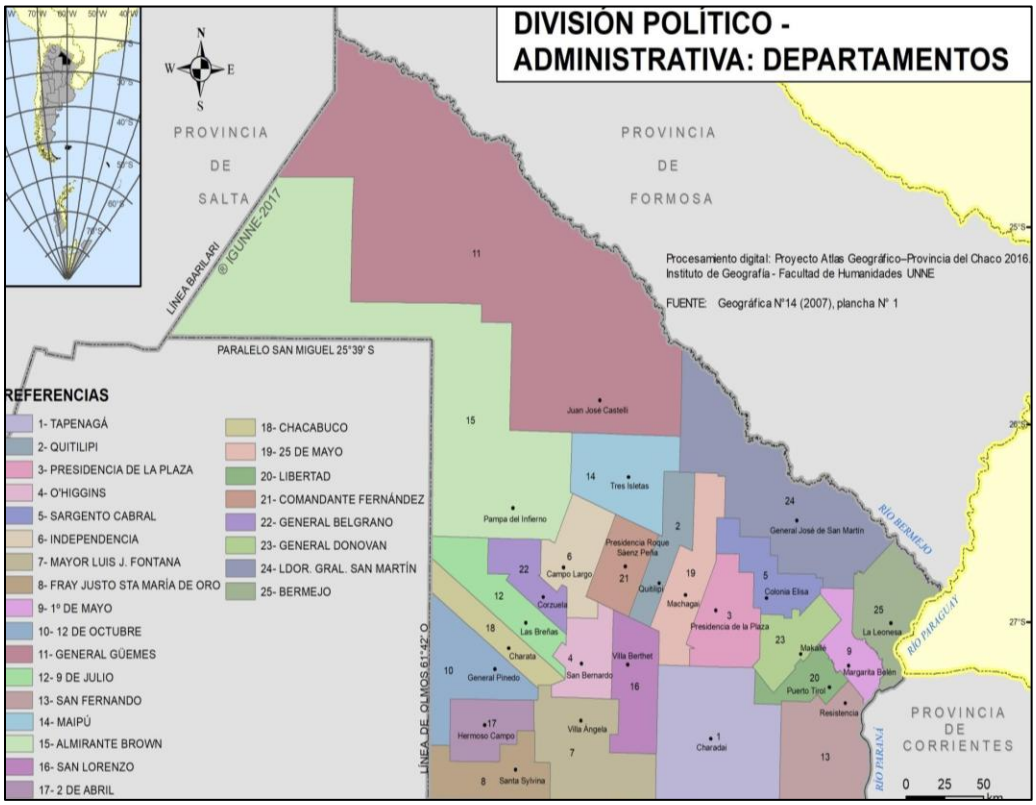
Este capítulo tiene como principal propósito introducir en el contexto en el cual se desarrolló la investigación. Para ello, efectuamos una caracterización general de la provincia del Chaco y de su sistema educativo, poniendo especial atención en la situación del nivel secundario. Esta contextualización servirá como marco de otras que le seguirán, tanto en el capítulo 6 al examinar el trabajo de los actores de niveles intermedios de gobierno, como en el capítulo 7, al analizar la implementación de políticas para sostener la continuidad pedagógica durante la pandemia.

Como punto de partida presentamos algunas características de la provincia, en materia social, política, económica y cultural. Luego describimos el sistema educativo chaqueño, sus dimensiones y los recursos que dispone, y en ese marco, caracterizamos el nivel secundario, en términos de cobertura, cantidad y tipos de unidades educativas, matrícula, docentes e indicadores de acceso, eficiencia y calidad. Utilizamos para ello información procedente de distintas fuentes: estadísticas educativas nacionales y provinciales, documentos oficiales e informes de investigación.

1. Caracterización del contexto provincial

La provincia del Chaco integra la región geográfica del nordeste argentino, junto con las provincias de Formosa, Corrientes y Misiones. Se encuentra organizada políticamente en 25 departamentos y 70 municipios. El siguiente mapa muestra la división política de la provincia, considerando sus departamentos y ciudades cabeceras:

Mapa Nº1: División político-administrativa de la Provincia del Chaco



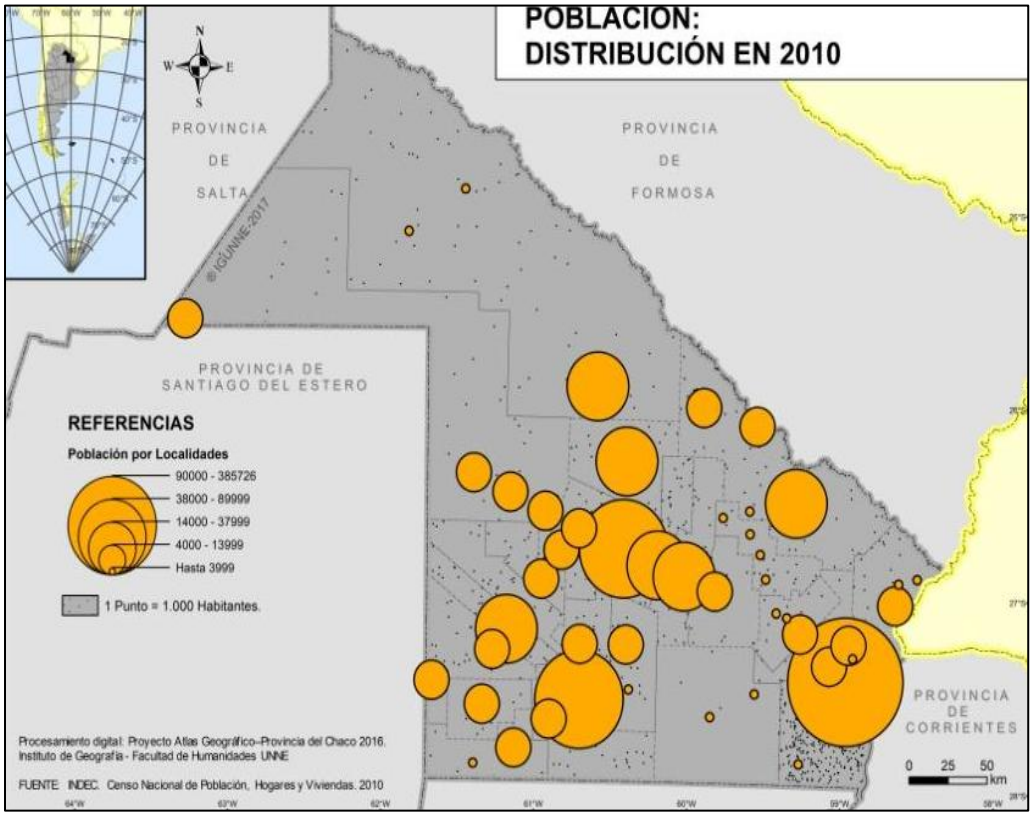
Fuente: Proyecto Atlas Geográfico Provincia del Chaco 2016. Instituto de Geografía, Facultad de Humanidades, UNNE.

La provincia tiene una superficie de 99.633 km², y según los datos del último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas en 2022 tenía 1.129.606 habitantes. El 90,4% de la población reside en ámbitos urbanos y el 9,6 % en zonas rurales. Al analizar la variación de la población en el último período intercensal 2010-2022 observamos la continuidad del proceso de urbanización iniciado en los años 70 del siglo pasado. En efecto, la población urbana pasó del 86,4% al 90,4%, en tanto disminuyó la población rural dispersa del 12,6% al 6,4%, y la rural agrupada del 3,6% al 3,2%.

Estos datos indican la continuidad de la tendencia hacia un mayor crecimiento de las ciudades intermedias en el interior provincial, al tiempo que decrece la población rural dispersa producto del despoblamiento del campo. Resultado de ello, el Área Metropolitana del Gran Resistencia y su zona de influencia concentran cerca del 40 % de la población provincial; los municipios de la zona central, en la que se destaca la ciudad de Roque Sáenz Peña, concentran otro 30 %, mientras que existen grandes áreas de muy baja población al sureste y noroeste de la provincia.

Parte de la población rural se asienta en pequeños parajes, donde viven agrupaciones de familias, en muchos casos pertenecientes a pueblos originarios. En total existen 339 parajes, siendo las regiones Impenetrable, Oeste y Centro las que más tienen, mientras que la población rural dispersa es más significativa en el norte, centro y sudoeste del territorio provincial (Planificación Estratégica Territorial de la Provincia del Chaco, 2018). El siguiente mapa, realizado en base a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, muestra la distribución de los centros urbanos, representados mediante círculos proporcionales, cuyo tamaño indica el número de habitantes de los mismos:

Mapa Nº 2: Distribución de la población en la provincia del Chaco. Año 2010



Fuente: Proyecto Atlas Geográfico Provincia del Chaco 2016. Instituto de Geografía, Facultad de Humanidades, UNNE.

Otro aspecto relevante para caracterizar la población es que en la provincia habitan grupos étnicos originarios de las comunidades wichí, moqoit y qom. Según datos obtenidos en el Censo 2022, 53.798 habitantes se reconocían indígenas o descendientes de pueblos originarios. El pueblo qom es la comunidad más numerosa, siendo sus principales actividades la producción de alfarería, cestería y tejeduría. Los moqoit conforman una comunidad más reducida que habita el sur de la provincia y se dedica sobre todo a la

alfarería. En tanto la comunidad wichí se ubica en el noroeste del territorio provincial, en la región boscosa del Impenetrable, y realiza alfarería rústica y tejeduría de fibra vegetal, lana y algodón.

Además de los pueblos originarios, el territorio chaqueño recibió a fines del siglo XIX colonos provenientes de comunidades italianas, aunque la mayor expansión demográfica se dio durante el siglo XX con el fuerte desarrollo de los cultivos de algodón, que atrajo inmigrantes de otras partes del país y del centro y este de Europa (polacos, croatas, eslovenos, serbios, búlgaros, checoeslovacos, húngaros, austriacos, franceses y alemanes). Poblada de ese modo con inmigrantes extranjeros y de otras provincias argentinas, que se superpusieron a la población indígena, la provincia presenta una gran diversidad cultural.

El perfil productivo provincial se basa en la producción primaria, con importante participación de la agricultura (soja, algodón, girasol, maíz y sorgo), la ganadería bovina y la silvicultura (madera nativa). El nivel de industrialización es bajo y las actividades con mayor nivel de ocupación se concentran en el sector terciario, especialmente en la administración pública.

En la provincia se reconocen fuertes desequilibrios en los niveles de desarrollo de sus diferentes regiones. La ciudad capital, Resistencia, presenta algunas características propias de los grandes centros urbanos, tales como una elevada densidad poblacional, mejores condiciones de acceso a servicios públicos, mayor participación del empleo registrado y, en general, una mayor densidad y articulación socioeconómica y productiva, aunque las condiciones de vida están diferenciadas para la población que vive en los barrios populares. En el interior de la provincia, en cambio, la dispersión de la población dificulta el acceso a salud y la educación, los ingresos son menores y prevalecen la informalidad, el empleo por cuenta propia y las actividades de subsistencia, con baja escala y productividad. Esas características son marcadas en la región del bosque nativo El Impenetrable, en el noroeste de la provincia, pero también en otras regiones del interior, donde la presencia de pequeños productores de muy baja productividad y economías de subsistencia es elevada, con parte de la población habitando en parajes donde las condiciones de vida son precarias (CEPAL, 2023).

Existe también un interior “agroproductivo” en el que se desarrolla una variedad de actividades agropecuarias, como los cultivos frutihortícolas, la producción de madera y, con particular relevancia, un amplio y cada vez más influyente sector de cereales y oleaginosas, que le deja a la provincia solo una parte de la renta generada, en tanto los propietarios y productores son mayormente externos, provenientes de provincias como Córdoba, Santa

Fe o Buenos Aires. Esas zonas presentan condiciones de vida más favorables para sus habitantes.

Más allá de estos desequilibrios regionales, prevalecen en la provincia los problemas de insuficiencia de ingresos, elevada informalidad y bajos niveles de empleo formal, que se traducen en tasas de pobreza superiores a las del resto del país y del NEA. Según un informe elaborado por el INDEC (2024) en el que se presentan datos sobre pobreza e indigencia en 31 aglomerados urbanos durante el primer semestre de 2024, el Gran Resistencia registraba las tasas de pobreza e indigencia más altas del país, 76,2% y 38,6% respectivamente, en contraste con el promedio nacional (52,9 % de personas pobres y 18,1 % indigentes) y de la región NEA (por ejemplo, la vecina ciudad de Corrientes, presentaba un 52,3% de personas pobres y 13.4% indigentes). Además, según datos del censo 2022, el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) afectaba al 14,3% de la población, porcentaje que asciende al 17,7% en la franja etaria de 10 a 19 años.

Concluimos este apartado destacando la necesidad de caracterizar el territorio en cuanto a los patrones y evolución de la situación demográfica y socioeconómica y las condiciones de vida de la población, dando cuenta de las desigualdades sociales, económicas, regionales y étnicas que existen, en tanto los factores iniciales de desigualdad reproducen o amplían las brechas educativas y tienen una fuerte incidencia en las trayectorias escolares de los estudiantes. De allí la necesidad de asegurar el cumplimiento del derecho a la educación a través de políticas intersectoriales e integrales que permitan reducir estas desigualdades (MEN, 2022).

2. Dimensiones y organización del sistema educativo chaqueño

El sistema educativo provincial está integrado por cuatro niveles: inicial, primario, secundario y superior, y por diez modalidades: educación técnico profesional, educación de gestión organizacional, educación artística, educación especial, educación permanente de jóvenes y adultos, educación rural, educación bilingüe intercultural, educación en contextos de encierro, educación hospitalaria y domiciliaria y educación física. Comprende también el subsistema bibliotecario, los centros de educación física, los servicios técnicos docentes, la educación a distancia y semipresencial y la educación no formal. El Estado provincial reconoce, autoriza y supervisa el funcionamiento de instituciones educativas de gestión estatal y privada, gestión cooperativa y social y gestión social indígena.

De acuerdo con lo establecido por la Constitución Provincial en su artículo 81, “el Estado provincial organiza, administra y fiscaliza el sistema educativo con centralización política y normativa y descentralización operativa, de acuerdo con el principio democrático de participación”. El órgano del poder ejecutivo responsable del gobierno y administración de la educación es el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (en adelante, MECCyT) asistido por el Consejo de Educación[3].

La Ley de Educación Provincial Nº 1887–E (antes Ley Nº 6691), promulgada en diciembre de 2010, ratifica esa disposición. Establece que la administración educativa se realiza a través de las Direcciones Regionales dependientes del MECCyT y que el número de Direcciones Regionales, la delimitación espacial de cada una de ellas y la determinación de la instalación de su sede son establecidas por las autoridades educativas (art. 157).

De acuerdo con el decreto provincial Nº 823/21, que aprueba la estructura organizativa del MECCyT, las Direcciones Regionales tienen las siguientes funciones:

- gestionar la implementación de la política educativa provincial en las unidades educativas de su jurisdicción,
- planificar y ejecutar proyectos acordes a los lineamientos de la política educativa provincial,
- informar respecto de las demandas de su jurisdicción en cuanto a la dimensión curricular, equipamiento, edificación, creación y modificación de servicios educativos,
- asesorar a los directores de establecimientos educativos en la dimensión administrativa y pedagógica,
- diagnosticar en forma constante los procesos de enseñanza, aprendizaje, de organización y gestión de su zona de supervisión,
- actuar como nexo político con otras áreas y organismos gubernamentales y no gubernamentales a través de las subsecretarías.

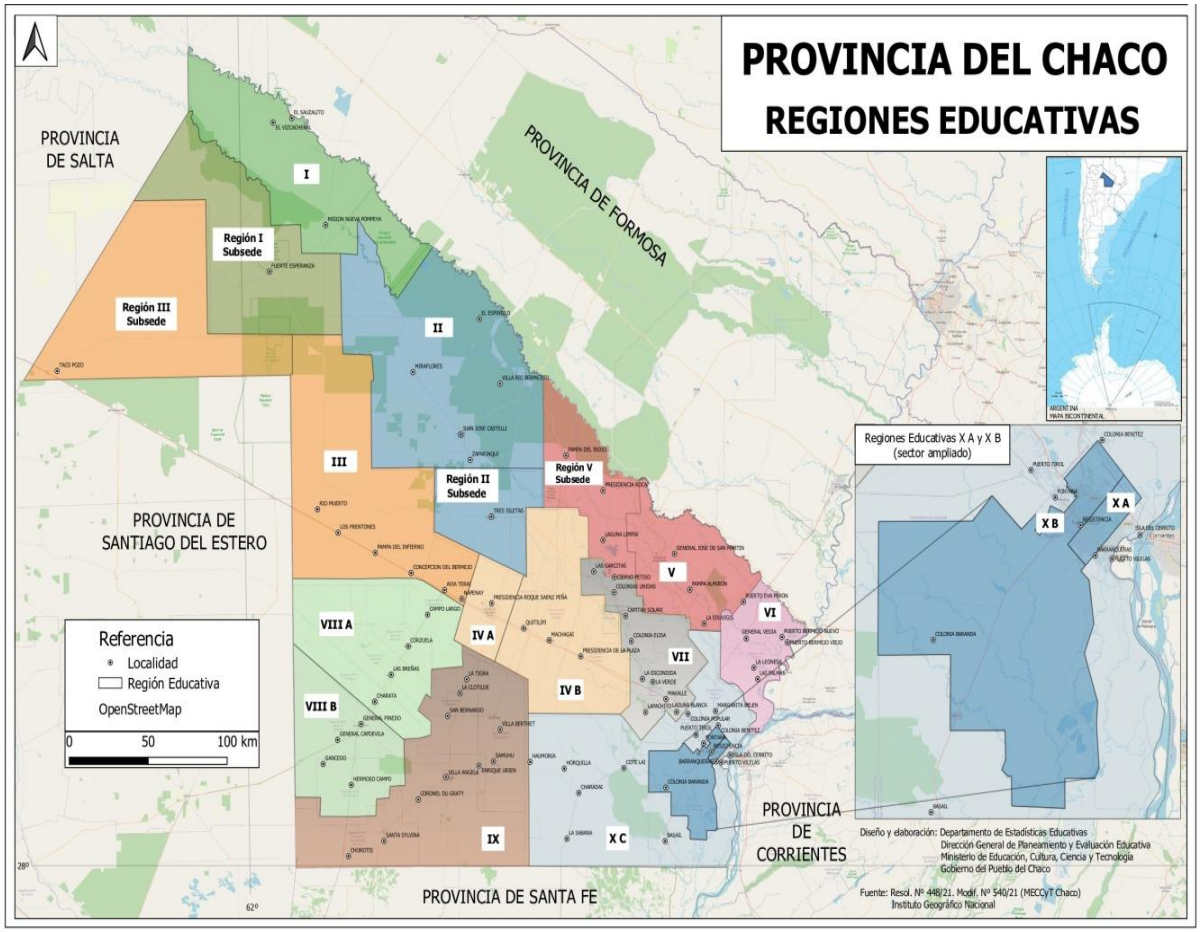
Las Direcciones Regionales son conducidas por los directores regionales, de quienes dependen jerárquicamente los supervisores técnicos de zona para todos los niveles,

[3] Este órgano constituye una instancia participativa, pluralista y representativa de los sectores sociales vinculados a la educación. Asume funciones de asesoramiento al ministerio en la elaboración de políticas educativas pero sus decisiones no tienen carácter vinculante, a diferencia de lo que ocurría antes de la reforma de la Constitución Provincial en 1994, donde era el organismo responsable de administrar el sistema educativo provincial.

modalidades y funciones del sistema, así como otros agentes que desarrollan tareas de carácter técnico o administrativo, entre los cuales encontramos a los Referentes Pedagógicos. En este nivel de gobierno situamos a los actores de nuestra investigación.

En la provincia del Chaco, poco antes del inicio del trabajo de campo en marzo de 2021, había culminado un proceso de reestructuración de las regiones educativas. A través de varias resoluciones (Nº 3275 de 2020 y modificatorias 102, 197, 448 y 540 de 2021), el MECCyT había demarcado los límites territoriales de las direcciones regionales y localizado las sedes y subsedes, quedando definidas 18 unidades administrativas, entre regiones, subregiones, sedes y subsedes, tal como representa el siguiente mapa:

Mapa Nº3: Regiones Educativas en la Provincia del Chaco. Año 2021.



Fuente: Departamento de Estadísticas Educativas, Dirección General de Planeamiento y Evaluación Educativa, MECCyT.

En cuanto a las dimensiones del sistema educativo, en el año 2023 la provincia contaba con 2332 establecimientos[4], distribuidos según ámbito y sector de gestión como se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro Nº 1: Establecimientos educativos según ámbito y sector de gestión. Año 2023

Sector de gestión	**Estatal**			**Privado**			**Social cooperativo**		
Ámbito	Total	Rural	Urbano	Total	Rural	Urbano	Total	Rural	Urbano
Establecimientos	**1.928**	775	1.153	**345**	13	332	**59**	6	53
Total General	**2332**								

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por el Departamento de Estadística Educativa del MECCyT.

Los datos evidencian la prevalencia del sector de gestión estatal (82,6%) por sobre el sector privado (17,8%) y la gestión social y cooperativa (2,5%). Los establecimientos situados en ámbitos rurales representan el 34% del total, y corresponden en un 97,6% a la gestión estatal. Llama la atención que la diferencia entre el número de escuelas urbanas y rurales no sea mayor, considerando la preeminencia de población urbana, pero es preciso considerar que las escuelas rurales se encuentran muy dispersas y en general tienen pocos estudiantes.

Podemos completar esta información considerando las unidades de servicio y cómo se distribuyen según nivel, modalidad y sector de gestión, a partir de datos que surgen del Padrón de Establecimientos actualizado al 12 de mayo de 2023[5]:

[4] Vale aclarar que este número refiere solamente a la cantidad de establecimientos, dentro de los cuales pueden funcionar una o más unidades educativas y unidades de servicios. Las unidades educativas se corresponden con los distintos niveles educativos y modalidades para los que se imparte educación, mientras que la unidad de servicio es la concreción de la oferta de un servicio educativo en una localización de un establecimiento, sea sede o anexo.

[5] El Padrón Oficial de Establecimientos Educativos es el único nomenclador federal de establecimientos educativos, ordenados por cue anexo. El padrón es actualizado en forma continua por cada una de las Unidades de Estadística Educativa de las jurisdicciones y utilizado como herramienta de consulta de información.

Cuadro Nº2: Unidades de servicio de todos los niveles y modalidades. Año 2023

Modalidad	Nivel	Sector de Gestión			Total
		Estatal	Gestión social/ cooperativa	Privado	
Común	Inicial	690	13	86	789
	Domiciliaria hospitalaria Inicial	3	0	0	3
	Primaria	1100	10	72	1182
	Domiciliaria hospitalaria Primaria	5	0	0	5
	Secundaria	323	18	84	425
	Superior No Universitario	102	14	67	183
	Bibliotecas y CEF	564	12	35	611
Adultos	Formación profesional	58	19	28	105
	Primaria	417	8	4	429
	Secundaria	116	24	19	159
Especial	Especial: todos los niveles	201	5	62	268
	Especial domiciliaria hospitalaria inicial	2	0	0	2
	Especial domiciliaria hospitalaria primaria	2	0	0	2
Total		3583	123	457	4163

Fuente: Dirección de Información Educativa. Dirección General de Planeamiento y Evaluación Educativa. MECCyT Chaco.

Como se desprende del cuadro, el 77% de las unidades de servicio corresponden a la educación común, mientras que el 16,5% pertenecen a la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (en adelante, EPJA) y el 6,5% a la Educación Especial. Respecto de los niveles educativos, el 19 % de las unidades de servicio son de Nivel Inicial, el 38,7% de nivel primario (28,3% de la educación común y 10,3% de Adultos) y el 14% de nivel secundario (10% y 4% en educación común y de adultos respectivamente).

Otros aspectos que podemos considerar para dimensionar el sistema educativo provincial, son la cantidad de alumnos, cargos docentes y horas cátedra. Según datos del Relevamiento Anual 2023[6], el sistema educativo contaba con 451505 estudiantes en la

[6] El Relevamiento Anual es un operativo anual y federal realizado por las Unidades de Estadística Educativa Jurisdiccionales que registran información cuantitativa fundamental sobre establecimientos educativos, sus alumnos y sus plantas orgánico-funcionales. Las principales variables que mide este operativo anual cada 30

educación común, de adultos y especial, distribuidos según modalidad, nivel, ámbito y sector de gestión de la siguiente manera:

Cuadro Nº3: Distribución de la matrícula según nivel, modalidad y sector de gestión. Año 2023

Tipo de Ed	NIVELES	TOTAL GRAL	ESTATAL			PRIVADO			SOC. COOP.		
			Total	R	U	Total	R	U	Total	R	U
Adultos	**Total**	**64138**	41148	**4538**	**36610**	12942	**126**	**12816**	10048	**75**	**9973**
	Formación Profesional	25640	12925	1208	11717	7796	0	7796	4919	0	4919
	Primaria	10791	10238	1975	8263	163	0	163	390	0	390
	Secundaria	27707	17985	1355	16630	4983	126	4857	4739	75	4664
Común	**Total**	**384392**	309550	**46944**	**262606**	64727	**1516**	**63211**	10115	**882**	**9233**
	Inicial	51971	42893	7161	35732	8085	33	8052	993	86	907
	Primaria	169589	146496	26308	120188	21188	177	21011	1905	214	1691
	Secundaria	102056	82240	11753	70487	16757	1145	15612	3059	419	2640
	SNU	60776	37921	1722	36199	18697	161	18536	4158	163	3995
Especial	**Total**	**2975**	2072	**148**	**1924**	728	**53**	**675**	175	**0**	**175**
	Educación Temprana	630	458	28	430	172	0	172	0	0	0
	Inicial	196	137	0	137	59	0	59	0	0	0
	Primaria	2149	1477	120	1357	497	53	444	175	0	175
	Total general	**451505**	352770	**51630**	**301140**	78397	**1695**	**76702**	20338	**957**	**19381**

Fuente: Dirección de Información Educativa. Dirección General de Planeamiento y Evaluación Educativa. MECCyT Chaco.

De acuerdo con los datos presentados en el cuadro, el 85 % de los estudiantes asistía a ofertas de la educación común, mientras que sólo el 14% y el 0,6% a la educación de adultos y la educación especial, respectivamente. A su vez, la gestión estatal concentraba el 78,1 % de la matrícula, seguida de la gestión privada con el 17,4% y la gestión social cooperativa con el 4,5 %. Sólo el 12% del total de la matrícula asistía a unidades de servicio del ámbito rural, siendo estas preponderantemente del sector estatal.

de abril son: matricula, secciones, cargos, docentes en actividad y horas cátedras de cada una de las ofertas educativas que componen los sistemas educativos provinciales.

Además, el sistema educativo provincial registraba 57046 docentes en actividad[7], de los cuales el 81% trabajaba en la gestión estatal y el 82,26 % en ámbitos urbanos. Contaba con 29138 cargos, correspondiendo el 80,7% al sector estatal y el 81,9 % al ámbito urbano, y 330011 horas cátedra, siendo el 76,1% del sector estatal y 85,3% del ámbito urbano.

La información que presentamos hasta aquí permite aproximarnos al conocimiento de los recursos que dispone la provincia para garantizar el derecho a la educación de la población, pues dicho objetivo requiere contar con escuelas, cursos y recursos materiales y humanos que sean suficientes y con alcance en todo el territorio. En esa línea, en el apartado que sigue, exponemos algunos datos referidos al financiamiento del sistema educativo provincial y a las condiciones materiales que caracterizan su funcionamiento, en particular aquellas vinculadas con la infraestructura escolar, la conectividad y los salarios docentes, en tanto ayudan a reconstruir el escenario en el cual se realizaron las entrevistas a los actores de niveles intermedios de gobierno.

3. El financiamiento del sistema educativo provincial

Uno de los indicadores que podemos considerar para valorar el esfuerzo fiscal que realiza en educación el gobierno provincial, es el que mide la participación del gasto jurisdiccional en educación en el gasto público provincial. Según un informe elaborado por el Ministerio de Educación de la Nación, en el que se comparan los presupuestos jurisdiccionales destinados a la educación en el año 2018, con un porcentaje del 26.6 %, el Chaco se situaba cercano al promedio general del 28%. Si se considera que en 2011 el gasto educativo era del 33% sobre el gasto público nacional, estos valores indican una baja persistente de 5 puntos en el período 2011-2018, descenso que se observa en 17 de las 24 jurisdicciones (MEN, 2022).

En efecto, según datos elaborados por la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo (CGECSE) del Ministerio de Educación de la Nación, el porcentaje del gasto educativo en Chaco en relación al gasto público de la provincia descendió progresivamente del 30.1% en 2011 al 23.7% en 2022. La misma tendencia se verifica si se observa la relación entre el gasto educativo y los ingresos corrientes, indicador que da cuenta de cuánto representa el gasto educativo respecto de los ingresos que recauda el

[7] Cabe aclarar que la cantidad de docentes en actividad es declarada en el Relevamiento Anual por cada unidad de servicio, por lo que si un docente trabaja en más de una escuela será contado más de una vez.

Estado provincial. Excepto un leve incremento en los años 2016 y 2017, el porcentaje del gasto educativo desciende hasta 2021, teniendo una leve mejoría en 2022.

A su vez, si consideramos la distribución del financiamiento según el objeto del gasto, en promedio el 78% de los gastos en educación de los presupuestos provinciales se destina a pagar salarios docentes y no docentes, a lo que se agregan las transferencias al sector privado (12%) que también financian planta de personal, lo que significa que el 90% de los gastos educativos se destinan a salarios (Curcio, Nistal y Volman, 2023). En el caso de Chaco, en el año 2021, el 81% del gasto educativo se destinó a personal y el 12% a transferencias al sector privado, lo que suma un total de 93% que se destina a salarios. Esto pone en evidencia las restricciones presupuestarias que tiene la provincia para formular e implementar políticas educativas propias, más allá de las que son financiadas con fondos nacionales.

Respecto de los salarios docentes, según un informe elaborado por el Ministerio de Educación de la Nación, en 2022 la región del país que registraba los niveles salariales más bajos era la región NEA. En el caso de Chaco, venía de un 2020 con rezago en cuanto a las actualizaciones del salario, ya que en el primer semestre de ese año las mejoras salariales fueron las acordadas en 2019, estando suspendida la aplicación de la cláusula gatillo[8] que recién se activó en septiembre. Con un último trimestre sin aumentos, concluyó el año situándose en la región detrás de Corrientes y de Misiones. A partir de marzo de 2021 la tendencia comenzó a revertirse. Se aplicó un incremento del 15% sobre el punto índice, afectando así a todos los componentes que derivan del sueldo básico. Además, se creó el componente "Recomposición docente" de carácter no remunerativo no bonificable para el personal docente que se desempeñaba en cargos y horas cátedra de los distintos niveles y modalidades. Como consecuencia de las cuatro variaciones en el básico ocurridas durante los meses de marzo, abril, julio y octubre, a fines de 2021 el salario básico en valores nominales era el segundo más importante de la región (CGESE, 2021).

La situación descripta permite entender por qué, al momento de realizar las primeras entrevistas en marzo de 2021, todavía no se iniciaban las clases por falta de acuerdo con los gremios docentes, en un conflicto que se había iniciado en 2020 y que se tradujo en paros continuos en el segundo semestre de ese año. El malestar docente se presentaba como un fenómeno generalizado y se expresaba en el alto acatamiento a los paros en las escuelas de gestión estatal.

[8] La cláusula gatillo tiene como objetivo que los trabajadores no pierdan ante la inflación, ya que se dispara automáticamente en función del porcentaje de inflación que se establece mediante el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Junto a la cuestión salarial, es preciso considerar otros aspectos que conforman las condiciones materiales de trabajo, como el estado de la infraestructura escolar y de la conectividad en escuelas y aulas, los que en el contexto pandémico resultaron claves para sostener la continuidad pedagógica.

Para aproximarnos al grado de conectividad en las escuelas, disponemos de un informe elaborado por el Ministerio de Educación de la Nación en base a datos del Relevamiento Anual 2019 (MEN, 2022). Según dicho informe, la situación de menor alcance de Internet se registraba en el norte del país, el 42% y 43% en el NEA y NOA respectivamente, mientras que, en las regiones del Centro, Cuyo y Sur, estos valores superaban el 80%. A su vez, considerando el total país, la situación era más desfavorable en las áreas rurales (47%) respecto de las urbanas (81%), y en la gestión estatal (62%) en comparación a la gestión privada (92%).

Además de este indicador, es necesario considerar el grado de conectividad en las aulas, ya que es una condición de posibilidad para el uso frecuente de las TIC en la enseñanza. A nivel país, en 2019 el 39% de las unidades de servicio del nivel secundario contaban con conectividad en sus aulas, siendo menor en las escuelas estatales (29%) y mayor en las privadas (47%). En ámbitos rurales, la situación era menos frecuente: solo el 23% tenía conectividad en los salones. En relación a este indicador las dos áreas del norte del país contaban con menor alcance de Internet en sus aulas (22% en NEA y 19% en NOA). En correspondencia con lo observado en otros indicadores de recursos, la cobertura de Internet en aulas resultaba más baja en las unidades de servicio cuyo alumnado era de nivel socioeconómico más bajo (el 24% en el Quintil 1 frente al 62% en el Quintil 5).

En cuanto al estado de los edificios escolares en la provincia, según un informe elaborado por la Subsecretaría de Infraestructura escolar del MECCyT, durante el año 2020 se trabajó con el presupuesto elaborado en la gestión anterior (2019), que dejaba un margen acotado para intervenciones menores de urgencias y ampliaciones de las escuelas. En el documento se señala que la suspensión de la presencialidad en la segunda semana de clases

> (…) provocó la peor consecuencia en materia de infraestructura que hasta el día de hoy cuesta mucho revertir, el abandono de los edificios por más de un año, el vandalismo, robo de elementos, de los sistemas de bombeo, a esto se le sumó la falta de trabajo de las cooperadoras que impidió el ingreso de recursos a los establecimientos que habitualmente se destinaba a mantención mínima (MECCyT, 2022)

Según el informe, a partir de septiembre de 2020 se efectuaron reparaciones menores en escuelas para la vuelta a clases en localidades del interior sin circulación viral y otros arreglos necesarios en el Gran Resistencia solicitados por los directivos, mientras que en paralelo se realizaron obras de construcción y ampliación de escuelas con fondos de programas nacionales. En total en 2020 se llegó a intervenir 169 escuelas, proceso que se amplió al año siguiente dado que en el presupuesto 2021 hubo un significativo aumento en las partidas asignadas al mantenimiento y refacción de escuelas. El informe señala que para lograr el regreso seguro a las aulas fue necesario priorizar intervenciones, porque más del 50% de los establecimientos tenía alguna problemática de infraestructura, y si no estaban en condiciones de cumplir con los protocolos se suspendía la presencialidad. Se efectuaron múltiples intervenciones sanitarias y en el sistema eléctrico, buscando lograr la operatividad de las instituciones.

Según lo expuesto en el informe, las direcciones regionales se transformaron en los principales actores del retorno a clases en 2021. Su principal rol fue identificar necesidades de sus establecimientos a cargo, velar por el cumplimiento de los protocolos y adquirir materiales para intervenciones menores, trabajando en conjunto con intendentes, directores de escuelas y equipo de infraestructura escolar. La gran cantidad de establecimientos (alrededor de 1.000) que requerían intervenciones de forma inmediata implicó realizar un trabajo conjunto entre distintos ministerios, firmando convenios con organismos del Estado, apoyados en las Direcciones Regionales y en sus referentes de infraestructura.

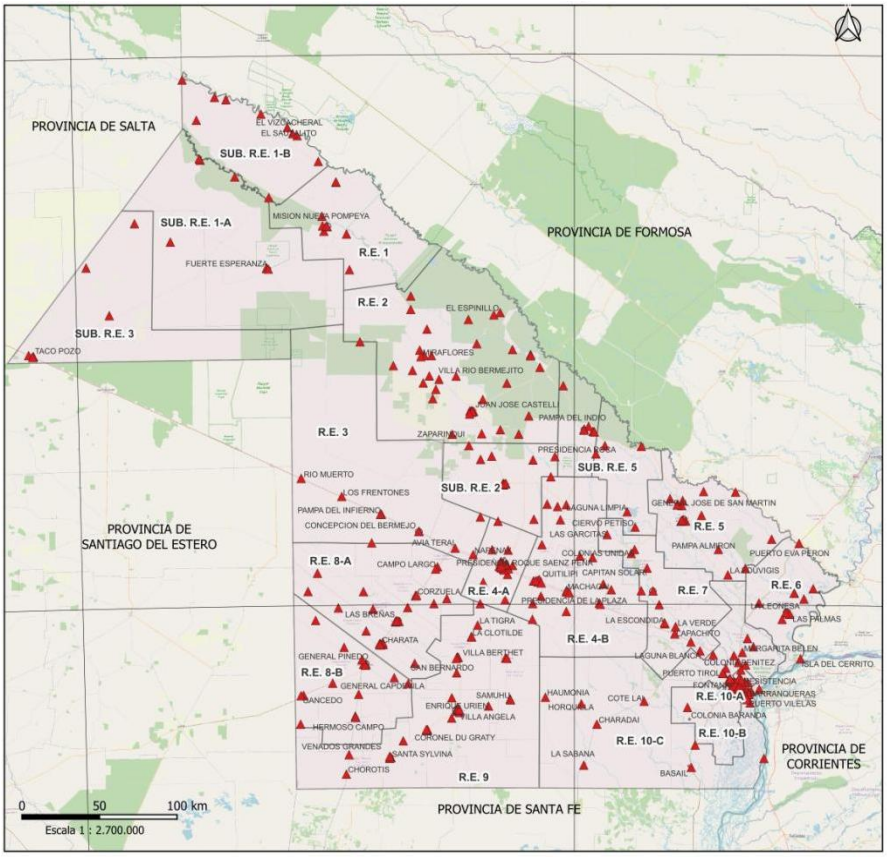
Para finalizar este apartado, destacamos la importancia de considerar los contextos y las condiciones materiales de trabajo, no sólo porque configuran las condiciones de posibilidad para la implementación de las políticas educativas, orientadas en este caso a sostener la continuidad pedagógica en el contexto de pandemia, sino también porque influyen en el modo en que son recibidas por los actores escolares, en su aceptación y disposición para colaborar con ellas, cuestiones que examinaremos en el capítulo 7.

Luego de esta breve caracterización del sistema educativo chaqueño y de los recursos que dispone, presentamos en los apartados que siguen información que nos permite describir la situación actual del nivel secundario en la provincia y reconocer algunas tendencias que caracterizaron su expansión en los últimos años.

4. El nivel secundario en la provincia: situación actual y evolución reciente

Según el Relevamiento Anual 2023, la provincia contaba en el nivel secundario con 426 unidades de servicio en la educación común y 158 en la educación de jóvenes y adultos, con prevalencia del sector estatal por sobre el privado y la gestión social cooperativa, y del ámbito urbano respecto del rural. En el siguiente mapa se presenta la localización de las unidades correspondientes a la educación común:

Mapa Nº4: Localización de unidades de servicio del nivel secundario de la educación común. Año 2023



Fuente: Dirección de Información Educativa. Dirección General de Planeamiento y Evaluación Educativa. MECCyT Chaco.

A estas unidades de servicio se suman las pertenecientes a la EPJA, ubicadas en su mayoría en ámbitos urbanos. A su vez, este conjunto de ofertas educativas de nivel secundario es desarrollado en diferentes tipos de establecimientos. En el siguiente cuadro, presentamos una lista de denominaciones y sus correspondientes acrónimos, con los cuales la administración educativa los diferencia:

Cuadro Nº 4: Tipos de establecimientos según modalidad y sector de gestión. Año 2023

Modalidad	Acrónimo	Denominación
Común	EES	Escuela de Educación Secundaria
	UEGP-EES	Escuela de Educación Secundaria de Gestión Privada
	EPGS-EES	Escuelas de Educación Secundaria de Gestión Social
	PE-EES	Escuela de Educación Secundaria Proyecto Especial[9]
Común - Rural	EFA	Escuela de Familia Agrícola
	UEGP-EFA	Escuela de Familia Agrícola de Gestión Privada
Común – Técnico Profesional	EET	Escuela de Educación Técnica
	EEA	Escuela de Educación Agropecuaria
	UEGP-EEA	Escuela de Educación Agropecuaria de Gestión Privada
	EETA	Escuela de Educación Técnica Aeronáutica
	UEGP-EET	Escuela de Educación Técnica de Gestión Privada
Común – Intercultural Bilingüe	EEPGCBII	Escuela Pública de Gestión Comunitaria Bilingüe Intercultural Indígena
	PE-EFABI	Escuela de Familia Agrícola Bilingüe Intercultural Proyecto Especial
Jóvenes y Adultos	ESJA	Escuela Secundaria de Jóvenes y Adultos (ex BLA: Bachilleratos Libres para Adultos)

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por la Dirección de Información Educativa. Dirección General de Planeamiento y Evaluación Educativa. MECCyT Chaco.

Por otra parte, al comparar los datos que surgen de los Relevamientos Anuales 2013 y 2023, observamos que se produjo un incremento en las variables unidades de servicio, horas cátedra y matrícula. En la educación común, de 331 unidades de servicio en 2013 se pasó a contar con 426 en 2023. El aumento también se produjo en la EPJA, que disponía de 81 unidades en 2013 (equivalente al 20% del total de ofertas para el nivel) y en 2023 pasó a tener 158 (el 27% del total). En el cuadro que sigue presentamos la distribución de las ofertas en ambos años, considerando la modalidad, ámbito y sector de gestión:

[9] Según la Ley Provincial de Educación Nº1887-E, "se denominan proyectos especiales a los planes y programas que el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología proyecte en el marco de la política educativa por necesidades de los niveles y modalidades, para mejorar o afianzar los objetivos de la educación. Estos proyectos serán de carácter transitorio por convenios con otros organismos o por decisión del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología" (art.304).

Cuadro Nº5. Unidades de servicio de nivel secundario, según modalidad, ámbito y sector de gestión (en %), años 2013 y 2023

		Educación común		Jóvenes y Adultos	
Dimensiones		**2013**	**2023**	**2013**	**2023**
Ámbito	Urbano	62	59	85	77
	Rural	38	41	15	23
Sector de gestión	Estatal	81	76	89	73
	Privado	18	20	7	11
	Social Cooperativo	1	4	4	16

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por el Departamento de Estadísticas Educativas, Dirección General de Planeamiento y Evaluación Educativa, MECCyT.

Comparando los datos de 2013 y 2023 notamos que se sostiene la prevalencia del ámbito urbano por sobre el rural, más marcada en la educación de adultos. No obstante, en ambas modalidades se observa un incremento de las ofertas en las zonas rurales. Por otra parte, advertimos la disminución de las unidades de servicio de gestión estatal y el aumento de la gestión privada y de la gestión social cooperativa, de un modo más acentuado en la EPJA. Es notable el crecimiento de la gestión social en el periodo, sobre todo en esta última modalidad[10].

En consonancia con el aumento de las ofertas de educación secundaria, se produjo el incremento de la cantidad de horas cátedra asignadas al nivel. Mientras que en 2013 la educación común contaba con 165495 horas, ese número asciende a 214655 en 2023. También se produjo un incremento en la EPJA, de 8864 a 17546 horas cátedra. Es necesario considerar que no solamente aumentó el número de ofertas, sino que estas se diversificaron más, debido a que se modificaron los planes de estudio y se incluyeron nuevas orientaciones, con la consiguiente creación y afectación de horas que ello requería. En el siguiente cuadro presentamos los datos de 2013 y 2023, referidos a la distribución de las horas cátedra según modalidad, ámbito y sector de gestión:

[10] Cabe aclarar las escuelas de gestión social cooperativa comenzaron a crearse en la Provincia del Chaco en el año 2012.

Cuadro Nº6: Distribución de horas cátedra en el nivel secundario según modalidad, ámbito y sector de gestión (en %), años 2013 y 2023

		Educación común		Jóvenes y Adultos	
Variables		**2013**	**2023**	**2013**	**2023**
Ámbito	Urbano	83	80	90	87
	Rural	17	20	10	13
Sector de gestión	Estatal	89	84	86	63
	Privado	11	13	6	19
	Social Cooperativo	1	2	8	17

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por el Departamento de Estadísticas Educativas. Dirección General de Planeamiento y Evaluación Educativa. MECCyT.

Acompañando la evolución de las unidades de servicio, notamos en esta distribución un incremento de tres puntos porcentuales a favor del ámbito rural, en ambas modalidades. Respecto del sector de gestión, se confirma la tendencia señalada anteriormente de disminución de la gestión estatal junto a un crecimiento de la gestión privada y social, de un modo más acentuado en la EPJA.

Por último, en cuanto a la matrícula del nivel, según los datos del Relevamiento Anual 2023, el sistema educativo contaba con 102056 estudiantes en el nivel secundario de la educación común, sólo 412 más que en 2013, lo que indica que en diez años no hubo un aumento considerable de la matrícula en esta modalidad. Puede que parte de los alumnos que antes iba a la educación común ahora se encuentre en la modalidad de jóvenes y adultos, como puede inferirse del siguiente cuadro:

Cuadro Nº7. Distribución de la matrícula de nivel secundario según modalidad, ámbito y sector de gestión (en %), años 2013 y 2023

		Educación común		Jóvenes y Adultos	
Variables		**2013**	**2023**	**2013**	**2023**
Ámbito	Urbano	87	87	94	94
	Rural	13	13	6	6
Sector de gestión	Estatal	87	81	90	65
	Privado	12	16	3	18
	Social Cooperativo	1	3	7	17

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por el Departamento de Estadísticas Educativas. Dirección General de Planeamiento y Evaluación Educativa. MECCyT

Lo primero a destacar es que en ambas modalidades se mantiene estable la distribución de la matrícula por ámbito, aunque como vimos, hubo un crecimiento de las ofertas en las zonas rurales. Por otra parte, se confirma la tendencia que marca la menor presencia del sector estatal, por la migración de matrícula a la gestión privada y la gestión social, sobre todo en la EPJA. En esta modalidad en el período 2013-2023 se produjo un incremento del 67% en la cantidad de estudiantes, que pasó de 18524 a 27707 en 2023. Esta tendencia se evidencia también a nivel nacional. Según un informe elaborado por el Ministerio de Educación de la Nación (MEN, 2022), el crecimiento de la matrícula en la educación de jóvenes y adultos es traccionado por la obligatoriedad del nivel desde 2006, y por el incremento acumulado de la población joven que no alcanza a culminar la educación obligatoria en la escuela secundaria común y se matricula en esta modalidad.

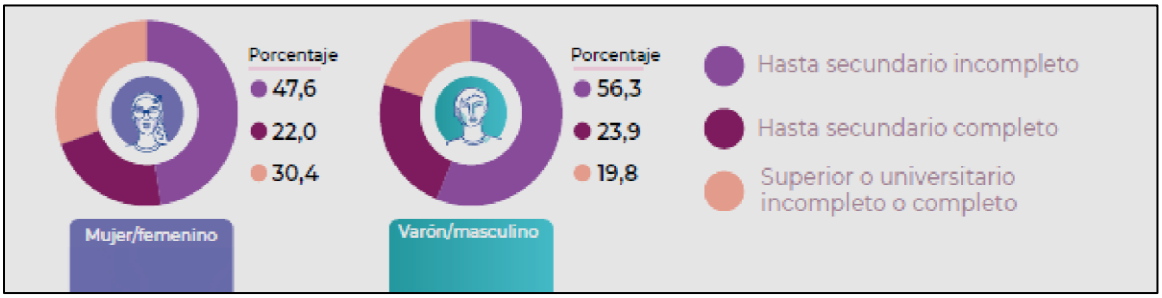
Hasta aquí presentamos datos que dan cuenta de las ofertas de educación secundaria en la provincia y del proceso de expansión del nivel que se produjo en los últimos años. Esa información nos permite conocer los recursos que dispone la provincia para garantizar el derecho a la educación secundaria. No obstante, podemos preguntarnos por los resultados de las políticas implementadas hasta el momento. En relación a ello, en el apartado que sigue, examinamos algunos indicadores educativos, que nos permiten aproximarnos al grado de efectivización del mandato de obligatoriedad del nivel secundario en la provincia.

5. Indicadores de acceso, trayectorias educativas y calidad de los aprendizajes en el nivel secundario

El acceso al nivel constituye el primer peldaño de la inclusión educativa y da cuenta de la cobertura poblacional efectiva. Presentamos algunos indicadores tomando como base los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022.

En cuanto a la tasa de asistencia por edad escolar, de 92544 adolescentes de 13 a 17 años en 2022, el 88% asistía a un establecimiento educativo, el 11.2% había asistido en algún momento y el 0.8% nunca asistió. A su vez, el 81 % de esa población asistía a un establecimiento de nivel secundario. Además, población de otros grupos de edades superiores asistía al nivel, lo que confirma la importancia de las ofertas de educación secundaria en la modalidad de jóvenes y adultos para cubrir esas demandas. Por otra parte, considerando el máximo nivel educativo alcanzado en la población que asistió al sistema educativo de 25 años o más, en 2022 todavía era alto el porcentaje de población con secundario incompleto, como se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico Nº 1. Máximo nivel educativo alcanzado por la población en viviendas particulares de 25 años y más, por sexo registrado al nacer. Año 2022.

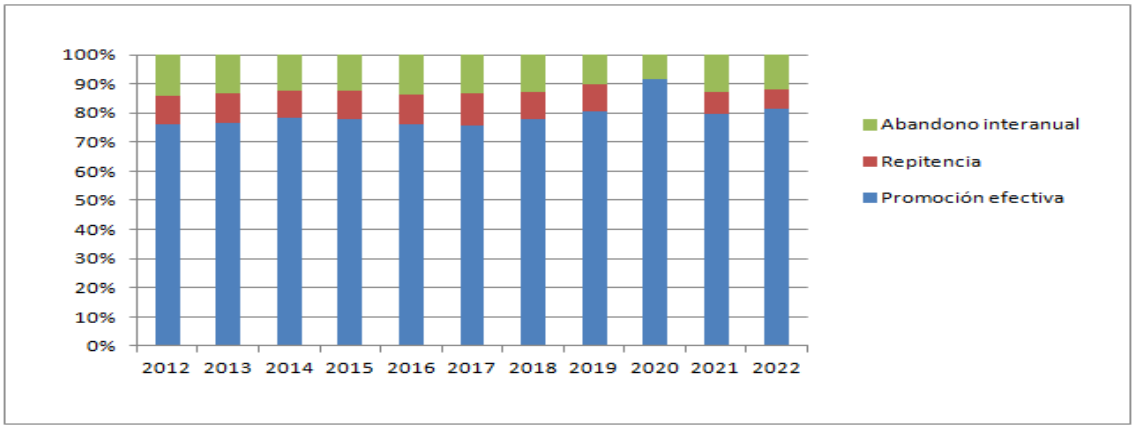


Fuente: extraído de INDEC (2023). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. Educación. p.24

Si a estos datos se agregan otros indicadores educativos, relacionados con las trayectorias educativas, veremos que, si bien se ha mejorado el acceso al nivel, todavía no se puede garantizar la permanencia y el egreso. De ahí la necesidad de examinar cómo los estudiantes sostienen su escolaridad, cómo avanzan y a qué ritmo. Para ello consideramos un conjunto de indicadores relativos a la retención y el desgranamiento de matrícula y a la graduación en el nivel secundario.

En primer lugar, las tasas de promoción efectiva, repitencia y abandono, que permiten analizar entre dos años calendario consecutivos, de cada 100 matriculados en el año inicial, cuántos alumnos se ubican en cada una de esas tres situaciones. El siguiente gráfico presenta cómo evolucionaron estos indicadores en el período 2012-2022:

Gráfico Nº2. Tasas de promoción efectiva, repitencia y abandono interanual en el nivel secundario de la educación común en Chaco. Período 2012-2022

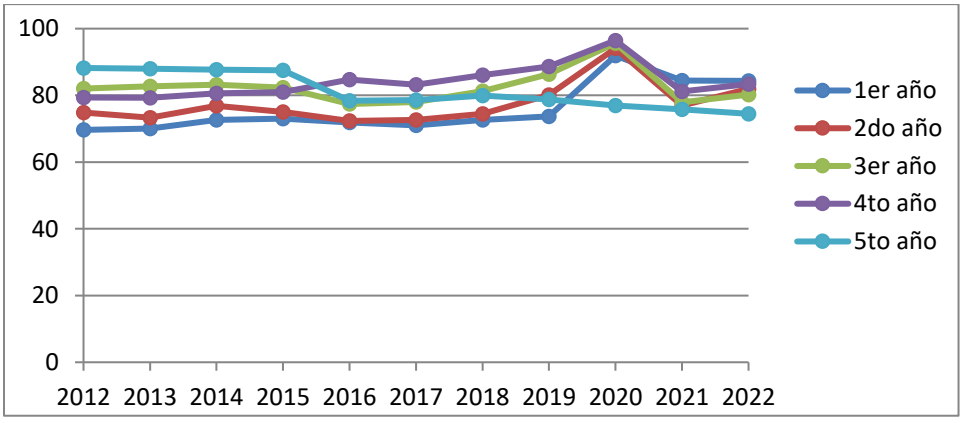


Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Subsecretaría de Evaluación e Información Educativa. Secretaría de Educación de la Nación.

Observamos en el gráfico que los valores se mantienen bastante estables en el período, excepto en el año 2020 que no hubo repetición por la decisión de unificar los ciclos lectivos 2020-2021 e implementar la promoción acompañada a toda la población escolar. Las tasas de promoción efectiva varían entre el 76% y el 81%; las de repitencia, entre 9% y 11% previo a la pandemia, disminuyendo en 2021 y 2022 al 8% y 7% respectivamente; mientras que las de abandono interanual oscilan entre el 12% y 14%, salvo en 2019 y 2020 que descienden al 10% y 8%. Si bien se llevaron adelante políticas educativas nacionales y provinciales para disminuir el abandono y la repitencia y mejorar la promoción en el nivel secundario, notamos que las tasas no se modificaron sustancialmente en el periodo analizado.

Podemos examinar también si se reconocen diferencias en el comportamiento de estos indicadores al considerar los años de estudio. En el gráfico que sigue, se presenta la evolución de las tasas de promoción efectiva en el nivel secundario de la educación común considerando el mismo período. En líneas generales, a medida que se avanza en la escolaridad tiende a mejorar la promoción. El primer año presenta los valores más bajos, manteniéndose estable hasta 2019 (entre 70 y 74%). En 2020 asciende notablemente y luego desciende, aunque a valores más próximos a los del resto de los años (84%). Segundo, tercero y cuarto año presentan una evolución similar, aunque presentando tasas más altas. En cambio, el quinto año presenta los valores más altos (88%) hasta 2015 y luego desciende progresivamente, sin alterarse esta tendencia durante 2020. Esto se debe en gran medida al aumento del abandono interanual que se produce en el último año de estudios.

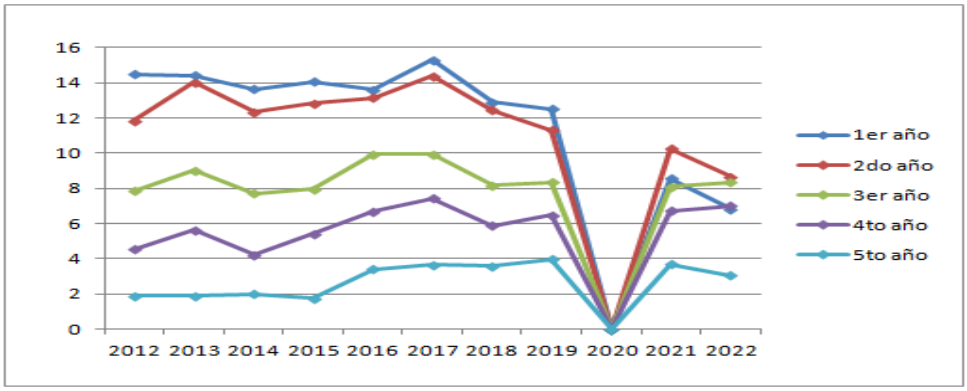
Gráfico Nº3. Tasas de promoción efectiva en el nivel secundario de la educación común en Chaco, según año de estudios. Período 2012-2022



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Subsecretaría de Evaluación e Información Educativa. Secretaría de Educación de la Nación.

En cuanto a las tasas de repitencia, descienden a medida que se avanza en la escolaridad, como podemos observar en el siguiente gráfico:

Gráfico Nº4. Tasas de repitencia en el nivel secundario de la educación común en Chaco, por año de estudios. Período 2012-2022

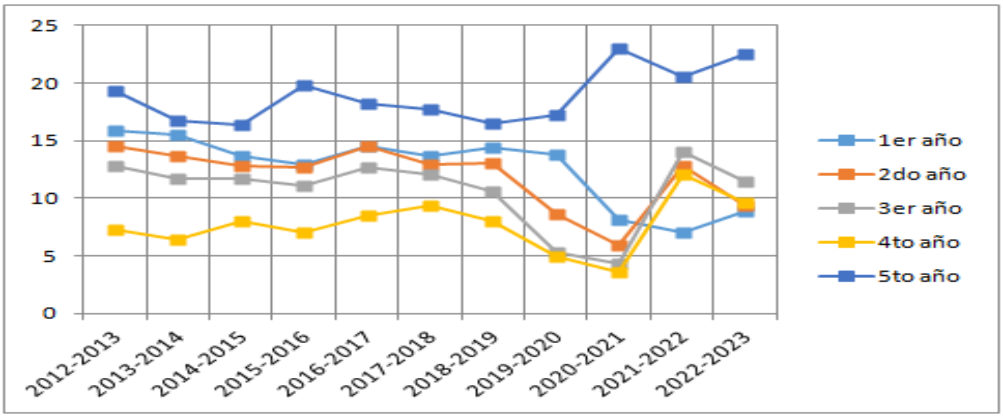


Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Dirección de información Educativa. Subsecretaría de Evaluación e Información Educativa. Secretaría de Educación de la Nación.

Obviando el año 2020, donde no hubo repitencia, se advierte en primero y segundo año una tendencia descendente en la evolución de los valores, aproximándose a los del ciclo superior. Por su parte, las tasas de tercero, cuarto y quinto año se mantienen estables en sus valores en relación a los que presentaban antes de la pandemia.

Por último, en el gráfico que sigue se presenta la evolución del abandono interanual durante el período 2012-2023:

Gráfico Nº5. Tasas de abandono interanual en el nivel secundario de la educación común en Chaco, por año de estudios. Período 2012-2023



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Dirección de información Educativa. Subsecretaría de Evaluación e Información Educativa. Secretaría de Educación de la Nación.

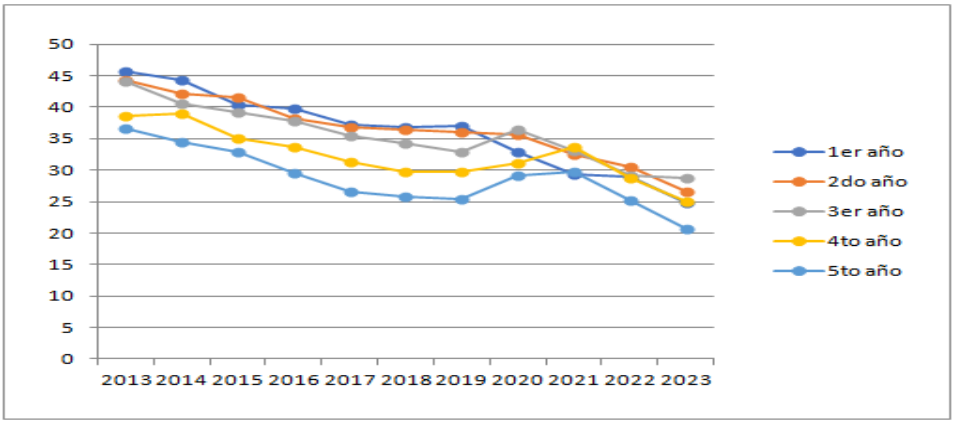
Advertimos en el gráfico que las tasas de abandono interanual son más altas en el último año de estudios. Esto puede deberse a que parte de estos jóvenes asumen tempranamente obligaciones de la edad adulta (trabajan o tienen su propia familia) y muchos de ellos, cumplidos los 18 años, optan por continuar sus estudios en la EPJA o bien abandonan sus estudios. En cambio, de primero a cuarto año se observa una evolución similar, aunque los valores decrecen a medida que se avanza en la escolaridad (en consonancia con el aumento de la promoción y la disminución de la repitencia). Entre los años 2020 y 2021 se observa un descenso pronunciado de las tasas[11], posiblemente por las medidas adoptadas en el contexto de pandemia para sostener la continuidad pedagógica, pero posteriormente vuelven a ascender en segundo y tercer año a valores semejantes a 2019, en cuarto año superando los valores históricos y en primer año con un incremento menor.

Por otro lado, una de las consecuencias de la repitencia y del abandono es la baja tasa de graduación. Según consta en un informe elaborado por el Departamento de Estadísticas Educativas del MECCyT, tomando como fuente el Relevamiento Anual 2022, 57 de cada 100 estudiantes llegaban al quinto año del nivel secundario, y solamente 53 tenían la edad teórica requerida, lo que nos lleva a considerar otro efecto del desgranamiento de la matrícula que es la sobreedad.

La tasa de sobreedad expresa el porcentaje de alumnos con edad mayor a la edad teórica correspondiente al año de estudio en el cual están matriculados. En el siguiente gráfico, representamos cómo ha evolucionado este indicador en el nivel secundario de la educación común en la Provincia del Chaco durante el período 2013-2023.

[11] Cabe aclarar que los técnicos del ministerio que procesan esta información, consideran que los datos reportados por las escuelas en el contexto de pandemia no son tan fiables como los de otros años, dadas las condiciones excepcionales que caracterizaron ese período y que no se pudo efectuar un control riguroso de la información suministrada.

Gráfico Nº6. Tasa de sobreedad en el nivel secundario de la educación común en Chaco, por años de estudios. Período 2013-2023



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Dirección de información Educativa. Subsecretaría de Evaluación e Información Educativa. Secretaría de Educación de la Nación

Podemos observar en el período una tendencia descendente en las tasas de sobreedad correspondientes a todos los años de estudio. Aun así, los valores se sitúan por encima de los promedios a nivel país. Los más altos se registran de primero a tercer año, y son más bajos en cuarto y quinto, probablemente debido a que muchos estudiantes mayores de 18 años pasan de la educación común a las alternativas que les ofrece la modalidad de jóvenes y adultos.

Por último, consideramos algunos indicadores referidos a los niveles de aprendizaje alcanzados por los estudiantes de nivel secundario en las pruebas Aprender 2022[12]. En ellas se evaluó a alumnos de 5to año en las áreas de Lengua y Matemática en las 24 jurisdicciones. En general, a nivel país, los resultados revelan un ligero deterioro en los aprendizajes de Lengua, en relación con el operativo realizado en el 2019, y un detrimento más acentuado en Matemática. Se observa un declive, aunque con variaciones, en todos los estratos, independientemente de la procedencia social de los estudiantes, del tipo de

[12] En Argentina, los niveles de conocimiento y las capacidades de los estudiantes del sistema educativo se miden de manera estandarizada a través de evaluaciones en distintas áreas de conocimiento, tales como Lengua, Matemáticas, Ciencias Naturales y Sociales. Las pruebas estandarizadas son herramientas técnicas implementadas desde el nivel central del gobierno de la educación que ofrecen información sistemática y general sobre los logros académicos de los estudiantes de primaria y secundaria. Tienen, como cualquier medición, debilidades y fortalezas. Una de sus debilidades es que son estandarizadas, es decir, no contemplan la particularidad de los procesos de enseñanza y de aprendizaje que se desarrollan en cada escuela o aula. Esta debilidad puede ser vista también como una fortaleza, ya que ofrecen una medida común de los conocimientos o capacidades básicas que tiene la totalidad de estudiantes del país, más allá de sus contextos (MEN, 2022).

establecimiento al que asisten y de su jurisdicción territorial. Los resultados del área de Lengua muestran que la cantidad de estudiantes que se encuentran en los niveles de menor desempeño (por debajo del nivel básico y básico) se trasladó del 38,3% en 2019 al 43% en 2022. Mientras que los resultados del área de Matemática muestran que también se produjo un deterioro en los logros de aprendizaje, ya que en 2019 el 71,4% se encontraba en los niveles de menor desempeño, mientras que en 2022 esa proporción aumentó al 82,4%.

En cuanto a los resultados de Chaco, en el área de matemática el 92,7% de los estudiantes se ubicaron en los niveles de bajo desempeño (por debajo del nivel básico y básico), superando a la media nacional que era 82.4%. Si consideramos el sector de gestión, el 75,9 % de los estudiantes de escuelas estatales tuvieron resultados por debajo del nivel básico, en comparación con el 54,5% de las escuelas privadas, mientras que en la gestión estatal sólo el 18,8% alcanzó el nivel básico, respecto 30,4% de la gestión privada. Por otra parte, si consideramos el ámbito, el 81,3% de los estudiantes de escuelas rurales obtuvieron resultados por debajo del nivel básico, a diferencia del 69,9% de las escuelas urbanas.

En cuanto a los resultados en el área de Lengua, el 58,1% de los estudiantes se ubicaron en los niveles de bajo desempeño, valor superior a la media nacional que era 43%. Los estudiantes del sector privado tuvieron un mejor desempeño, mostrando un 42% de desempeño bajo y un 43.1% de nivel satisfactorio, a diferencia de la gestión estatal, con un desempeño bajo del 62.4% y satisfactorio del 30.9%. Considerando el ámbito, el 73.5%, de los estudiantes de escuelas rurales tuvo un bajo desempeño, que contrasta con el 55.9% de las escuelas urbanas, en donde la proporción de desempeños satisfactorios alcanzó el 34.8% respecto del 24.4% de las escuelas rurales. Se observa en general, tanto en lengua como en matemática, que los resultados mejoran a medida que aumenta el nivel socioeconómico.

En base a los datos presentados, en relación al acceso, permanencia y egreso del nivel y a los resultados de los operativos de evaluación de la calidad, concluimos que la situación educativa no ha mejorado en los últimos años, a pesar de las políticas educativas implementadas. Si bien se produjo una ampliación del acceso, continúan presentándose dificultades para garantizar trayectorias escolares continuas y que quienes logran finalizar el nivel alcancen los aprendizajes mínimos requeridos.

6. Conclusiones del capítulo

La caracterización del contexto provincial efectuada en el capítulo nos permitió dar cuenta de las desigualdades sociales, económicas, regionales y étnicas que lo atraviesan. Sabemos que esas desigualdades reproducen o amplían las brechas educativas y que tienen una fuerte incidencia en las trayectorias escolares de los estudiantes. Por tanto, su consideración es necesaria a la hora de analizar la implementación de políticas orientadas a garantizar la inclusión educativa, así como sus resultados y efectos.

Por otra parte, conocer las dimensiones del sistema educativo chaqueño, los recursos que dispone y las condiciones materiales de funcionamiento, en términos de infraestructura escolar, conectividad y salarios docentes, nos ayudó a reconstruir el escenario en el cual se realizó la investigación, y a entender cuáles fueron las condiciones de posibilidad en las que se implementaron las políticas para sostener la continuidad pedagógica en el contexto de pandemia.

En particular, la caracterización del nivel secundario, en términos de cobertura, cantidad y tipos de unidades educativas, matrícula, docentes e indicadores de acceso, eficiencia y calidad, permitió dar cuenta de una situación educativa que no ha mejorado en los últimos años a pesar de las políticas educativas implementadas. Si bien se produjo una ampliación del acceso, continúan presentándose dificultades para garantizar trayectorias escolares continuas y que quienes logran finalizar el nivel alcancen los aprendizajes mínimos requeridos.

Frente a estas dificultades, diferentes estudios realizados en nuestro país ensayaron posibles explicaciones sobre los resultados de estas políticas, participando en un debate que continúa abierto en la actualidad. Algunos de ellos serán retomados en la revisión de antecedentes en el próximo capítulo. Consideramos que nuestra investigación puede aportar a esas discusiones y análisis desde la perspectiva de los actores de niveles intermedios de gobierno. Desde la posición que ocupan en el aparato estatal, es posible indagar tanto sobre la mediación jurisdiccional de las políticas educativas acordadas federalmente y su despliegue territorial, como sobre las apropiaciones institucionales que tienen lugar en las escuelas.

Capítulo 2: Estado del arte sobre políticas educativas para la educación secundaria y la mediación efectuada por los actores de niveles intermedios de gobierno

En este capítulo presentamos resultados de la búsqueda de antecedentes que se efectuó en el inicio y durante el proceso de investigación, ordenados en torno a dos ejes entre los cuales se sitúa el objeto de estudio de la tesis. Por una parte, estudios sobre la implementación de políticas educativas, en particular, aquellas orientadas a alcanzar la inclusión educativa y el cumplimiento de la obligatoriedad del nivel secundario. Por otra parte, investigaciones sobre el funcionamiento de las burocracias educativas, con especial interés en los actores de niveles intermedios de gobierno, entre los cuales se destacan los supervisores escolares.

Para la presentación del primer eje, consideramos dos estados del arte que examinan las características, tendencias, vacancias y obstáculos en el desarrollo de la investigación sobre políticas para la educación secundaria en Argentina desde el año 2003 en adelante. A partir de allí reseñamos estudios específicos que tienen varios puntos de contacto con nuestra investigación. Avanzamos luego en la presentación del segundo eje, que cobra mayor centralidad por su vínculo directo con el objeto de estudio de la tesis, que es la mediación efectuada por los actores de niveles intermedios de gobierno en la implementación de políticas educativas, en este caso orientadas a la inclusión educativa y el cumplimiento de la obligatoriedad del nivel secundario. Concluimos el capítulo con una serie de reflexiones vinculadas con la relevancia y pertinencia social de la investigación realizada.

Cabe aclarar que, en la selección de antecedentes para ambos ejes, se priorizaron estudios de base empírica y no trabajos teóricos, ensayos u otro tipo de producciones donde se despliegan opiniones sobre las políticas implementadas por los gobiernos o se comentan resultados de otros estudios.

1. Investigaciones sobre políticas para la inclusión educativa y el cumplimiento de la obligatoriedad de la escuela secundaria en Argentina

Recuperamos en primer lugar un estudio realizado en forma conjunta por FLACSO y UNICEF, que permitió la construcción de un estado del arte sobre la investigación en políticas educativas para la educación secundaria en la Argentina entre los años 2003 y 2017

(Steinberg, 2018). En el informe, las investigaciones identificadas son clasificadas en dos grandes grupos. En la categoría políticas de universalización de la escuela secundaria, se incluyen estudios referidos a planes o programas que asignan recursos a jóvenes provenientes de hogares con bajo nivel socioeconómico que se encuentran al margen de la escuela. Ejemplos de ello son el Plan de Mejora Institucional, el Programa Conectar Igualdad, planes de terminalidad (como el Plan FinES, por ejemplo), el Programa Nacional de Becas Estudiantiles y otras políticas socioeducativas para el nivel secundario.

En tanto que, en la categoría políticas de reformas en la estructura académica y en la organización del sistema educativo, se reúnen investigaciones sobre políticas orientadas a modificar la organización educativa y los formatos escolares para albergar a nuevos públicos. Dentro de ella se reconocen varias líneas de indagación, vinculadas con la formación y el trabajo docente, la gestión de las instituciones educativas de nivel medio, los nuevos formatos escolares, las reformas curriculares y su influencia en los aspectos pedagógico-didácticos, la inclusión laboral de los jóvenes y la articulación con la educación superior, políticas destinadas a diferentes modalidades del sistema, y políticas orientadas a la administración, gestión y regulación del sistema educativo.

En cuanto a los abordajes metodológicos, el informe señala el predominio de los estudios de carácter cualitativo, aunque muchas investigaciones recurren a datos estadísticos, generalmente provenientes de fuentes secundarias. Entre los escasos trabajos que generan bases estadísticas propias se encuentran aquellos financiados por organismos jurisdiccionales. Son muy frecuentes los estudios de casos, que sirven para abordar la interpretación que hacen de las políticas los actores involucrados y las condiciones de posibilidad de implementarlas en contextos específicos.

En general, estos estudios analizan las decisiones tomadas por el Estado para promover una mayor igualdad de oportunidades educativas, basándose en el examen de normativas formuladas en los diferentes niveles de gobierno y la indagación sobre los procesos de recontextualización que se ponen en juego en las prácticas institucionales a nivel de las escuelas. En este estado del arte no se mencionan investigaciones que abordan como objeto de estudio las mediaciones de las políticas efectuadas por los actores de niveles intermedios de gobierno.

Otro estudio realizado por Germán Pastore y Jorge Gorostiaga (2022, 2023) permite ampliar y complementar esta caracterización sobre la producción académica referida a políticas de inclusión educativa para garantizar la obligatoriedad del nivel secundario en Argentina. En base a la revisión sistemática de trabajos publicados en revistas académicas

en el período 2018-2022, los investigadores plantean algunas consideraciones acerca de la escala de estos estudios y sus enfoques teórico-metodológicos.

Respecto de la escala de análisis de estos trabajos, esta se ubica mayormente en el nivel subnacional e institucional, siendo menores los abordajes de los niveles nacional y supranacional. El foco mayoritario está puesto en los procesos de implementación de las políticas a nivel de las escuelas, con escasa presencia de análisis sobre los momentos de su formulación, el ingreso en la agenda pública y el proceso de diseño, así como de sus resultados y efectos. En cuanto a las perspectivas implicadas en la producción de conocimiento, los autores señalan una fuerte preeminencia de miradas constructivistas y críticas en términos epistemológicos, así como el absoluto predominio de abordajes cualitativos en términos metodológicos.

Algunos de los trabajos revisados por Pastore y Gorostiaga se inscriben dentro de la perspectiva de la sociología política de Stephen Ball (Bocchio, 2019; Bocchio y Miranda, 2018; Correa, 2019; Maturo, Bocchio y Miranda, 2020). Adoptan la idea del Ciclo de las Políticas, aunque abordan en particular el estudio del contexto de la práctica o "puesta en acto" de las políticas. Para ello, recurren a menudo a análisis en el nivel institucional, utilizando herramientas etnográficas. De esa manera, analizan cómo las políticas, al tiempo que establecen límites y condicionamientos a los márgenes de acción de las escuelas, son a su vez, producidas por los actores escolares a través de procesos de traducción, resistencia y apropiación de sus textos. Algunos de estos trabajos proponen diversas combinaciones con otros elementos teóricos, como los de la Teoría de la Regulación Social (Reynaud, 1997, 2003) donde la noción de micro-regulación (Barroso, 2006) tiene una clara convergencia con la de "puesta en acto" de las políticas. Destacamos esta perspectiva porque ha influido en la construcción del marco teórico de la tesis, como se expondrá en el capítulo dos.

Si bien el trabajo de Pastore y Gorostiaga toma como referencia un período de tiempo relativamente breve, consideramos que su análisis permite reconocer tendencias que se extienden hasta el presente. De hecho, hemos encontrado investigaciones más recientes, realizadas en el contexto de pandemia y de post pandemia, en las que se reconocen las características señaladas por los autores. A continuación, reseñamos algunos de estos trabajos, dado que contribuyeron a la definición del marco referencial y de la estrategia metodológica adoptada en nuestra investigación.

a) Recuperamos en primer lugar un trabajo de Silvia Alucín (2023) en el que indaga sobre los malestares docentes en relación a las políticas educativas implementadas durante la pandemia. La autora se basa en datos obtenidos a partir del análisis de documentos

ministeriales y de 19 entrevistas semiestructuradas realizadas en el año 2021 a profesores de distintas provincias de Argentina. Investiga desde un enfoque socioantropológico para recuperar los discursos, saberes, significaciones y experiencias de los entrevistados. Basándose en Shore (2010), asume como premisa que las políticas educativas "tienen agencia propia, pues pueden traer efectos inesperados en la implementación, en la que son traducidas y reinventadas" (Alucín, 2023, p.5). En esa línea recupera la noción de "puesta en acto" (Ball et.al., 2016) y la combina con el concepto de mediación social (Cowan Ross y Nussbaumer, 2011).

La autora resume las principales medidas adoptadas en el contexto de pandemia y describe cómo actuaron las escuelas para sostener la continuidad pedagógica. Junto a ello, examina los malestares que los profesores entrevistados expresaron respecto de cómo se diseñaron, anunciaron e implementaron estas políticas, la falta de recursos para implementarlas y las condiciones de trabajo docente. De esta investigación recuperamos aportes teóricos para la construcción del marco teórico de la tesis, particularmente las nociones de "puesta en acto" y "mediación social", y también algunos de sus hallazgos referidos a las apropiaciones institucionales de las políticas y los efectos que estas generaron en el trabajo de los docentes y en su subjetividad.

b) En la misma línea, encontramos un estudio llevado a cabo por Arroyo et.al. (2021) sobre la reconfiguración de la enseñanza y del trabajo docente en cuatro escuelas secundarias de una región de la provincia de Buenos Aires, en el contexto de interrupción de las clases presenciales por la pandemia. A través de entrevistas grupales realizadas durante la primera mitad del año 2020, relevaron las decisiones que tomaron directivos y docentes de escuelas secundarias para sostener el vínculo pedagógico. Encontraron que la interrupción de la presencialidad reconfiguró las bases del trabajo de enseñar y las condiciones para aprender de los estudiantes, dando lugar a diversas y desiguales experiencias escolares, debido al acceso desigual de docentes y estudiantes a las TIC, a la conectividad y a los saberes para trabajar en este nuevo escenario. Como contracara, la visibilidad de estas desigualdades permitió que los docentes pudieran cambiar algunas formas de trabajo, buscar otros recursos y, sobre todo, construir una forma personalizada de acompañar a los estudiantes.

De esta investigación recuperamos los hallazgos que dan cuenta de las apropiaciones institucionales de las políticas y los efectos que estas generaron en el trabajo de los docentes y en las condiciones para aprender de los estudiantes, en el marco de diversas y desiguales condiciones simbólicas y materiales. La caracterización efectuada por

las autoras respecto de lo que aconteció en las escuelas durante el contexto de ASPO, coincide en gran medida con la descripción que realizan nuestros entrevistados. Pero más allá de esas coincidencias, destacamos el interés de la investigación de poner en diálogo los cambios en el proceso de escolarización en educación secundaria durante la pandemia, con la historicidad organizativa, estructural, cultural y laboral del nivel. Dicho análisis permite captar la complejidad y los desafíos que supone transformar las condiciones de escolarización en este nivel educativo, así como las posibilidades y obstáculos que se presentan durante la recepción y puesta en acto de las políticas en las escuelas.

c) Asimismo, en el marco de otra investigación realizada en el contexto de pandemia[13], Mariela Arroyo y Alejandra Castro (2023) examinan la normativa educativa producida en la Argentina durante los años 2020 y 2021. Producen una sistematización y analizan con mayor profundidad algunas apropiaciones jurisdiccionales. Las autoras reconocen que algunos rasgos del modelo organizacional y de la organización del puesto de trabajo docente operaron como obstáculos para la implementación de estas normas, pero al mismo tiempo observan que el nuevo marco legal utilizó como puntos de apoyo la producción normativa previa al tiempo que empleó la excepcionalidad como oportunidad para implementar y profundizar muchas de las propuestas pedagógicas presentes en la misma.

De este trabajo, recuperamos el análisis que las autoras realizan sobre la complejidad del proceso de regulación normativa, que comprende a una multiplicidad de actores y de agencias en los distintos niveles de gobierno del sistema educativo. También el uso que hacen del concepto de apropiación, basándose en aportes teóricos de Elsie Rockwell (1995) y Roger Chartier (1991). En ese sentido plantean que los actores sociales se apropian de la normativa creando interpretaciones, no necesariamente literales, de lo que reciben, en el marco de determinadas condiciones materiales y subjetivas que operan como restricciones o posibilidades para estas transformaciones.

[13] Nos referimos al estudio denominado “La reconfiguración de las desigualdades vinculadas a la educación secundaria argentina en situación de pandemia/postpandemia” llevado adelante por un equipo de investigadores pertenecientes a distintas universidades nacionales y coordinado por Renata Giovine, en el marco de la convocatoria “PISAC COVID-19: La sociedad argentina en la postpandemia” efectuada por la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Nación Argentina.

d) Podemos complementar estos hallazgos con otros del estudio en el que se encuadran, cuyo objetivo principal fue analizar las desigualdades educativas en el nivel secundario en el contexto de pandemia y postpandemia y su configuración diacrónica (Giovine et.al., 2023). Según se explica en el informe de la investigación, esta se estructuró en diferentes líneas que buscaron capturar las dinámicas políticas locales e institucionales, las diferencias de gestión intra e interjurisdiccionales y las desigualdades y heterogeneidades propias del nivel secundario. La pregunta central que orientó a todas las líneas de indagación fue: ¿cómo se gobernó el sistema educativo, las escuelas y la enseñanza durante estos dos años excepcionales? La búsqueda de respuestas se centró en el interjuego entre las políticas, las estrategias institucionales y las prácticas de los actores, desplegadas para garantizar el proceso de escolarización alterado por interrupción de la presencialidad y para organizar el retorno cuando éste fue posible.

El trabajo se estructuró en torno a dos estudios diferenciados. El primero se desarrolló desde una perspectiva diacrónica con alcance nacional, mediante un diseño longitudinal de panel simple o de seguimiento. Este se basó en el uso y la actualización de una base de datos elaborada por el Ministerio de Educación de la Nación, construida a partir de una muestra aleatoria y representativa nacional por jurisdicción, sector de gestión y ámbito. El segundo, desarrollado para una comprensión más profunda de las transformaciones, se realizó a través de un planteo multifocal que integra diferentes niveles y escalas territoriales, y combina estrategias metodológicas y diferentes unidades de análisis (provincias, departamentos, instituciones, sujetos). Esta constituye una fortaleza de la investigación, a diferencia de otras que se plantean como estudios de casos y por lo tanto tienen un alcance más acotado.

En una primera etapa se realizó un análisis del marco político, normativo y decisional de todas las jurisdicciones del país, empleando técnicas de análisis documental para el trabajo con normativas, lineamientos y protocolos elaborados por las áreas estatales de nivel nacional y jurisdiccional. Asimismo, se realizaron entrevistas a funcionarios del nivel central responsables de la gestión del nivel secundario y de la educación técnica de las 24 jurisdicciones. En una segunda etapa se realizó un estudio de casos colectivo que comprendió a ocho jurisdicciones de seis regiones geográficas del país, en las que se seleccionaron, según un índice de desigualdad social, un total de 19 departamentos, donde se realizó un muestreo intencional para elegir establecimientos de educación secundaria común y técnico-profesional del ámbito urbano y rural y del sector estatal y privado. Los actores de las unidades escolares seleccionadas, así como los referentes de su entorno comunitario, fueron los informantes entrevistados. Se combinaron diferentes fuentes de datos: secundarias para la descripción cuantitativa de los departamentos seleccionados con indicadores de trayectorias escolares; se recogió información primaria de funcionarios

jurisdiccionales y de mesonivel; y se procesó información de fuentes institucionales referidas a asistencia, permanencia, abandono y egreso. Asimismo, se realizaron entrevistas semiestructuradas individuales y grupales a directivos, docentes y estudiantes y referentes de instituciones y organizaciones territoriales y empresarias.

Del conjunto de resultados obtenidos nos detendremos en aquellos que tienen mayor relevancia para nuestra investigación. En esa línea, destacamos como un hallazgo significativo del estudio, la identificación de dos conjuntos de factores desigualadores: las capacidades estatales y las trayectorias de políticas previas de modificación del modelo institucional. En cuanto al primer factor, el análisis de las estructuras de gestión y sus capacidades técnicas, permitió formular una tipología que describe condiciones desiguales de las jurisdicciones para el gobierno del sistema. La capacidad jurisdiccional para regular las modificaciones en el régimen de evaluación y en el currículum, así como otros aspectos de la gestión cotidiana, fue influida por la dimensión y complejidad de los sistemas educativos (tamaño y heterogeneidad social, territorial y organizacional), por la estructura de gestión y los recursos disponibles, constituyéndose en un factor de desigualación. En relación con las políticas previas de modificación del modelo institucional, estas operaron como condiciones favorables para algunas jurisdicciones, dado que las alteraciones de los Regímenes Académicos habían abierto la posibilidad de diversificar algunos de los componentes que estructuran la enseñanza secundaria, permitiendo mayor flexibilidad de adaptación a las condiciones de escolarización impuestas por la pandemia.

Por otra parte, el estudio encontró que las relaciones entre las decisiones tomadas por los niveles centrales, intermedios e institucionales no fueron lineales, de “arriba hacia abajo”, sino que se establecieron articulaciones multinivel que pusieron en evidencia la dinámica de la agencia en el nivel local. Principalmente en el año 2020, las supervisiones y escuelas se anticiparon en una serie de acciones para el mantenimiento de la escolarización que fueron luego contempladas en la normativa federal y jurisdiccional. En particular se puso en evidencia el papel articulador y estabilizador que asumieron algunos supervisores, como actores clave para orientar, conducir y legitimar las modificaciones que el contexto pandémico requería. Retomaremos estos hallazgos más adelante, al presentar algunas investigaciones referidas al trabajo de los supervisores escolares.

2. Investigaciones sobre los estratos superiores e intermedios de las burocracias educativas

En Argentina, los estudios sobre el Estado, la administración y las políticas públicas han crecido suficientemente como para configurar un campo de trabajo con entidad propia. Dentro de él las cuestiones que concitaron mayor interés se relacionaron con los procesos de reforma estructural del Estado en el nivel nacional en la década de 1990, las iniciativas de modernización asociadas con el paradigma de la "nueva gestión pública", y el estudio de políticas públicas y agencias. Sin embargo, faltan estudios que describan y expliquen los modos y configuraciones concretas que ha adquirido la burocracia estatal, así como los cambios en los tipos y niveles de incidencia que esta tiene en la producción de políticas públicas y en los modos de interacción en el interior de la misma y con otros actores sociales (Isuani et.al., 2018).

Respecto de las burocracias educativas, son pocos los estudios que describen y reflexionan sobre lo que ocurre con las prácticas de los actores en la cotidianeidad del diseño y de la puesta en práctica de las políticas educativas en los niveles superiores e intermedios del aparato estatal (Braslavsky y Cosse, 2006). No obstante, encontramos algunos trabajos que examinan las características de los actores que conforman estos estratos de la burocracia, sus formas de articulación y los roles que asumen en el proceso de formulación e implementación de políticas educativas. Los presentamos agrupados considerando el nivel burocrático que es objeto de indagación.

2.1 Estudios sobre el comportamiento de los actores situados en los estratos superiores de la burocracia educativa

a) Recuperamos una investigación realizada por Jéssica Miño Chiappino (2021) donde analiza la construcción de identidades político-profesionales de funcionarios directivos de la Dirección General de Cultura y Educación de Buenos Aires, durante el período de gobierno de la Alianza Cambiemos (2016-19), a partir de la caracterización de sus trayectorias formativas y laborales, sus perfiles profesionales y sus representaciones y discursos en materia de política educativa.

La autora plantea que estudiar al personal político, los saberes, comportamientos y recursos que componen sus trayectorias y perfiles políticos y profesionales, constituye un aspecto central para comprender los procesos de reclutamiento estatal, las orientaciones de las políticas y el modo de llevarlas adelante. Con esta premisa, examina información empírica que surge de siete entrevistas realizadas a funcionarios de primeras

y segundas líneas que ocuparon áreas centrales en el organismo educativo bonaerense en el período estudiado. Retomamos algunos de sus hallazgos, considerando que pueden aportar al análisis de las mediaciones de las políticas efectuadas por los actores de niveles intermedios de gobierno.

La investigadora describe una conformación heterogénea de los perfiles y trayectorias de los funcionarios entrevistados, dando cuenta de diversas actividades y funciones laborales y de diferentes ámbitos de desarrollo profesional. Reconoce dos factores que operan en los mecanismos de selección de los perfiles y cuadros. Por un lado, ciertas características de los individuos, como la formación académica, el perfil político y la experiencia previa en la gestión educativa. Por otro lado, el factor de la confianza, que puede derivar de los vínculos personales que unen al funcionario a cargo con el funcionario dependiente, o residir en la labor y capacidad potencial que el convocante observa en el perfil del individuo al que designa para ocupar un cargo específico.

Examina además las relaciones existentes entre las trayectorias y antecedentes de los funcionarios y las identidades que estos construyen en torno a sus funciones y tareas dentro de la administración pública, y el modo en que las representaciones y discursos de los funcionarios en materia de política educativa se encuentran profundamente atravesados por la perspectiva, el rol y desempeño que estos ocupan dentro de la estructura burocrática del organismo. Estos hallazgos son relevantes en nuestra investigación para comprender los distintos posicionamientos que asumen en la implementación de políticas los actores de niveles intermedios de gobierno entrevistados, que también ocupan distintas posiciones en la burocracia educativa y desde ellas construyen sus identidades como funcionarios.

b) Recuperamos también una investigación realizada por Cecilia Veleda (2023) acerca de cómo se hace política educativa en las provincias de Argentina. El estudio se basa en entrevistas realizadas durante el año 2020 a 50 funcionarios de las 24 jurisdicciones, que ocuparon cargos técnicos y directivos durante diez años o más en los ministerios de educación. Los entrevistados fueron cinco ministros, 20 secretarios o subsecretarios, 22 directores y tres coordinadores o responsables de área. Del análisis de la información empírica relevada, mencionamos algunos hallazgos pertinentes para nuestra investigación.

Respecto del perfil de los actores que gobiernan la educación en las provincias, el estudio revela que tanto los ministros como los funcionarios de los gabinetes educativos son elegidos por motivos políticos, razón por la cual no siempre cuentan con los conocimientos específicos necesarios para desempeñarse en sus cargos. Los equipos técnico-pedagógicos son conformados en su mayoría con personal docente afectado o

contratado temporalmente, mientras que el personal administrativo goza de mayor estabilidad por pertenecer a la planta permanente de los organismos.

Respecto de las lógicas de funcionamiento de los ministerios, el estudio describe una serie problemas, entre los cuales destacamos:

- las dificultades para la coordinación interna, derivadas tanto de cuestiones estructurales (por la división de funciones) como de ausencia de prioridades claras o de rutinas de trabajo, lo que redunda en solapamientos, incoherencias, ineficiencias e internas;
- el predominio de un tipo de planificación "inductiva" en la que cada área propone lo que le parece o plantea el ministerio nacional a través de los programas, lo que se traduce en múltiples objetivos sin articulación ni jerarquización;
- la lógica de programas, que llegan a las escuelas a través de una miríada de planes con objetivos, estrategias, referentes, secuencias didácticas y rendiciones diversas, y produce la dispersión de inversión, recursos y equipos;
- la evaluación de la gestión prácticamente inexistente, si se hace monitoreo suele ser de carácter informal, salvo cuando se trata de programas financiados por organismos internacionales;
- la discontinuidad en el desarrollo de las políticas, sobre todo con los cambios de gobierno o incluso de ministros.

En cuanto al papel que desempeñan los supervisores escolares, la autora señala que en muchas provincias el cuerpo de supervisores se ha debilitado, debido a que se redujo el número de cargos y quienes se encuentran en ejercicio están sobrecargados por la atención de urgencias o por cuestiones administrativas. Respecto del acceso a estos cargos, si bien la normativa establece que debe hacerse por concursos de antecedentes y oposición, en la práctica estos son infrecuentes y no siempre se garantizan requisitos de calidad en la formación y transparencia en su realización. Tampoco se asegura la formación específica de los supervisores una vez que acceden a los cargos. Por otra parte, la relación de los supervisores con los cuadros políticos suele ser difícil. Los funcionarios los cuestionan por obstruir la circulación de información, o por adoptar posturas propias reorientando definiciones según sus posicionamientos personales.

Encontramos que los resultados de esta investigación coinciden en gran medida con la descripción del funcionamiento del ministerio de educación provincial que efectuamos en este trabajo, por lo que su consideración permite reconocer que estos problemas están presentes también en los ministerios de otras provincias, y que son identificados como

tales tanto por actores situados en los estratos superiores como en los niveles intermedios de la burocracia.

c) Por último, recuperamos un reciente trabajo de Garino et.al. (2023) acerca de los modos en que los directores de educación secundaria y otros responsables políticos de alto nivel de distintas jurisdicciones de Argentina, negocian y disputan con diferentes actores sociales el desarrollo de reformas en la educación secundaria. Según expresan los autores, el propósito final del estudio es capturar las complejidades subyacentes a la articulación de textos políticos, artefactos y discursos relacionados con tales reformas.

Con este propósito, desarrollaron un diseño cualitativo basado en entrevistas semiestructuradas y análisis de documentos (en especial, normativas). En una primera etapa seleccionaron diez provincias, siguiendo las pautas del muestreo teórico, orientado a abarcar diversos perfiles jurisdiccionales en función de sus indicadores demográficos (población, niveles de ingresos de los hogares, porcentaje de escuelas rurales) e indicadores educativos (tasas de finalización de la educación secundaria, porcentaje de estudiantes con bajos resultados de aprendizaje) y realizaron 10 entrevistas a funcionarios. En una segunda etapa, profundizaron el trabajo de campo en las provincias de Córdoba y Rio Negro, por medio de 13 entrevistas semiestructuradas a responsables políticos de alto perfil en los ministerios de educación provinciales, y el análisis de normativas y documentos públicos producidos a nivel nacional y provincial. Los datos obtenidos fueron examinados mediante análisis crítico del discurso.

Al considerar la puesta en acto de las políticas, los referentes jurisdiccionales describen procesos de negociación y persuasión que los gobiernos educativos enfrentan con diversos actores, para cambiar formas de hacer, de pensar e incluso valores. En ese sentido, reportan diferentes frentes de negociación y persuasión, que involucran a docentes, directores, sindicatos e incluso familias. Esto se observa especialmente en el momento de planificar y diseñar políticas, aunque también son necesarios durante la implementación. Además, los entrevistados reconocen que los procesos de transformación exigen, frecuentemente, tiempos prolongados y un trabajo artesanal cotidiano para lograr la incorporación y modificación de las prácticas de los actores basadas en nuevos postulados y paradigmas educativos.

Este antecedente resulta relevante porque indaga acerca de la puesta en acto de las políticas desde la mirada de los funcionarios involucrados en la gestión de las reformas para la educación secundaria en las jurisdicciones. Además, al comparar los modos de hacer política educativa en esos contextos, el estudio permite captar similitudes y

diferencias entre ellos, en función de sus condiciones sociopolíticas, recursos materiales y relaciones de poder con el gobierno nacional.

Hasta aquí, reseñamos estudios referidos a los estratos superiores de la burocracia. En adelante, comentaremos algunas investigaciones que toman como objeto a los actores de niveles intermedios de gobierno, en particular, a los supervisores escolares.

2.2 Estudios sobre el comportamiento de los actores situados en los niveles intermedios de la burocracia educativa: los supervisores escolares

En la búsqueda de antecedentes encontramos numerosos trabajos de carácter teórico acerca del rol de los supervisores en la mejora de los procesos escolares, o propuestas de acción para mejorar el desempeño de sus tareas. También documentos oficiales que establecen misiones y funciones, o que constituyen materiales de capacitación para la gestión supervisiva. No obstante, al igual que en el apartado anterior, en la construcción de este estado del arte priorizamos investigaciones de base empírica realizadas en Argentina, y consideramos pertinente organizar su presentación siguiendo un orden cronológico, dado que este permite reconocer los diferentes procesos de reforma educativa que se sucedieron en las últimas décadas en nuestro país, en el marco de los cuales se fue redefiniendo el rol de estos actores.

a) En primer lugar hacemos referencia a una investigación que realicé entre los años 2000 y 2002, sobre el impacto de la reforma educativa de los años 90 en los modelos de desempeño de supervisores de Educación General Básica (EGB) de la Provincia del Chaco (Delgado, 2007). En ese estudio trabajé con 37 supervisores de diferentes regiones educativas, en una serie de talleres de reflexión donde se debatieron cuestiones vinculadas con el rol que la transformación educativa les demandaba y las formas que adoptaba su trabajo cotidiano. La información empírica procedió del análisis documental, la aplicación de cuestionarios autoadministrados y el registro de los intercambios que tuvieron lugar en los talleres.

En sus objetivos específicos el estudio se orientó a: a) caracterizar desde el análisis de normativas y documentos oficiales cómo era definido el rol de los supervisores en el marco de la reforma educativa de los años ’90; b) indagar en la percepción de los supervisores de EGB chaqueños acerca del propio rol y el perfil que debe tener un sujeto para desempeñarse eficazmente en esa función; c) describir la estructura administrativa y de gobierno en la que se insertaba el rol del supervisor y sus condiciones de trabajo; y c)

reconocer qué aspectos operaban como dificultades u obstáculos que interferían en el ejercicio de la función.

De esta investigación recuperamos varios hallazgos. En primer lugar, la descripción de los cambios propuestos en la definición del rol. En el contexto de la reforma educativa de los ’90, se propuso fortalecer su papel articulador entre las unidades educativas y las autoridades políticas, pero ya no como una relación unidireccional, vertical, sino como un nexo que permite intercambios en múltiples direcciones. Se puso el énfasis en el asesoramiento, la gestión de información y la evaluación, junto a la promoción y evaluación de proyectos institucionales, mientras que las funciones de control y gestión de asuntos administrativos no se consideraron sustantivas. Asimismo, se reformuló el ámbito de actuación del supervisor, diferenciándolo del campo de los directivos. Al director le correspondía efectuar el seguimiento de las prácticas docentes de la institución a su cargo, mientras que el supervisor ejercería sus funciones partiendo de la acción realizada por el director, para avanzar hacia una mirada holística de la escuela desde la zona de supervisión. Se le asignó la tarea de coordinar equipos directivos de las distintas escuelas, propiciar la articulación interinstitucional, la conformación de redes y el desarrollo de innovaciones educativas. Además, se promovió el trabajo en equipo entre supervisores, la creación de espacios de reflexión sobre la práctica, y la elaboración conjunta de proyectos de supervisión.

Los cambios en la definición del rol de los supervisores conllevaron cierta confusión en los propios supervisores, que en los talleres expresaron dudas e interrogantes tales como: ¿hasta dónde se puede intervenir en los problemas de los establecimientos sin desempeñar la función de director? ¿Qué criterios usar para diferenciar ambas funciones? ¿Hasta dónde pueden intervenir las autoridades políticas y cuadros técnicos del ministerio en las instituciones educativas sin “invadir” su campo de actuación? Estas dudas se comprenden si se considera que la reforma educativa planteó una reformulación profunda del rol tradicional del supervisor, sin asegurar condiciones que colaboraran con esos cambios, entre las cuales se mencionaron: falta de capacitación específica, ausencia de un marco normativo que regule sus funciones, estructura administrativa jerárquica, piramidal y centralizada, conviviendo con la gestión de programas, que propiciaba un vínculo directo de sus referentes con las instituciones educativas obviando al supervisor como intermediario.

En segundo lugar, retomamos la comparación entre el “rol prescripto”, presente en los textos políticos de la época, y las definiciones sobre el “rol percibido” y el “rol ejercido”, presentes en las respuestas a los cuestionarios y las opiniones expuestas en los talleres. Al definir su rol los supervisores consideraban como funciones primordiales el asesoramiento y la evaluación, y en menor medida, el control y gestión de asuntos administrativos, la

promoción de innovaciones educativas, la mediación de conflictos y la articulación. Sin embargo, en la descripción de funciones que realizaban habitualmente, algunas funciones como el control y gestión de asuntos administrativos ocupaban un espacio muy importante en la agenda cotidiana, mientras que otras más valoradas eran poco desarrolladas.

En cuanto a las dificultades para concretar las definiciones inherentes al rol prescripto en su trabajo cotidiano, los supervisores reconocieron un deterioro general en sus condiciones de trabajo, producido por la sobrecarga de tareas administrativas y por restricciones presupuestarias que se traducían en falta recursos para cumplir con sus tareas. Identificaron también problemas existentes en la administración del sistema educativo provincial, tales como escasa coordinación entre autoridades políticas, equipos técnicos, y el cuerpo de supervisores; vacíos legales en la normativa que regula el desempeño de los supervisores; falta de respaldo político por parte de las autoridades; fallas en el diseño de los circuitos administrativos; marcada centralización de la toma de decisiones en los niveles superiores; falta de participación en la formulación de políticas educativas y de autonomía de las instancias de gobierno locales; ausencia de un plan estratégico que permita organizar y coordinar las acciones de gobierno, y falta de evaluación sistemática de las políticas educativas implementadas.

A partir del análisis efectuado, el estudio planteaba a modo de hipótesis, que la mayoría de los supervisores participantes en la investigación había incorporado un discurso y adhería a sus principales postulados, pero enfrentaba numerosos obstáculos para traducir estas ideas en un estilo de supervisión diferente al habitual. Esa distancia entre discurso, pensamiento y acción, producía desorganización y quiebre de los apoyos que sostenían la identidad de los sujetos, por lo que las instancias de gobierno debían asegurar ciertas condiciones básicas para que el pasaje de un modelo de gestión a otro fuera posible.

Consideramos este estudio como un antecedente relevante, no solamente porque aporta elementos para comprender la posición que los supervisores ocupan en la estructura burocrática en el contexto provincial, sino también porque revela un conjunto de problemáticas que condicionan y complican el trabajo de estos actores, y como se examinará en el capítulo 4, continúan presentes en la actualidad, lo que permite reconocer su carácter estructural.

b) Otro estudio que examina el rol de los supervisores en el contexto de la reforma educativa de los 90 fue realizado por Mariana Nicolini (2007) en la provincia de Córdoba. El propósito principal de esta investigación fue indagar, reconstruir y analizar las estrategias de gestión de supervisores y directores de nivel medio en el marco de las políticas de reforma educativa, desarrolladas en la provincia entre los años 1995 y 2003.

La investigadora procuró conocer cómo los supervisores y directivos interpretaron y recontextualizaron el contenido discursivo de las políticas y normativas emanadas desde el nivel provincial en sus propias prácticas cotidianas, poniendo en juego sus saberes y experiencias previas frente a un conjunto de nuevos requerimientos y sin el acompañamiento de un proceso de capacitación acorde a los desafíos planteados desde los textos oficiales, la comunidad educativa y la sociedad en general. Para ello, entrevistó a diez supervisores de nivel medio y 18 directores de escuelas estatales de ámbito urbano. Complementariamente, realizó análisis de contenido de documentos oficiales y normativas nacionales y provinciales. A continuación, resumiremos algunos de los hallazgos vinculados a las prácticas de gestión de los supervisores.

En primer lugar, la investigadora describe la inserción de los supervisores en la estructura organizativa de la Dirección de Enseñanza Media, Especial y Superior, y el modo en que se encuentran organizados. A partir de allí, examina en la legislación educativa provincial cuáles son sus deberes y atribuciones. Reflexiona además sobre el impacto que en esa definición del rol prescripto ha tenido el nuevo paradigma de organización y gestión educativa instaurado con la reforma de los 90, en línea con lo realizado en mi propia investigación, reseñada anteriormente. Luego describe las políticas educativas llevadas adelante en dos períodos de gobierno y en cada uno de ellos compara el rol prescripto para la supervisión y el rol construido según surge de las entrevistas.

Relata que durante el período 1995-1999, la crisis generalizada que vivía la provincia produjo un fuerte impacto en el rol del supervisor, por la configuración de un estilo de gestión gubernamental centrado en resolver las “urgencias” desde la “urgencia”, las marchas y contramarchas derivadas de la lógica del ajuste financiero, la ausencia de consensos y negociaciones, la falta de consultas previas y la implementación no graduada de los cambios. En este marco, la gestión del supervisor se tornó altamente conflictiva en tres dimensiones: administrativa, por la sobrecarga de tareas burocrático-administrativas; pedagógica, ya que la tarea pedagógica fue relegada por la necesidad de proporcionar contención y apoyo a directivos y docentes ante las angustias e incertidumbres derivadas de la modalidad de implementación de la transformación; y socio-profesional, por la demanda de redefinición de su rol.

Para la segunda etapa considerada, entre los años 1999-2005, la implementación de los concursos planteó a los supervisores la necesidad de revisar sus prácticas profesionales desde nuevas perspectivas teóricas. Así se fue configurando una cultura de trabajo más colectivo sustentada en la lógica de la conformación de equipos de supervisión. Esta “estrategia de supervivencia” sería una de las acciones emergentes que marcaría un punto de contraste con el campo de acciones posibles que el supervisor podía desarrollar en el período anterior, en momentos en que la tarea de ejecutar una

transformación no consensuada circunscribía y limitaba el rol supervisivo a “cumplir y hacer cumplir” o a atender siempre lo “urgente-coyuntural”, dificultando la posibilidad de planificar, elaborar, ejecutar, orientar y evaluar proyectos educativos.

Así, el estudio permite identificar el conjunto de estrategias y de prácticas que ponen en juego los supervisores en la mediación de las políticas y cómo los procesos de reforma educativa y los modos de implementación definidos por las instancias políticas condicionan el ejercicio de sus funciones y el sentido de sus intervenciones.

c) Otro trabajo que retomamos como antecedente es el de Soledad Vercellino y Liliana Enrico (2006), que al igual que los anteriores, tiene como contexto de referencia a la reforma educativa de los 90 en Argentina. Las investigadoras analizaron la toma de posición de los supervisores de nivel medio de la provincia de Río Negro ante las políticas educativas del período 1991-2003 y las estrategias que estos desplegaron desde la particular posición que ocupan en el campo educativo. Para ello se basaron en datos procedentes de entrevistas a supervisores, directores, funcionarios y representantes sindicales, y del análisis de noticias periodísticas, documentos del Consejo Provincial de Educación y normativas. El marco teórico adoptado se estructuró en torno a categorías analíticas propuestas por Bourdieu, tales como campo, posición, habitus y capital.

Las investigadoras plantean que el supervisor resulta una de las herramientas del Estado para el control de la ejecución de las reglamentaciones que constituyen las políticas educativas, participando también en algunos momentos en la génesis de las mismas. Esto ubica la posición del supervisor en tensión entre dos configuraciones de fuerzas diferentes: la de la alta función pública educativa y la del ámbito local de supervisión. En ese marco, los supervisores luchan con otros agentes por usufructuar la competencia técnica, socialmente reconocida, de conocer e intervenir en el funcionamiento de los centros escolares y en el desarrollo de la política educativa.

Respecto de las tomas de posición que asumen frente a las políticas educativas, la mayoría alude a un posicionamiento “de análisis crítico”, antes que “una defensa u oposición activa” de las políticas. La estrategia privilegiada por los supervisores consiste en la medición de las diferencias o las desviaciones existentes entre ciertas acciones de gobierno y un determinado modelo referencial desde el cual las valoran (“lo que debería hacerse”, lo que sería una “buena política”). Esas tomas de posición se expresan a través de formas eminentemente burocráticas, tales como: la confección de escritos (notas y actas), el uso de la vía jerárquica y la participación en comisiones de trabajo.

En cuanto al trabajo en la zona de supervisión, la tarea central de los supervisores es el acompañamiento de los equipos directivos, estrategia global que incluye un conjunto

de prácticas fundadas en el conocimiento crítico del funcionamiento de las instituciones: visitar las escuelas, reunirse con los equipos directivos, iniciar sumarios, visar documentos y proyectos, implementar proyectos, controlar si se cumplieron los procedimientos, establecer acuerdos zonales. En la zona de supervisión, los directores pueden constituirse como principales competidores de la autoridad en materia educativa. En ese sentido, las investigadoras observaron que algunos directores apuestan a estrategias de diferenciación del supervisor, mientras otros buscan equipararse a él; también están los que recurren a estrategias de legitimación o reconocimiento de esa figura y otros a estrategias de descalificación. En todos los casos los directores fundamentan el poder del supervisor (en términos de capacidad técnica y legitimidad) en su procedencia docente, su capacitación y las relaciones de amistad o conocimiento personal que mantengan con él.

Consideramos que esta investigación realiza aportes interesantes para comprender la mediación de las políticas efectuada por los supervisores, desde la particular posición que ocupan en la burocracia educativa. El uso de las categorías bourdianas aporta miradas diferentes, pero a la vez complementarias a las expuestas en los otros estudios que se reseñan en este apartado.

d) Recuperamos también un estudio realizado por Gustavo Dufour (2008), acerca del rol de los supervisores e inspectores en el gobierno del sistema educativo argentino. El mismo fue realizado en el marco de un proyecto más amplio, titulado “Equidad y niveles intermedios de gobierno en los sistemas educativos. Un estudio de casos en la Argentina, Chile, Colombia y Perú”, coordinado por Silvina Gvirtz. Esta investigación se propuso comprender las diversas características organizacionales y de competencias que poseen estos actores, considerando no solamente lo establecido en las reglas formales, sino también los discursos que los propios actores construyen en torno a su propio rol.

El estudio llevado a cabo por Dufour se focalizó en dos sistemas educativos subnacionales, el de la provincia de Buenos Aires y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En cada uno de ellos se centró en el nivel primario y en la Educación General Básica. El investigador identificó quienes eran los actores del nivel intermedio y examinó la normativa que rige cada sistema para identificar la forma en que estos actores estaban organizados, así como las funciones y responsabilidades que las normas les asignaban. Comparó esos resultados con información procedente de entrevistas realizadas a supervisores, directores y subdirectores de escuelas, a directores de nivel y funcionarios políticos.

Extraemos varios aportes del estudio. En primer lugar, el concepto de “actores de niveles intermedios de gobierno”, adoptado en nuestra investigación para incluir otros

agentes que, además de los supervisores, se sitúan entre las instancias políticas y las escuelas. En segundo lugar, destacamos la estrategia metodológica, que coincide con la de otras investigaciones reseñadas en este apartado: descripción de la posición de estos actores en la estructura burocrática, análisis de normativas que establecen sus roles y funciones y regulan su desempeño, entrevistas a supervisores para indagar cómo definen sus roles y cuáles funciones y tareas llevan a cabo, y entrevistas a otros actores que interactúan con ellos (directivos escolares y funcionarios políticos) para triangular la información que surge de los supervisores en relación a este último punto. Retomamos algunos resultados del estudio en tanto pueden dialogar con los propios hallazgos y así enriquecer su análisis.

En los relatos de los supervisores, la idea del inspector como policía escolar que fiscaliza, controla y castiga, es reemplazada por funciones como las de acompañar, asesorar y transmitir. Estos actores se definen como asesores u orientadores pedagógicos y consideran que su función está centrada en brindar consejos y recomendaciones a partir de ciertos saberes que han acumulado en su trayectoria formativa y laboral. Aunque refieren a las funciones de control y fiscalización, lo hacen utilizando palabras con menos sentido jerárquico, como seguimiento y evaluación.

En esa línea, manifiestan que sus funciones o tareas son principalmente pedagógicas, y en segundo lugar, como algo inevitable y poco placentero, mencionan tareas administrativas. Sin embargo, en su trabajo cotidiano las tareas administrativas ocupan gran parte de su tiempo. También la mediación de conflictos (o de “apagar incendios”) frente a problemas entre equipos directivos en una misma escuela, o entre padres y escuela; problemas sociales (generalmente asociados con la pobreza y el desempleo), o problemas de violencia escolar entre alumnos o en las inmediaciones de la escuela. Frente a ello, el autor plantea que las funciones que desempeñan los inspectores y supervisores parecen estar más relacionadas con la experiencia vivida, con las habilidades personales y con el compromiso asumido durante el ejercicio del cargo, que con lo establecido por las normativas.

Por otra parte, los entrevistados coinciden en posicionar al supervisor como a un actor nexo o bisagra entre las autoridades centrales y las escuelas. En el discurso de las autoridades, se resalta la figura del inspector como funcionario representante del gobierno educativo, cuya tarea consiste en organizar con los equipos directivos todo aquello que hace a la implementación de las políticas. En cambio, en las entrevistas a los supervisores, estos se ven a sí mismos como el último escalafón de la carrera docente y no como representantes de la conducción de políticas educativas. De algún modo sienten que “siguen incorporados al mundo de la docencia y no, al mundo de la política” (Dufour, 2007, p.86).

Esta investigación constituye un antecedente relevante, considerando que los actores del nivel intermedio, lejos de ser correas de transmisión neutrales, tienen un impacto decisivo (tanto positivo como negativo, según las circunstancias) en la redefinición de las políticas. En ese sentido, el estudio aporta a la comprensión de algunos de los factores que permiten comprender el tipo y la calidad de sus contribuciones.

e) Por su parte, Marina Spiridinov (2012) indagó sobre las relaciones entre los actores de nivel intermedio en lo técnico pedagógico y el nivel de conducción política en el sistema educativo de la Provincia de Buenos Aires. En particular, el modo en que los inspectores de enseñanza implementan sus requerimientos y demandas en el marco establecido por la normativa y las necesidades del territorio a su cargo. Los interrogantes que orientaron su trabajo fueron: ¿cuáles son los márgenes de autonomía del inspector de enseñanza de gestión estatal y cuáles los espacios para la toma de decisiones? ¿Cuáles son los límites o las demarcaciones que puede pasar por alto? ¿Cómo juega entre lo legítimo y la trasgresión? Si el sistema le exige conocimiento, reflexión y pensamiento, ¿qué herramientas y espacios le otorga para ponerlos en juego?

La investigadora llevó a cabo esta investigación, en un distrito provincial, en los años 2009 y 2010. Analizó normativas y circulares que en 2009 recibieron los inspectores y planillas de "labores mensuales" que constituyen registros de su actividad. Además, realizó entrevistas a inspectores jefes e inspectores de enseñanza, de educación inicial, primaria y secundaria, algunos de ellos en actividad y otros ya jubilados, pero que en algún momento trabajaron en el mismo distrito.

Al igual que en las otras investigaciones reseñadas, Spiridonov efectuó una descripción de la estructura de gobierno de la educación en la provincia para ubicar en ella la posición que ocupan los supervisores. A partir de allí, examinó las funciones y tareas que conforman el rol prescripto, según lo establecido en la normativa. Luego, y esto constituye una novedad, analizó el contenido, la procedencia y la frecuencia de las comunicaciones recibidas del nivel central durante el año 2009. Completó esta información con las comunicaciones de tipo informal que se extrajeron de las entrevistas en profundidad. Además, llevó a cabo un análisis de itinerarios que los inspectores realizaron durante el primer semestre del año 2009, a partir de datos secundarios extraídos de las planillas de "labor mensual" que elevan a la jefatura distrital para dar cuenta de las tareas cumplidas. Dichas planillas se pusieron en relación con las comunicaciones recibidas, analizando si guardaban coherencia con los recorridos realizados en territorio.

La investigadora plantea que los inspectores son el canal de "bajada" de las líneas de la autoridad educativa hacia las escuelas, aunque poseen espacios de autonomía para

la toma de decisiones operativas que definen el "tono" con que las directivas del nivel macro se comunican a las instituciones. En la transmisión de las comunicaciones, otorgan nuevos sentidos a los lineamientos de política educativa. A su vez, deciden, actúan e intentan anticiparse a los conflictos o resolverlos tomando decisiones que no siempre se encuentran dentro del procedimiento normativo.

Advierte también contradicciones entre el rol prescripto, el percibido y el efectivo, las que examina como tensiones entre el deber ser y el hacer. En ese sentido, subraya que en los requerimientos que provienen de los superiores jerárquicos continúan prevaleciendo las tareas administrativas, pese a que en la normativa el perfil del inspector esté más centrado en la tarea pedagógica. Entretanto, la función de control continúa siendo importante en el quehacer del inspector, más allá del cambio que propone la política educativa vigente.

La autora refiere también a un descuido estructural de los servicios de supervisión por parte de los responsables del nivel central, que en el sistema bonaerense adopta la forma de una sobrecargada descripción del puesto de trabajo, cierto desorden en la multiplicidad de comunicaciones que generan confusión y limitaciones al momento de decidir, y condiciones de trabajo desfavorables. En definitiva, plantea que la organización del sistema supervisivo bonaerense posee debilidades que son producto del sistema mismo, lo que dificulta el objetivo de mejora de la calidad de servicios a cargo de los inspectores de enseñanza. Sin embargo, entre la letra de la norma, es decir entre aquello que el inspector de enseñanza debe hacer y aquello que efectivamente hace, existe un espacio de autonomía, un intersticio en el cual puede tomar decisiones. En ese espacio podría situarse la construcción de su propio perfil, más o menos centrado en las funciones requeridas.

Subrayamos como aportes específicos de esta investigación el análisis de los procesos de comunicación intraburocráticos, en articulación con el tratamiento de las normativas que efectúan estos como actores de nivel intermedio y como agentes de enlace entre las instancias políticas y las escuelas.

f) Otro estudio que rescatamos como antecedente es el realizado desde el Ministerio de Educación de la Nación por un equipo coordinado por Sonia Hirschberg (2013) sobre el trabajo del supervisor en cinco jurisdicciones de Argentina (Buenos Aires, Catamarca, Entre Ríos, Santa Cruz y Tucumán). En cada una de las provincias seleccionadas, se examinó la normativa vigente en relación con la supervisión; se realizaron entrevistas a supervisores de todos los niveles y modalidades (excluyendo la educación superior) con sede en las ciudades capitales; se realizaron encuestas autoadministradas al 50% del total

de los supervisores de cada provincia; se entrevistaron funcionarios responsables de dirigir y evaluar a los supervisores a su cargo; y se realizaron observaciones de las situaciones de trabajo del supervisor en cada una de las sedes de supervisión en la que se los entrevistó. El trabajo de campo se realizó entre septiembre de 2010 y diciembre de 2011.

Se examinaron un total de 279 encuestas, 53 entrevistas a supervisores y 21 entrevistas a funcionarios. Tanto en las entrevistas como en las encuestas se indagó sobre el perfil socio-profesional y la situación laboral del supervisor, la organización de la supervisión y su dependencia dentro del ministerio de educación provincial y las distintas dimensiones de las tareas de los supervisores. También se estudiaron las percepciones de los funcionarios y supervisores sobre el trabajo de la supervisión y las políticas educativas que se implementan en relación con el mismo, el grado de satisfacción de los supervisores con su trabajo, los problemas de las escuelas y las estrategias utilizadas por el supervisor para atenderlos. A continuación, resumimos algunos resultados del estudio que resultan relevantes para nuestra investigación.

El estudio propone un conjunto de dimensiones que permiten examinar las tareas de los supervisores: política, territorial, institucional y pedagógica. Explica que estas dimensiones se articulan y tensionan entre sí en el marco de los distintos tipos de organización de la supervisión y de los diferentes estilos de conducción política de las instancias del gobierno de la educación. En este marco, los supervisores construyen y configuran su trabajo.

Respecto de la relación de los supervisores con las instancias políticas, la autora reconoce tres tipos de situaciones que se presentan en las provincias. En la primera, las conducciones políticas consideran un problema a la mediación de los supervisores, pues consideran que estos no acuerdan con la política y bloquean los lineamientos para que no lleguen a las escuelas, por lo que se registran instancias de conflicto, negociación y consenso según las situaciones. En la segunda, los políticos de más alto nivel convocan a los supervisores para discutir con ellos sobre la implementación de las políticas educativas según las especificidades de cada nivel, modalidad o territorio, y dan cierto espacio para la negociación y el disenso. Por último, en la tercera, el control desde las conducciones políticas sobre la tarea del supervisor en relación con la implementación de la política es muy fuerte y lleva a enfrentamientos y hasta a instancias sumariales.

En cuanto a las necesidades que tienen para realizar en mejores condiciones su tarea, los supervisores mencionan: cubrir los cargos vacantes para aliviar la sobrecarga de trabajo; conformar equipos de supervisión; disponer de personal administrativo; establecer el cobro de viáticos; disponer de espacios de trabajo adecuados y mayor presupuesto para el equipamiento necesario; dotar a las escuelas o zonas de gabinetes

psicopedagógicos y otros especialistas que puedan contribuir a solucionar los problemas de las escuelas; evitar la superposición de acciones entre los programas nacionales y provinciales.

El estudio constituye un antecedente relevante dado que ofrece una caracterización de los perfiles de supervisores, el contenido y la organización de su trabajo, su inserción en las burocracias educativas provinciales, y sus modos de vinculación con las instancias políticas y con las escuelas. Al comparar los resultados de cinco jurisdicciones de nuestro país, permite reconocer similitudes y diferencias en las condiciones que afectan el trabajo de estos actores, desde las cuales efectúan la mediación de las políticas.

g) Recuperamos también una investigación llevada a cabo por María Eugenia Bucciarelli (2021) acerca del sistema de inspección escolar de la Provincia de Buenos Aires durante el período 2004-2020. El objetivo de este trabajo fue describir las continuidades y rupturas de dicho sistema, a partir de la reforma del modelo de gestión territorial realizada entre los años 2004-2007, que buscó distribuir el poder de decisión a nivel local y fortalecer la red de actores territoriales. Esa nueva arquitectura política-administrativa posicionó a las jefaturas regionales y distritales como nuevos actores del nivel intermedio de la burocracia.

La investigadora se pregunta cuáles han sido los objetivos de esta reforma, bajo qué supuestos y criterios se fundamenta la creación de ambas jefaturas, qué nivel de descentralización de funciones y atribuciones define la nueva arquitectura institucional y cómo los requisitos y mecanismos de acceso al cargo delimitan el perfil de estos actores. De esa manera, pretende indagar sobre los nuevos arreglos institucionales y su correlato en las relaciones formales, informales, verticales y horizontales que se establecen entre los Inspectores jefes Regionales y Distritales (quienes ocupan cargos técnicos-políticos) y los Inspectores de Enseñanza (cargos técnicos-pedagógicos). También la articulación territorial que se establece con actores políticos (municipalidad, intendentes, consejeros escolares), sociales (tercer sector, comunidad educativa) y educativos (equipos directivos).

La estrategia metodológica seleccionada es el estudio de caso. La unidad de análisis de la investigación es el sistema de inspección escolar definido como nivel intermedio de la burocracia educativa. La investigación tiene un carácter exploratorio y las técnicas de investigación utilizadas para la recolección de datos son el análisis documental y entrevistas a informantes claves. En el marco de esta estrategia, la investigadora examinó documentos oficiales y normativas sobre la estructura burocrática del sistema de inspección escolar en la Provincia de Buenos Aires. También realizó tres entrevistas a actores políticos para recoger su testimonio sobre el proceso de discusión, sanción e

implementación de la nueva arquitectura institucional. De manera complementaria, realizó seis entrevistas exploratorias al cuerpo de inspectores: dos jefes regionales, dos jefes distritales y dos areales.

De los hallazgos de la investigación, nos interesan particularmente aquellos que revelan las diferencias existentes entre estos actores intermedios que ocupan posiciones distintas en la estructura burocrática, dado que esa situación también se presenta en nuestra investigación, entre supervisores, referentes pedagógicos y directores regionales.

En cuanto a los requisitos y mecanismos de acceso a los cargos, los inspectores de enseñanza acceden a su cargo a través de concursos de títulos, antecedentes y oposición para cargos titulares o por pruebas de selección para cubrir cargos de manera transitoria. En cambio, los cargos de inspector jefe distrital y regional no son concursados, sino que son cargos políticos designados por la Dirección de Inspección General, aunque es condición haber sido previamente inspector de enseñanza. Según señala la autora, la designación política como mecanismo de acceso al cargo le permite a la Dirección General de Cultura y Educación garantizar la alineación política-partidaria de las jefaturas. Sin embargo, esta medida afecta la legitimidad de los actores en el territorio, dado que se los percibe como funcionarios políticos de turno que pueden ser removidos de sus cargos en cualquier momento.

En cuanto a las funciones y atribuciones de los cargos, los jefes regionales lideran y coordinan la tarea de los jefes distritales. Su rol se encuentra entre un nivel central con mayor poder de decisión y un nivel local con mayor llegada al territorio, lo que reduce fuertemente su margen de acción. Su tarea parece concentrarse en aspectos administrativos-burocráticos y en la resolución de conflictos emergentes. En ese sentido, la investigadora señala que las direcciones regionales funcionan más como “mesas de entrada” que como verdaderas tomadoras de decisión a nivel local. En cambio, las jefaturas distritales gozan de mayor autonomía a nivel local. Su campo de acción trasciende lo educativo y su tarea demanda una fuerte articulación intersectorial. Por su parte, los inspectores areales tienen un margen de acción más discrecional. Constituyen un engranaje esencial del sistema por su trabajo in situ en los establecimientos educativos, aunque pueden obstaculizar las iniciativas emanadas de las autoridades centrales y trabar su implementación en los distritos escolares.

La autora observa que en el cuerpo de inspectores distritales y regionales confluyen diferentes racionalidades que requieren construir una práctica de manera articulada. En su trayectoria predomina una racionalidad pedagógica, tanto por su formación como por los años de experiencia en el sistema educativo como docentes; y una racionalidad administrativa y organizacional, fortalecida en los cargos de gestión educativa y

consolidada durante la función de inspector areal. Además, son atravesados por una racionalidad política, en tanto son funcionarios del gobierno de turno y deben intervenir para asegurar la trasmisión de los lineamientos generales, y requieren de una racionalidad técnica para llevar adelante los proyectos educativos.

Esta investigación constituye un antecedente relevante dado que vincula el análisis de los "arreglos institucionales", derivados del diseño de la estructura administrativa, y su correlato con las múltiples relaciones entre estos actores, reguladas a su vez por diferentes racionalidades (pedagógica, administrativa, técnica y política).

h) Por último, mencionamos un trabajo realizado por Fuentes et.al. (2022, 2023), que se encuadra en el proyecto de investigación "La reconfiguración de las desigualdades vinculadas a la educación secundaria argentina en situación de pandemia/postpandemia", ya reseñado en la presentación de los antecedentes correspondientes al primer eje. Basándose en el análisis de 16 entrevistas semiestructuradas a supervisores de siete jurisdicciones (Catamarca, Córdoba, CABA, Provincia de Buenos Aires, Neuquén, Río Negro y Chaco), los autores buscaron identificar las prácticas y saberes de los supervisores e inspectores puestos en juego en la orientación de directivos y docentes en el contexto de pandemia.

Un primer elemento que recuperamos de esta investigación, tiene que ver con la especificidad de la mirada de los supervisores desde la posición que ocupan en la organización burocrática. Los autores la describen como una visión de conjunto del sistema educativo y sus problemáticas estructurales, pero no de carácter distante ni "desde arriba", sino desde la cercanía a las problemáticas cotidianas de sus actores.

Respecto de cómo estos actores acompañaron a directivos y docentes en el contexto de pandemia, el estudio revela que los supervisores orientaron sus prácticas hacia la reorganización de los equipos escolares, la articulación con diferentes actores sociales para sostener la vinculación con estudiantes, la legitimación de nuevas propuestas de enseñanza, la producción de materiales pedagógicos en las escuelas supervisadas y nuevos modos de registro de los procesos y trayectorias estudiantiles. En esa multiplicidad de acciones, fue central el trabajo con las normas que ordenan, definen y orientan las prácticas escolares. Por su posición dentro de la burocracia educativa, los supervisores actuaron como interlocutores entre las reglas y el acompañamiento a los equipos directivos, generando condiciones para que se materialicen determinadas acciones, en el marco de disputas por los significados de esas políticas.

De esa manera, los supervisores operaron como actores clave para generar proximidad entre las prácticas de enseñanza posibles para las escuelas, las condiciones

sociales y epidemiológicas del presente, los modos de trabajo ya instalados en el nivel secundario y las normativas emanadas como dispositivo del gobierno del sistema. Así, desplegaron distintas prácticas de "convencimiento" sobre directivos y docentes, buscando establecer una orientación hacia la "innovación" o la "adaptación", aunque sea "por necesidad". Para ello pusieron en circulación textos, capacitaciones, reuniones, control y evaluación de proyectos interdisciplinarios que pedían a los cuerpos docentes que llevaran a cabo. De esa manera traccionaron modificaciones en las prácticas, aunque estas no implicaron cambios en las lógicas de contratación docente.

Asimismo, acompañaron y legitimaron el trabajo con actores territoriales de la sociedad civil, empresas y otros efectores estatales. Ambos procesos –la mirada sobre las prácticas de los docentes y el trabajo territorial– plantearon un escenario diferente, que desplazó el foco del trabajo de supervisión del nivel secundario comparado con la situación prepandémica, y evidenciaron un mayor conocimiento por parte de los supervisores sobre la enseñanza y la situación social de la población escolar.

Consideramos que este trabajo constituye un antecedente directo de nuestra investigación, no solamente por centrarse en el trabajo de los supervisores, sino por el contexto en el que se realizó y por las políticas educativas a las que hace referencia, orientadas a sostener la continuidad pedagógica y a revincular a estudiantes interrumpieron su escolarización durante la pandemia.

3. Conclusiones del capítulo

La revisión de antecedentes efectuada nos ha permitido confirmar la relevancia de analizar la mediación de los actores de los niveles intermedios de gobierno en la implementación de políticas, por varias razones.

En primer lugar, porque en el conjunto de estudios sobre las políticas orientadas a garantizar la inclusión educativa y el cumplimiento de la obligatoriedad del nivel secundario, predominan investigaciones sobre las apropiaciones institucionales de las políticas, siendo escasos los trabajos que analizan los procesos de recontextualización de las mismas antes de llegar a las escuelas. Sin embargo, existe suficiente evidencia empírica que da cuenta del papel central de los actores intermedios de gobierno, en particular los supervisores, en el despliegue territorial de las políticas, fundamentalmente por el trabajo que realizan con los directivos escolares. Además, por la posición que ocupan estos actores en el aparato estatal, su mirada nos permite indagar, tanto sobre la mediación jurisdiccional de las políticas educativas acordadas federalmente, como sobre las apropiaciones institucionales que tienen lugar en las escuelas.

En segundo lugar, aunque se realizaron estudios sobre el rol y la posición de los supervisores en la burocracia educativa, encontramos muy pocos trabajos sobre el papel de otros agentes que también se sitúan en ese nivel burocrático, ocupando cargos políticos o técnicos. En ese sentido, consideramos que nuestra investigación puede ampliar el conocimiento existente sobre la diversidad de actores que conforman el nivel intermedio y las diferentes articulaciones que se producen entre ellos y con el nivel superior de la burocracia. Avanzar en esta línea de indagación resulta relevante si se considera que el desempeño estatal y la implementación efectiva de las políticas públicas depende, en buena medida, de las competencias de la burocracia desplegadas en el desempeño de sus funciones, así como de las condiciones institucionales en las que esas personas realizan su trabajo (Isuani, 2022).

Por último, destacamos que la mayoría de los estudios que asumen como perspectiva teórico-metodológica el Ciclo de las Políticas, ponen el foco en la "puesta en acto" a nivel de las escuelas y no en aquella efectuada por los actores situados en los niveles intermedios de gobierno, por lo que nuestra investigación permite ampliar los alcances de la utilización de estas herramientas heurísticas. De esa manera, puede contribuir a la comprensión del modo en que estos actores interpretan y traducen el contenido de las políticas en su quehacer cotidiano y cuáles son los factores que influyen en esa mediación.

La relevancia de nuestra investigación se funda en estas consideraciones, y en los aportes que realiza al estudio del funcionamiento de las burocracias y su incidencia en los procesos de implementación de políticas educativas, los que serán desarrollados a lo largo del trabajo y retomados en las conclusiones.

Capítulo 3: Perspectivas teóricas que posibilitaron y estructuraron la construcción del objeto de estudio de la investigación

Presentamos en este capítulo el marco teórico que posibilitó y estructuró el abordaje de nuestro objeto de estudio. Como punto de partida, definimos desde un enfoque relacional a las políticas públicas, para examinar luego el rol de las burocracias en el proceso de formulación e implementación de las mismas. Desde este enfoque abordamos el análisis de las políticas educativas, en articulación con otros aportes teóricos que confluyen en torno al concepto de "mediación". En particular, la perspectiva del Ciclo de las Políticas, trabajada por Stephen Ball y otros investigadores, que nos permite comprender mejor la participación de los actores en la trayectoria de las políticas.

Cabe aclarar que el andamiaje conceptual esbozado en el proyecto de tesis, que estructuró las primeras aproximaciones al objeto de estudio, se fue enriqueciendo con otras categorías y relaciones teóricas que se volvieron significativas a medida que avanzó el trabajo en terreno y el análisis de los datos. Por ejemplo, la diferenciación de modos de regulación burocráticos y post burocráticos y sus efectos en el funcionamiento del aparato estatal educativo, o las conceptualizaciones en torno al trabajo y las condiciones de trabajo, en este caso, de los actores de niveles intermedios de gobierno.

1. Un enfoque relacional para analizar las políticas públicas y la burocracia estatal

En esta investigación abordamos nuestro objeto de estudio desde un enfoque relacional, caracterizado por Fabián Repetto (2001) como un "corpus analítico que interpreta el contenido y la dinámica de las políticas públicas como resultado de la interacción entre actores relevantes, sean estos del Estado, la sociedad o el sistema internacional" (p.3). De modo tal que permite examinar, en la trayectoria de una política, cómo distintos sectores y actores se relacionan en el marco de entramados institucionales específicos, que ofrecen una serie de posibilidades y de restricciones de carácter político, económico, organizacional, legal y cultural.

Desde esta perspectiva, las políticas públicas son definidas por Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell (1981) como "… un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil" (p.15). En

los casos en los que el Estado decide actuar, el concepto de política pública hace referencia al «proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos» (Muller y Surel, citados en Roth Deubel, 2002, p. 26). En el desarrollo de los mismos intervienen actores estatales y de la sociedad civil que interactúan entre sí dando lugar a un proceso sociopolítico complejo, en el que cada uno de ellos participa desplegando determinada estrategia de acción según los recursos y los apoyos que pueda movilizar, y según sus expectativas acerca del comportamiento de los otros actores involucrados (Oszlak y O'Donnell, 1981).

Este modo de concebir a las políticas públicas supone un posicionamiento respecto de la clásica dicotomía entre política y administración. Respecto de esta cuestión, Oszlak (1980) distingue entre dos modelos alternativos para abordar el estudio de la formulación e implementación de políticas: el modelo de intelección, estructurado en torno a la racionalidad técnica, y el modelo de interacción, basado en la racionalidad política.

El modelo de intelección presupone que la acción puede subordinarse a la razón y que el comportamiento puede dirigirse hacia el logro de determinados fines, eligiendo para ello los medios más racionales. Como principio básico de la acción organizada sostiene que los componentes de cualquier sistema organizado pueden combinarse anticipadamente en forma óptima, de acuerdo a un plan susceptible de implementación. La planificación es la actividad que intenta ensamblar y orientar la acción social hacia la satisfacción de determinados objetivos, fundamentalmente mediante la aplicación de criterios de racionalidad técnicos. No obstante, advierte el autor, los planificadores fracasan habitualmente, ya sea porque el conocimiento que manejan es limitado, porque su capacidad de forzar la materialización de las opciones que proponen es reducida, o porque pretenden introducir una racionalidad ajustada a criterios técnicos allí donde el comportamiento se manifiesta en conflicto, negociación y compromiso.

Por su parte, el modelo de interacción, asume como premisa que el intercambio es el elemento característico de la acción política. La negociación representa el ajuste mutuo de demandas entre individuos o grupos en competencia. La coordinación entre ellos se logra como resultado de transacciones políticas y no a partir de un diseño racional previo, como presupone la planificación. Desde este enfoque, la incertidumbre sobre los resultados de la acción y los costos y riesgos involucrados, disminuyen la importancia de los objetivos formulados antes de la etapa de implementación. Incluso el conocimiento proporcionado por la acción puede llevar a modificar las decisiones sobre los fines y medios propuestos. Pero se trata de cambios limitados que se traducen en ajustes marginales de la situación

preexistente, basados en sucesivas comparaciones con la experiencia pasada, mediante la aplicación de criterios de racionalidad acotados.

Oszlak cuestiona la visión dicotómica que plantean ambos modelos y considera que, en la trayectoria de una política pública, las racionalidades técnica y política, presentes en la organización burocrática, se entrecruzan y funden en múltiples combinaciones, prevaleciendo en ciertos momentos una sobre la otra, según el tipo de actividades que se están desarrollando y las posiciones de los actores que intervienen.

Desde esta perspectiva, Oszlak (1980, 2006) analiza el rol de la burocracia, no solamente como aparato estatal que interviene en la implementación de políticas públicas a través de una serie de arreglos institucionales, sino también como actor en el proceso político, indagando sobre su poder relativo respecto de otros actores sociales. En esa línea, caracteriza a la burocracia como una particular arena de conflicto político, en la que interactúa un conjunto de actores que va desagregando y materializando las políticas públicas. En dicho proceso intervienen no solamente actores estatales sino también actores de la sociedad civil, cuyo comportamiento condiciona la naturaleza y los alcances de la acción en los diferentes niveles de implementación.

Al concebir a la burocracia de esta manera, el autor entiende que su fisonomía y composición resultan de esa permanente lucha intraburocrática, y no de un proceso racional de diferenciación estructural y especialización funcional. En ese sentido, considera que su desarrollo no se ajusta a un diseño planificado y coherente, en tanto sigue una trayectoria errática, sinuosa y contradictoria, en la que se reconocen sedimentos de diferentes estrategias y programas de acción política. Y esto es así porque cada nuevo gobierno se propone alterar, no solamente la relación de fuerzas en la sociedad en consonancia con su concepción política y la necesidad de consolidar sus bases sociales de sustentación, sino también la relación de fuerzas en el interior del aparato estatal con el propósito de hacer viable su proyecto político, que debe materializarse a través de una estructura burocrática preexistente.

Aumentar el grado de congruencia entre el proyecto y el aparato puede llevar a alterar jurisdicciones, jerarquías y competencias modificando arreglos de poder y patrones culturales fuertemente enraizados en la burocracia estatal. Ante ello, es previsible que se generen resistencias y se susciten comportamientos que tenderán a desvirtuar o atenuar el sentido de las decisiones o acciones emprendidas. Para Oszlak, tales comportamientos reflejan los intentos de los actores estatales de compatibilizar los intereses de sus clientelas y los suyos propios con aquellos sostenidos por los gobiernos, participando en un proceso político donde prevalecen determinados sectores sociales y unidades estatales por sobre

otras, pero donde también es necesario efectuar concesiones, respetar autonomías o reconocer privilegios e influencias que la propia lucha intraburocrática va generando en el aparato estatal.

Una de las consecuencias de este proceso conflictivo es la introducción de un alto grado de incoherencia y rigidez en el aparato burocrático, debido al inevitable "arrastre" de personal y de organismos cuyos intereses u orientaciones pueden resultar poco congruentes con el programa de acción del régimen de turno. Libradas a su propia dinámica, las unidades estatales orientan su actividad de acuerdo con estrechos criterios sectoriales, que pierden a menudo de vista intereses y valores sociales más trascendentes. Ello reduce la posibilidad de coherencia interna en el conjunto de políticas públicas que el Estado intenta implementar. De ahí la necesidad de integración para contrarrestar esta tendencia a la dispersión y segmentación.

En ese sentido, Oszlak (2006) describe tres formas de ensamblar la acción de individuos y unidades organizacionales de modo que su interrelación conduzca a los resultados buscados. La primera se basa en el ejercicio de la autoridad, ya que la vinculación entre individuos que dan y reciben órdenes constituye una jerarquía y crea interdependencias jerárquicas. La segunda se basa en la coordinación de actividades de los miembros de una organización de acuerdo a criterios técnico-normativos y da lugar a interdependencias funcionales. Y la tercera comprende el flujo de bienes materiales y financieros entre unidades diferencialmente dotadas de estos recursos para garantizar un adecuado nivel de actividad, lo que genera interdependencias materiales o presupuestarias. Formalmente, la estructura y funcionamiento de cualquier burocracia prevé relaciones de interdependencia de estos tres tipos. Sin embargo, las relaciones que efectivamente se establecen no siempre se ajustan a los esquemas normativos formales. Así, el funcionamiento real del aparato burocrático resulta del comportamiento de los actores acorde a los fines que persiguen, pero dentro de las restricciones impuestas por el sistema normativo y los grados de libertad que disponen, según su posición jerárquica, legitimidad y capacidad de movilizar recursos.

¿Qué implicancias tiene la adopción de este enfoque relacional en la definición de nuestro objeto de estudio?

Entender a las políticas educativas como políticas públicas, desde esta perspectiva, supone el abandono de una visión piramidal y lineal de las relaciones de poder construidas entre las instancias de gobierno, en nuestro caso del sistema educativo, para reconocer las

variadas micropolíticas[14] que se llevan a cabo tanto en los niveles centrales de conducción, como en las instancias intermedias y en las escuelas. Y asumir que, como resultado de este proceso sociopolítico complejo, las decisiones políticas que se generan como discursos y diseños desde diversos lugares del Estado, se reestructuran, modifican, obstaculizan o profundizan a lo largo de la cadena de actores sociales que intervienen en su implementación. Esta no consiste en la mera "aplicación" de normativas, sino en la "desagregación" de las mismas de acuerdo a condiciones, posibilidades, necesidades y obstáculos que experimentan los actores al intentar materializarlas (Carranza, 1998).

Esto significa que, así como los discursos políticos son producto de tensiones, luchas y consensos al interior de los espacios de poder, lo que finalmente se va inscribiendo en las instituciones y los sujetos, producto también de tensiones y luchas, son visiones y fragmentos de esos discursos que se materializan o no en prácticas institucionales a partir de las significaciones de los sujetos. Para Justa Ezpeleta (2000) estas significaciones, más allá de sus componentes subjetivos, se producen con referencia a contextos determinados. De allí que el análisis de los procesos de implementación no se reduce a identificar la aprobación racional o la adhesión o rechazo emocional y explícito de las políticas por parte de los actores, sino que procura captar las posibilidades, intereses y límites institucionales y subjetivos que se les presentan, y que se expresan en un permanente interjuego entre lo estructural, lo grupal e institucional y lo subjetivo (Carranza, 2008).

Para indagar sobre cómo se producen estas "mediaciones" o "traducciones" de las políticas por parte de los actores, recuperamos conceptualizaciones de Stephen Ball, quien junto a otros investigadores (Bowe, Ball y Gold, 1992; Ball, Maguire y Braun, 2016), examina los procesos de formulación y puesta en acto de las políticas educativas. Consideramos que estos aportes pueden entrar en diálogo con los de otros autores que se inscriben dentro de este amplio enfoque relacional para el análisis de las políticas educativas.

2. Conceptualizaciones en torno al Ciclo de las Políticas

A lo largo de su vasta producción, Ball aporta herramientas conceptuales y metodológicas para reconocer y analizar las diferentes arenas de actividad social y discursiva que operan articuladamente en la formación del discurso y del texto de la

[14] El concepto de micropolítica, formulado por Hoyle, alude a "las estrategias con las cuales los individuos y grupos tratan de usar sus recursos de poder e influencia a fin de promover sus intereses" (citado por Ball, 1989:35)

política, en su traducción en la práctica y en los efectos que promueve (Bocchio, Miranda y Lamfri, 2014).

Para el autor, las políticas son sistemas de valores y de significados polisémicos, elusivos e inestables, que atribuyen primacía a ciertas acciones o comportamientos. Si bien en la práctica las políticas pueden ser poco claras, incoherentes o desordenadas, constituyen poderosos recursos retóricos, modos de interpretar el mundo y de cambiar la manera en que pensamos sobre lo que hacemos (Miranda, 2011).

Propone basar el análisis político en un esquema flexible y dinámico, un "dispositivo heurístico" al que denomina "Ciclo de las Políticas". En una entrevista explica cómo se construyó esta noción:

> (…) es algo que surgió originariamente del trabajo que estaba haciendo con Richard Bowe. Estábamos pensando acerca de las políticas y tratando de construir una idea de las trayectorias de las políticas. Pensar acerca de las políticas no como un documento, o una cosa, sino como una entidad social que se mueve a través del espacio y cambia mientras se mueve, y cambia a las cosas mientras se mueve, cambia los espacios a través de los cuáles se mueve. Es decir que cambia cosas y también es cambiada mientras se mueve. Hablamos de los contextos de la política: el contexto de influencia, el contexto de producción del texto y el contexto de la práctica (…) es una concepción heurística aproximada, pero lleva la atención a la forma en que las políticas son algo diferente en esos diferentes contextos. Enfatiza que hay trabajo que se hace alrededor, con y en relación a las políticas en esos diferentes tipos de contextos. (Ball, en Avelar, 2016, p.6)

El fragmento da cuenta del dinamismo que caracteriza a los procesos de construcción de políticas, al que los autores intentan analizar a través de esta herramienta heurística. Esta reconoce su origen en un texto escrito en los inicios de los años noventa, por Bowe y Ball con la colaboración de Gold (1992), en donde presentan una estructura conceptual integrada por tres contextos: contexto de influencia, contexto de la producción del texto político y contexto de la práctica. Posteriormente Ball (1993, 1997) agrega otros dos contextos: contexto de los resultados y contexto de la estrategia política.

El autor explica que al construir este dispositivo heurístico no pretende describir el proceso de elaboración de las políticas, sino proponer un método para investigar y teorizar acerca de ellas (Mainardes y Marcondes, 2009). Lo describe como un abordaje abierto, recreable, o en otros términos, como una "caja de herramientas" que el investigador puede

abrir para sacar una o varias piezas, y usarlas para trabajar diversos problemas educativos, situándose en algún punto de la trayectoria de la política (Miranda, 2014).

Los contextos que conforman el Ciclo de Políticas son definidos como arenas de actividad social y discursiva a través de las cuales las políticas se mueven y dentro de los cuales las políticas son producidas, reproducidas, creadas y ejecutadas. Es importante subrayar que la noción de ciclo no alude al proceso de elaboración de las políticas, concebido en forma secuencial o lineal como en los enfoques clásicos de análisis de políticas[15]. Si bien los contextos están interrelacionados, no constituyen etapas de una secuencia que avanza en una sola dirección, sino que se encuentran anidados o imbricados entre sí, unos dentro de otros. Cada uno de ellos presenta espacios, lugares y grupos de interés entre los que se producen confrontaciones y luchas de poder (Miranda, 2011). Haremos una breve caracterización de los contextos basándonos en las explicaciones que ofrecen Miranda (2011, 2014) y Mainardes (2006).

El **contexto de influencia** es donde normalmente las políticas públicas son iniciadas, y donde se produce la disputa entre los grupos de interés para influir en la definición de los propósitos sociales de la educación. Ese discurso en formación algunas veces recibe apoyo y otras es desafiado por otros discursos influyentes en la esfera pública. Producto de esa lucha, el discurso político es construido, se establecen sus conceptos centrales y se les otorga actualidad y legitimidad. En base a los postulados de Foucault, Ball sostiene que los discursos definen lo que puede ser dicho y pensado, pero también sobre quién, cuándo, dónde y con qué autoridad se puede hablar. En ese sentido, las políticas, entendidas como discursos, pueden considerarse "regímenes de verdad". Por tanto, el análisis crítico de las políticas, demanda a los investigadores ser capaces de identificar ideologías e intereses en los conceptos utilizados, así como las voces presentes y las ausentes.

El contexto de influencia tiene una relación simbiótica, y por eso no evidente o simple, con el **contexto de producción del texto político**. Mientras que en el primero la producción de discursos políticos frecuentemente involucra intereses e ideologías más

[15] En el campo de estudios sobre las políticas públicas existe un enfoque clásico secuencial que descompone su análisis en una serie de etapas: identificación de un problema y su inclusión en la agenda de gobierno, formulación de soluciones y toma de decisiones acerca de cómo se dará respuesta al problema, implementación de la solución escogida y evaluación de los resultados de las acciones realizadas, lo que puede dar pie a un reinicio de todo el ciclo o a una finalización de la política (Jones, citado en Roth Deubel 2002). Sin embargo, en la realidad, la acción de gobierno no sigue una secuencia lineal. Una política pública puede iniciarse en cualquiera de estas fases, obviar una u otra, o incluso invertirlas. Por esa razón, Tello (2016) propone pensar en ellas más en términos de dimensiones analíticas de un proceso complejo y no como pasos de un proceso que se suceden unos a otros.

estrechos e ideologías dogmáticas, los textos políticos normalmente están articulados con el lenguaje del interés público general en tanto representan a la política. Pueden tomar variadas formas (textos legales, pronunciamientos oficiales, etc.) y no necesariamente ser claros y coherentes. Son el resultado de compromisos y de múltiples aunque limitadas influencias, producto de disputas y acuerdos entre grupos que compiten por controlar las representaciones de la política.

En este contexto las políticas son escritas, los discursos son discutidos, sujetos a diferentes interpretaciones y reinterpretaciones, y también resistidos. Mediante los textos legales, las políticas públicas configuran relaciones de poder entre actores y grupos de interés; establecen el lugar y los tiempos, los temas y reglas de juego. De allí la complejidad de las relaciones entre intenciones políticas, textos, interpretaciones y reacciones.

Las respuestas a los textos políticos pueden observarse en el **contexto de la práctica**. Para Ball, los docentes y otros actores del ámbito educativo desempeñan un papel activo en la reinterpretación de las políticas educativas durante su implementación. Por eso rechaza el concepto tradicional de implementación, entendiendo que sugiere un proceso lineal por el cual las políticas se mueven en dirección a la práctica de manera directa. En su lugar, propone el término "enacted" o "puesta en acto" para subrayar la naturaleza no lineal, compleja y contextual del proceso mediante el cual la política se traduce en la práctica[16]. Según explica el autor, la puesta en acto de las políticas es altamente contingente. La historia y las prácticas acumuladas en las culturas institucionales y del sistema operan en las reinterpretaciones, de modo que pueden presentarse cambios y transformaciones significativas en la política original. Influyen también otros aspectos como los discursos profesionales o las condiciones materiales de los contextos de trabajo.

En cuanto al **contexto de resultados**, Ball explica que las políticas no solamente producen resultados sino que tienen efectos. Distingue entre efectos de primer orden y efectos de segundo orden. Los primeros aluden a los cambios en la estructura del sistema o en una parte del mismo, evidentes en aspectos específicos y generales, como la modificación en la estructura del sistema de enseñanza, su diversificación, expansión, etc. Mientras que los segundos son definidos en término de los logros de esos cambios en los modelos de acceso social, oportunidad y justicia social (Ball, 2002). Advierte también que los efectos específicos de una política pueden ser limitados, pero cuando son considerados en el marco de los efectos generales de un conjunto de políticas, los resultados pueden ser diferentes. En ese sentido sugiere que el análisis político necesita estar atento a las

[16] Cabe aclarar que en nuestra investigación, debido a la adopción de un enfoque relacional, utilizamos el concepto de implementación sin atribuirle esa connotación lineal con la que lo asocia Ball.

numerosas facetas o dimensiones de la política y sus implicaciones, y a las interfases de la política educativa con otras políticas sectoriales o con el conjunto de la política general del país (Mainardes, 2006).

Por último, el **contexto de la estrategia política**, puede ser interpretado como una dimensión transversal que el análisis político necesita recuperar, porque permite la identificación de un conjunto de actividades políticas y sociales que los actores ponen en funcionamiento durante su participación en los diferentes momentos de la trayectoria de la política (Miranda, 2011).

Sobre los últimos dos contextos, en una entrevista realizada en 2009, Ball revisó su posición y volvió a su formulación inicial de los tres contextos primarios, considerando que el contexto de los resultados y el de la estrategia política necesitaban ser incluidos en el contexto de la práctica y en el contexto de influencia respectivamente. En esa oportunidad explicó que los efectos de las políticas podían reconocerse en el contexto de la práctica, y que la estrategia política era parte del contexto de influencia en tanto constituía un medio para cambiar el pensamiento y el discurso políticos (Mainardes y Marcondes, 2009).

En los apartados que siguen, ampliaremos el desarrollo de algunas ideas centrales que fundamentan este esquema analítico y que estructuran el análisis de las mediaciones efectuadas por los actores de niveles intermedios de gobierno en la puesta en acto de las políticas educativas.

2.1 Política como texto y política como discurso

Para comprender mejor las articulaciones entre los diferentes contextos del Ciclo de las Políticas, es necesario examinar más detenidamente la distinción efectuada por Ball entre la política como texto y la política como discurso. A través de ella el autor busca problematizar la forma en que en el análisis de las políticas se habla de los actores políticos, para aclarar si se los ve como intérpretes activos del mundo al cual otorgan sentido, o como producto de discursos que definen de antemano las posibilidades para la construcción de dicho sentido.

Para Ball, entender a la política como texto, lleva a explorar las maneras en que esos textos son decodificados y leídos por los actores de la política, y cómo estos los interpretan y ponen en práctica. Considera que esas interpretaciones son producidas en relación a su historia, experiencias, habilidades, recursos y contextos (Ball, 1993). La interpretación de la política se define como un proceso creativo, reflexivo y situado de traducción (Meo, 2014).

Por otra parte, considerar la política como discurso, supone indagar acerca de las formas por las cuales los sujetos son formados por la política e "invitados" a leer, hablar, escuchar, pensar, sentir, valorar y comportarse de maneras específicas y particulares (Ball, 2015). Es decir, los actores "hacen política" dentro de fronteras históricas y discursivas específicas. Traducen políticas en el marco de formaciones discursivas, que no son coherentes ni homogéneas, sino que aglutinan una variedad de discursos, generales y específicos, así como silencios y tensiones (Ball, 1993).

Esas formaciones discursivas configuran "clústeres" de políticas educativas en torno a aspectos cruciales de la escolaridad, tales como la conducta, el aprendizaje, la construcción del "buen docente", el "buen estudiante" y la escuela. Los discursos establecen lo que es pensable, deseable y legítimo, así como lo que es desviado, inadecuado e indeseable, y también quién puede hablar, dónde y con qué autoridad. Por esa razón, analizar la política como discurso exige también prestar atención a lo que los actores no pueden pensar, decir o hacer (Meo, 2014).

Es necesario entonces considerar a las políticas como textos y como discursos, en tanto las interpretaciones de las políticas no se hacen en el vacío, y el grado de libertad de los actores para definirlas depende del tipo de políticas y de la formación discursiva en la que se inscriben. En esa línea Ball reconoce que algunas políticas tienen mayor capacidad que otras de "estrechar el rango creativo de respuestas" de los actores (Ball et al., 2016). Por eso, basándose en la teoría literaria, distingue entre políticas *readerly,* que promueven la lectura, y políticas *writerly,* que promueven la escritura. Las primeras son representadas por textos muy prescriptivos destinados a lectores pasivos, mientras que las segundas son definidas en términos más ambiguos y difusos, que dan un margen más amplio a sus lectores para que las reinterpreten.

2.2 La puesta en acto de las políticas

Desde el abordaje del Ciclo de las Políticas, la puesta en acto implica tanto un proceso de interpretación como de traducción por parte de los actores. La interpretación refiere a la lectura inicial del texto político, en la que los actores se preguntan ¿qué significa este texto para nosotros y qué debemos hacer? Esa decodificación puede tornarse difícil si los textos no son claros o si tienen contradicciones. A menudo, ese trabajo de interpretación es realizado por actores con autoridad, como los directores y los supervisores, quienes capturan ciertos significados pero también tamizan y descartan otros.

En cambio, la traducción, involucra una serie de procesos que son desarrollados para vincular las expectativas o imperativos de las políticas con un conjunto de prácticas. Puede involucrar el desarrollo de actividades de capacitación en servicio, reuniones departamentales, redacción de documentos internos, elaboración de proyectos, diseño y ejecución de procedimientos de evaluación, observaciones a pares y todo tipo de acciones, prácticas o tecnologías institucionales que son utilizadas para convertir las demandas abstractas de las políticas en algo trabajable, que pueda ser hecho y alcanzado (Ball, en Avelar, 2016).

Por otra parte, la política es siempre reconstruida y recreada en relación a un contexto particular. Algunas políticas demandan mucha creatividad por parte de los docentes, que tienen que tomar las palabras de los textos y convertirlas en algo viable teniendo en cuenta las complejidades del aula. Y hacer eso junto a muchas otras políticas, que imponen sus propias demandas, trabajando algunas veces en condiciones de trabajo muy precarias.

Sin embargo, según advierte Ball, la mayoría de las investigaciones centradas en los sentidos que los actores otorgan a las políticas educativas no prestan atención a variables contextuales y condiciones materiales. Los propios "hacedores de políticas", es decir, los funcionarios políticos y los técnicos que las diseñan, tienden a asumir los mejores ambientes posibles para su concreción. De esa manera, tanto investigadores como políticos desmaterializan a las políticas, al no considerar a las escuelas con sus contextos situados y materiales, sus recursos profesionales y sus diferentes presiones y apoyos externos.

Por el contrario, Braun et.al. (2017) examinan el papel del contexto en moldear la puesta en acto de las políticas. En esa línea, reconocen diferentes planos contextuales:

a) Contextos situados, que incluyen aspectos históricos y localmente vinculados a la escuela, como su ubicación, historia escolar y características de la matrícula.

b) Contextos profesionales, que refieren a variables menos tangibles, como los puntos de vista profesionales, actitudes, valores, compromisos y experiencias de los profesores y de la gestión política dentro de las escuelas, que hacen que ciertas respuestas políticas sean más o menos posibles.

c) Contextos materiales, que incluyen aspectos tales como edificios y presupuestos, dotación de personal, tecnologías disponibles e infraestructuras circundantes.

d) Contextos externos, que refiere a aspectos como el grado y calidad del apoyo de la autoridad local, las presiones y expectativas del contexto político más amplio, los requerimientos y responsabilidades legales, las relaciones con las otras escuelas.

De esa manera, los autores reconocen que las políticas se ponen en práctica en determinadas condiciones materiales, con diferentes recursos y en relación con ciertos problemas, y que se establecen contra y junto a compromisos, valores y formas de experiencia existentes.

En síntesis, en este apartado presentamos algunas herramientas teóricas y metodológicas aportadas por Stephen Ball, que nos permiten analizar a la política educativa como texto, como discurso y como puesta en acto. Desde esta perspectiva, estudiar las políticas exige examinar cada uno de estos niveles de análisis y sus articulaciones históricas en contextos específicos. Se trata de un abordaje que permite capturar y comprender el involucramiento o la participación creativa de los actores en las prácticas de las políticas, es decir, reconocerlos como actuantes de la política, y al mismo tiempo, identificar los límites de esa creatividad, los encuadramientos discursivos y materiales que producen algunas interpretaciones posibles de la política y excluyen otras.

2.3 La convergencia de diferentes aportes teóricos en torno al concepto de mediación

Hasta aquí, basándonos en el enfoque relacional y en aportes de la sociología política propuestos por Ball, destacamos la importancia de estudiar las mediaciones que en la trayectoria de las políticas diferentes actores producen sobre su intencionalidad y contenido. El propósito de este apartado es articular, en torno al concepto de "mediación", otros aportes teóricos que pueden enriquecer el análisis de nuestro objeto de estudio.

Entre las investigaciones que utilizan esta noción recuperamos la desarrollada por Alucín (2023), que introduce el concepto de "mediadores sociales" propuesto por Cowan Ross y Nussbaumer (2011), para referirse a actores que no operan simplemente como intermediarios, sino que participan en la construcción de significados en torno a las políticas y tejen relaciones de poder en su implementación. Para estos autores, el acto de mediar es una práctica social que permite recuperar la capacidad de agencia de los actores en tanto productores del mundo social, aunque siempre situados en contextos que los condicionan.

Por otra parte, encontramos que el concepto de mediación puede articularse con el de apropiación, definido por Chartier (1992) como un proceso por el cual un sujeto transforma siempre, reformula y excede lo que recibe; es decir, lo dota de una significación distinta, expresándose en prácticas sociales diferentes. En base a este concepto, Arroyo y Castro (2023) plantean que los actores sociales se apropian de la normativa educativa creando interpretaciones, no necesariamente literales, de lo que reciben, en el marco de

determinadas condiciones materiales y subjetivas que operan como restricciones o posibilidades para esas transformaciones.

Otros aportes teóricos que pueden dialogar con las conceptualizaciones expuestas proceden de la Teoría de la Regulación Social. En sintonía con las premisas del enfoque relacional, para esta teoría, las políticas no pueden entenderse como algo unificado, que impone un modo de hacer, sino como un todo complejo, cuya regulación depende de una pluralidad de sujetos que interpretan y traducen las políticas (Bocchio, 2019). En este marco, el concepto de regulación es utilizado para describir dos tipos de fenómenos diferenciados pero interdependientes: los modos en que son producidas y aplicadas las reglas que orientan la acción de los actores, y los modos en que esos mismos actores se apropian de ellas y las transforman (Barroso, 2006).

En el primer caso estamos en presencia de una regulación institucional, normativa y de control, que puede ser definida como el conjunto de acciones decididas y ejecutadas por una instancia de gobierno para orientar las acciones y las interacciones de los actores sobre los cuales detentan una cierta autoridad (Maroy y Dupriez, 2000). En el segundo caso, estamos en presencia de una regulación situacional, activa y autónoma, concebida como un proceso activo de producción de reglas de juego que comprende, no sólo la definición de reglas que orientan el funcionamiento del sistema, sino también su reajustamiento provocado por la diversidad de estrategias y acciones de varios actores, en función de esas mismas reglas (Reynaud, 1997, 2003).

Desde esta perspectiva, en el sistema educativo existe una pluralidad de fuentes, finalidades y modalidades de regulación, en función de la diversidad de actores involucrados, de sus posiciones, intereses y estrategias. Las políticas no resultan solamente del ejercicio de la autoridad expresada en la legislación, sino de procesos políticos que se desarrollan en el seno de relaciones complejas y recíprocas entre burócratas, políticos, representantes de grupos de interés y otros actores. Estos procesos de interacción entre dispositivos y lógicas de acción, tributarias de la regulación burocrática y del ajuste mutuo, producen un sistema de multirregulación, donde los resultados son marcados por la singularidad, imprevisibilidad y contingencia (Barroso, 2005, 2006).

Precisamente la Teoría de la regulación Social nos permite reconocer un conjunto de cambios que se produjeron en las últimas décadas en las formas de gobernar la educación. En los apartados que siguen abordaremos esta cuestión procurando comprender sus efectos sobre la administración de lo educativo en los diferentes niveles de gobierno.

3. Cambios en los modos de regulación del sistema educativo y de su aparato burocrático

Diferentes estudios coinciden en señalar que el espacio discursivo sobre el gobierno del sistema educativo y las organizaciones escolares se reconfiguró en las últimas décadas, generándose nuevos sentidos, significados y prácticas (Feldfeber, 2009; Feldfeber y Andrade Oliveira, 2006; Barroso, 2005; Graizer, 2009). Así, por un efecto de "contaminación o diseminación" se produjo un "contagio" internacional de las políticas de reforma, que presentan características similares en contextos nacionales diferentes (Miranda, Lamfri, Senén González y Nicolini, 2006).

Este nuevo orden discursivo se basó en el enfoque de la Nueva Gestión Pública, emergente en la década del '80, en un momento histórico de cuestionamiento al Estado de Bienestar y surgimiento y consolidación del Estado Neoliberal[17]. Dicho enfoque condujo en la administración pública a la adopción de políticas de privatización, descentralización, desregulación, desburocratización, tercerización y otras orientaciones tendientes a la reducción de la intervención estatal.

En Argentina, esta perspectiva influyó en la administración de lo educativo a partir de la década del ´90, a través de un discurso que asoció en forma simplificada la crisis de la educación estatal con problemas de gerenciamiento (Sverdlik, 2006). De la mano de este nuevo paradigma, se introdujeron en el campo educativo mecanismos de mercado combinados con determinadas formas de intervención estatal: políticas de descentralización y evaluación, reformas que toman la escuela como unidad de transformación y le otorgan mayores márgenes de autonomía, cambios en la organización y gestión del trabajo escolar, propuestas de financiamiento sobre la base de la demanda, junto a iniciativas para la profesionalización de docentes y directores orientadas a su formación como líderes escolares.

En el marco de esa configuración discursiva, el término administración adquirió una connotación negativa, asociada al conjunto de "males históricos" atribuidos al quehacer estatal: inmovilismo, rigidez, burocratización, ineficiencia y ritualización. En contraposición, la gestión o gerencia adquirió un valor positivo absoluto, vinculado a la flexibilidad,

[17] En realidad, el enfoque agrupa dos corrientes: una mayoritaria, las corrientes neoempresariales, y otra minoritaria, las corrientes neopúblicas. Las primeras ponen el énfasis en la economía, la eficacia y la eficiencia de los aparatos públicos y proponen una clientelización de los ciudadanos. Las segundas ponen especial atención en la repolitización, la racionalización y el control de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública (Ramió Matas, 2001).

innovación, autonomía, eficiencia y eficacia. De este modo, la administración de lo educativo se resignificó como gestión o gerencia, es decir, como una "tecnología" o un mecanismo objetivo, técnicamente neutro, cuyo fin es la búsqueda de mayor efectividad en la consecución de los objetivos. Esta concepción de la gestión desplaza a la política y no permite reconocer aspectos educativos, políticos e ideológicos que operan cuando hombres y mujeres ejercen el gobierno y participan en los procesos organizativos de las instituciones de las que forman parte (Castro, 2006, 2008).

Asimismo, el objeto de esa administración, en términos de gestión o gerencia, cambió de escala: pasó del sistema educativo y las relaciones entre sus diferentes instancias a la escuela como organización relativamente independiente o portadora de autonomía (Fernández Lamarra, Vallés y Alonso Brá, 2004). En efecto, los procesos reformistas se centraron en las escuelas y las expectativas de cambio educativo recayeron sobre los directivos. Sin embargo, no se produjeron cambios estructurales en las condiciones de producción de sus prácticas ni se ampliaron sus atribuciones en aspectos sustanciales de la política educativa (Pérez y Alonso Brá, 1997).

Todo ello implicó cambios en los modos de regulación estatal y en los instrumentos de acción pública utilizados. Lascoumes y Le Galès (2012) definen a tales instrumentos, como dispositivos sociotécnicos que organizan relaciones sociales específicas entre el poder público y sus destinatarios, en función de las representaciones y significados de los que son portadores. Ya sea que se trate de instrumentos legislativos, económicos, informativos, comunicacionales, de gestión u otros, estos dispositivos configuran siempre una determinada concepción de la acción pública (de su sentido, de su marco cognitivo y normativo), y un modo específico de materializar y operacionalizar la acción gubernamental.

Así, a las regulaciones burocráticas, que pretenden direccionar el comportamiento de los actores y las organizaciones a través del dictado de normas y de los sistemas de inspección, se agregaron otras, a las que denominamos "postburocráticas", que se valen de otras técnicas e instrumentos, como los sistemas de información, de evaluación de la calidad o el financiamiento de programas y proyectos. Estas regulaciones se plantean como alternativas de conducción estatal a distancia, dado que no requieren a las autoridades entrar físicamente en las escuelas. Sin embargo, son efectivas en la medida que definen un campo de acciones posibles y legítimas para los sujetos, penetrando en su sentido común y en sus formas de pensar la propia actividad y el funcionamiento de la escuela. De ese modo, a través de estas tecnologías, los gobiernos amplían el alcance del control y la cantidad de información que pueden relevar y procesar, a la vez que propician la autorregulación de las

instituciones y el ajuste del comportamiento de los actores a pautas y expectativas que se imponen sutilmente, de un modo indirecto.

Para comprender cómo operan estos mecanismos en los que se produce el interjuego de un conjunto de regulaciones externas con los marcos cognitivos y valorativos de los sujetos, recuperamos otros aportes teóricos, derivados de los trabajos de Michel Foucault (2008) sobre el arte de gobernar y de otros investigadores que desarrollan estudios en torno a la noción de "gubernamentalidad" (Grinberg, 2007; Jódar y Gómez, 2007; Rose, O'Malley y Valverde, 2012).

Con la pregunta ¿quiénes somos en este momento preciso de la historia? Foucault construye su investigación sobre "el sujeto" en tanto producto histórico y político. Se enfrenta así a la concepción del "yo" como esencia natural, al tiempo que aborda el problema de la constitución sociohistórica del "nosotros". Para el autor, investigar la constitución histórica de las subjetividades requiere del estudio de las prácticas concretas de poder y saber a través de las cuales se construyen los perfiles de lo real y se constituyen los sujetos. La subjetividad es resultado de una serie de tecnologías de gobierno, orientadas a conducir el comportamiento de otros y de sí mismo.

Desde esta perspectiva, gobernar no es forzar a los sujetos para que hagan lo que los gobernantes desean, sino regular sus conductas estructurando un campo posible de acciones mediante un conjunto de tecnologías de gobierno. El poder circula y se ejerce a través de una red que domina y sujeta a los individuos, pero a la vez habilita juegos estratégicos donde unos intentan determinar la conducta de los otros, a lo que estos responden, a su vez, intentando no dejarse determinar en su conducta o procurando determinar la de aquellos. El concepto de gubernamentalidad permite captar el conjunto de técnicas y procedimientos utilizados para dirigir el comportamiento humano, y analizar la racionalidad política que en un momento histórico sustenta el funcionamiento de las instituciones, la conducta de los individuos y las relaciones de poder.

Las racionalidades políticas refieren a campos discursivos de configuración cambiante, que permiten conceptualizar formas de ejercicio del poder y justificarlas moralmente. Ejemplos de racionalidades políticas son el welfarismo o el neoliberalismo, como ensambles de doctrinas filosóficas, antropológicas, sociológicas y políticas, que buscan especificar las bases adecuadas para la organización de la vida social. Por su parte, las tecnologías de gobierno constituyen mecanismos prácticos a través de los cuales las autoridades pretenden conformar, normalizar y guiar las aspiraciones, pensamientos y acciones de los otros, a fin de lograr fines que ellas consideran deseables. Dichas tecnologías definen un campo de acciones posibles y legítimas, reestructuran los procedimientos de

valoración y de juicio de los sujetos, y plantean nuevas formas de autoridad y saberes legítimos (Feldfeber, 2009).

¿Cómo pensar los cambios operados en las formas de regulación estatal en las últimas décadas utilizando este andamiaje conceptual?

Desde la perspectiva de los estudios de la gubernamentalidad, las políticas educativas desarrolladas en las últimas décadas en el contexto internacional expresan la hegemonía de una racionalidad política neoliberal, caracterizada por su énfasis en la flexibilización, la desregulación, el mercado y la cultura empresarial. En ese escenario de desmantelamiento de las formas de gobierno del Estado de Bienestar, se configuran subjetividades obligadas a ser competitivas, flexibles, adaptables, mutables, autónomas, autorresponsables y polivalentes.

Desde la racionalidad política neoliberal, el funcionamiento de la escuela pública se equipara a un servicio gestionado con criterios empresariales, obligado a adaptarse a las fluidas y cambiantes exigencias del mercado en constante evolución. La nueva subjetividad docente que esta racionalidad promueve, es la de un profesional obligado a ser audaz, emprendedor, creativo, cooperativo e interactivo, abierto al aprendizaje y a la autorreflexión. La optimización sin término exige de los sujetos llevar a cabo esfuerzos continuos de adaptación y acreditación de excelencia, ninguno de ellos completamente satisfactorio ni definitivo. La pedagogía normalizadora de las sociedades disciplinarias es sustituida por una optimizadora, que demanda formación permanente y polivalente a lo largo de toda la vida y apela al control continuo como sustituto del examen (Jódar y Gómez, 2007).

Las nuevas formas de regulación introducen en la esfera de lo público ciertos parámetros que parecían propios de la actividad privada (competitividad, eficiencia, control de gestión), e implican un modo distinto de vincular los establecimientos educativos con el Estado. Desde el estilo paternalista, en el que la escuela recibía mayor o menor asistencia por el solo hecho de existir, se configura una nueva relación en la que ésta debe "ganarse" lo que obtiene o de lo contrario pierde sus logros adquiridos (Birgin, Dussel y Tiramonti, 1998).

Los proyectos educativos institucionales operan como tecnologías de gobierno, en tanto moldean la forma de pensar la institución (imagen-objetivo para alcanzar, diagnóstico para identificar el punto de partida) y de orientar las prácticas de los sujetos (participación, consenso, elaboración de proyectos, rendición de cuentas), al tiempo que proponen ciertos parámetros de éxito y fracaso (aquello que es bueno que una institución logre y aquello que debe ser considerado una debilidad) (Graizer, 2009). De esa manera, sobredeterminan el

proceso de construcción de la autonomía escolar, en tanto la obtención de fondos para el financiamiento está supeditada a que los contenidos y metodologías propuestas se ajusten a los lineamientos gubernamentales.

Es así que a través de estas tecnologías los gobiernos establecen un menú de posibilidades de acción escolar y desestimulan lecturas y proyectos que proponen una elaboración diferente de problemas y soluciones. Dicho menú funciona como un dispositivo de control que trasciende la formalidad de la inspección tradicional, y se instala en el imaginario de los actores como un "sentido común" que delimita lo visible, pensable y realizable. De ese modo, la coerción estatal es reemplazada por formas más sutiles de autocontrol de los sujetos y de las organizaciones escolares, bajo esta apariencia de autonomía que supone autorregulación y debilita las posibilidades de reacción (Miranda et.al., 2006).

Sin embargo, este proceso de transformaciones en las formas de gobernar no ha sido lineal, sino el resultado de confrontaciones, combinaciones y articulaciones entre los nuevos y viejos modos de regulación de los sistemas educativos. En la realidad educativa conviven mecanismos burocráticos tradicionales con otros posburocráticos, y en muchos casos, los primeros sirven para imponer la aplicación de los segundos. Se produce así un fenómeno de "hibridación" o superposición de diferentes lógicas, discursos y prácticas en la definición y en la acción política (Miranda et.al., 2006).

3.1 Cambios en los modos de regulación y sus efectos en la articulación político-administrativa del aparato estatal educativo

¿Qué efectos producen en el sistema educativo, las instituciones y los actores escolares los nuevos modos de regulación y su hibridación? Si bien ya mencionamos algunos de ellos, en este apartado nos interesa profundizar el análisis respecto de su influencia en la configuración y funcionamiento de la burocracia educativa. Para ello, nos basamos en los planteamientos de Mariana Alonso Brá (2008) que estudia la articulación político-administrativa del aparato estatal y las transformaciones que ha sufrido en las últimas décadas, como consecuencia del desplazamiento de configuraciones institucionales predominantemente burocráticas hacia otras de carácter postburocrático.

La autora examina el conjunto de ámbitos organizacionales que componen el aparato estatal educativo (escuelas, distritos, regiones, jurisdicciones, programas, direcciones, secretarías y ministerios), con sus actores y sujetos específicos (docentes, supervisores, coordinadores de programas, equipos técnicos, funcionarios, políticos), pero

lo hace con la intención de comprender cuál es la lógica relacional que explica su funcionamiento, es decir, el modo de articulación político-administrativa que configura las relaciones que se establecen entre estos diferentes actores, niveles e instancias. En ese sentido, considera al aparato educativo como conjunto de espacios configurados en una trama de posiciones relativas, donde se sitúan actores que son considerados en términos individuales y también como actores colectivos, definidos por ciertas condiciones estructurales: sociales, políticas, históricas y organizacionales (Alonso Brá y Jundengloben, 2008).

Desde esta perspectiva, los cambios que ha sufrido la articulación político-administrativa del aparato estatal educativo en la historia reciente, pueden identificarse en relación a los contenidos, los alcances y las características de las intervenciones, el tipo de relaciones entre unidades, niveles y actores que estas requieren, las modalidades de organización y gestión, y las identidades de los actores educativos involucrados (funcionarios políticos y de línea, equipos técnicos, supervisores, directivos, docentes). Para entender el sentido de estos cambios, es necesario precisar las características que diferencian a la articulación burocrática tradicional de la postburocrática, según lo expuesto por la autora:

- En cuanto al tipo de configuración estructural predominante, la articulación burocrática se ordena en torno a una estructura integrada verticalmente, por línea de autoridad, mientras que la postburocrática tiende a adoptar una configuración matricial múltiple conformada por diferentes niveles, lo que permite cierta transversalidad entre áreas e instancias de gobierno (nacional, provincial, regional y local).
- En cuanto a su permanencia y duración en el tiempo, la articulación burocrática desarrolla actividades regulares y permanentes, con un horizonte indefinido y con funcionarios que gozan de estabilidad laboral y perspectiva de carrera profesional, mientras que la postburocrática se constituye como una configuración *ad hoc*, con inicio y final preestablecido, que incorpora consultores o personal técnico con propósitos específicos y a término.
- En cuanto al alcance del tipo de intervención que realizan, la articulación burocrática se dirige o abarca al conjunto de la organización y se materializa a través de estructuras amplias y extendidas, con fuertes articulaciones internas formalizadas, dada su integración vertical. Mientras que la postburocrática se centra en focos específicos de intervención, sin pretensión de abarcar a la totalidad, y se concreta a través de estructuras más acotadas y flexibles, menos jerárquicas, con posiciones múltiples, y polifuncionalidad en la distribución de actividades según competencias.

- En cuanto al tipo de regulación predominante, en la articulación burocrática rige la regulación normativa, expresa y directa, que se produce a través de la autoridad formal, según línea de mando estructurada en lógica escalar. Por esa razón, presenta una alta integración formal, en base a reglas preestablecidas y formalizadas, y una variable integración informal. En cambio, la articulación postburocrática, al tener una estructura matricial, distribuye la toma de decisiones de manera más horizontal. Además, presenta una baja integración formal y una alta integración informal basada en nuevas reglas.

Alonso Brá inscribe el análisis de los cambios que se produjeron en la articulación político-administrativa del aparato estatal en el marco del pasaje de una estructuración de carácter predominantemente vertical-escalar, de base jurídico-normativa, hacia una articulación de carácter transversal, más contingente, flexible e informal. Considera que ese viraje se hace evidente tanto en la emergencia de unidades administrativas de nueva naturaleza (los programas y proyectos), como en la reconfiguración de las relaciones entre los niveles gubernamentales nacional, provincial y municipal.

En efecto, por una parte, se crean nuevas unidades administrativas, configuradas en programas o proyectos, conformadas por funcionarios políticos y equipos técnicos que operan desde sus nuevas modalidades de intervención y de vinculación intraestatal, de carácter radial y acéntrica. Esto da lugar a una burocracia paralela que se yuxtapone al aparato tradicional de línea. Por otra parte, se generan nuevas relaciones entre los niveles gubernamentales, asumiendo una progresiva horizontalidad, dada determinada especialización respecto de las competencias educativas.

Cabe subrayar que estos cambios no suponen la desaparición de un tipo de configuración respecto de la otra. La articulación propiamente burocrática de línea no desaparece, incluso en algunos casos se acentúa. Las formas reformistas postburocráticas son apropiadas y redefinidas en el aparato estatal, conformando un escenario de hibridación o mestizaje, que reconfigura el conjunto del aparato y sus relaciones en nuevos términos. La nueva composición resultante puede asumir distintas formas, a su vez, variables en el tiempo, lo que abre un "…nuevo horizonte, más vasto y disperso, de profunda diversificación de la intervención y de la arquitectura del aparato estatal" (Alonso Brá, 2008, p.427).

3.2 Cambios en los modos de regulación y sus efectos en la supervisión escolar

Teniendo en cuenta la centralidad que asume la supervisión escolar en el despliegue territorial de las políticas educativas, examinamos en este apartado la influencia del discurso que ordenó y legitimó las reformas educativas de las últimas décadas, en la redefinición del rol de los supervisores escolares y de su ámbito de actuación.

Los orígenes históricos de la inspección escolar se remontan al surgimiento de los sistemas educativos modernos y a la conformación de los estados nacionales. En sus comienzos, asumió la función de fiscalizar y garantizar la correcta creación e implementación de propuestas educativas como parte de un sistema educativo más o menos homogéneo, regido por normas que debían cumplirse para permitir su expansión y consolidación. Este fue el primer sentido asignado a la inspección, asociado al control del cumplimiento de normas y la fiscalización administrativa. Con esa función los inspectores se fueron diferenciando y separando del cuerpo docente, para conformar una instancia más de la estructura jerárquica que conduce el sistema educativo, aunque situados en una posición intermedia, como nexo o bisagra que comunica a las autoridades con las instituciones educativas.

En lo pedagógico debían velar por el cumplimiento de los programas y la aplicación de los métodos de enseñanza modernos y científicos. En lo administrativo, fiscalizaban el nombramiento de docentes, la plantilla de personal, el estado de los edificios, el mobiliario y los recursos necesarios para la enseñanza, entre otras cuestiones. Su herramienta fundamental de trabajo era la visita de inspección. En los informes de las visitas se señalaban las normas o reglamentos incumplidos y las debilidades pedagógicas observadas en la enseñanza impartida por los maestros. Además, se dejaba a los directores recomendaciones o indicaciones expresas, según las modalidades y estilo de cada inspector, con la finalidad de corregir los desvíos observados (Aguerrondo, 2013).

Si bien la supervisión escolar asumió desde sus orígenes estas características burocrático-jerárquicas, en las últimas décadas se implementaron políticas orientadas a resignificar, reforzar o limitar sus funciones. Para examinar los cambios propuestos, nos basamos en aportes de diferentes autores (Carron y De Grauwe, 2003; Dufour, 2008; Gvirtz, 2008; Spridinov, 2012) que confluyen en una diferenciación de funciones básicas de los supervisores, en torno a tres ejes:

- la supervisión, control y evaluación de la gestión institucional;
- el asesoramiento, acompañamiento y capacitación de directivos y docentes;

- la intermediación entre los niveles inferiores y superiores de la administración para operar como canal de transmisión, tanto de la política educativa hacia las escuelas, como de las demandas provenientes de la comunidad educativa hacia los niveles superiores.

Estas funciones pueden desarrollarse en relación a asuntos administrativos, pedagógicos y sociocomunitarios, que corresponden a diferentes dimensiones de la gestión supervisiva.

En el contexto de la reforma educativa de los ’90, se propuso fortalecer el rol del supervisor como articulador entre las unidades educativas y las autoridades políticas, pero entendiendo este vínculo no en un sentido unidireccional y vertical, sino como un nexo que permite intercambios en múltiples direcciones. Asimismo, se puso el énfasis en el asesoramiento, la gestión de información, la evaluación y la promoción de proyectos institucionales, mientras que las funciones de control y gestión de asuntos administrativos no se consideraron sustantivas. Estos cambios se inscribieron en el marco de una configuración discursiva, aún vigente en la actualidad, que cuestiona la estructuración vertical-escalar de la organización burocrática y propone una mayor horizontalidad en las relaciones entre cargos, unidades y niveles de gobierno.

Junto a ello, se reformuló el ámbito de actuación del supervisor, diferenciándolo del de los directivos. Al director le correspondía efectuar el seguimiento de las prácticas docentes, mientras que el supervisor ejercía sus funciones partiendo de la acción realizada por el director, para avanzar hacia una mirada integral de la escuela desde la zona de supervisión. En esa línea se le asignó la tarea de coordinar equipos directivos, propiciar la articulación interinstitucional, la conformación de redes y el desarrollo de innovaciones educativas. Además, se promovió el trabajo en equipo entre supervisores, la creación de espacios de reflexión sobre la práctica y la elaboración conjunta de proyectos de supervisión (Delgado, 2007). Así, la supervisión transitó por diversos cambios y resignificaciones, especialmente en relación a sus funciones, a la conformación de las estructuras de supervisión en los distintos niveles, y a la identidad profesional definida por los saberes teóricos y metodológicos que le son exigidos al supervisor para desempeñarse en el cargo.

En el apartado que sigue, incluimos la figura de los supervisores dentro del conjunto más amplio de actores de niveles intermedios de gobierno que intervienen en la puesta en acto de las políticas educativas, ocupando distintas posiciones en el aparato estatal, desde las cuales se vinculan entre sí, con las instancias de conducción política del ministerio y con las escuelas.

4. El trabajo de los actores de niveles intermedios de gobierno

Como señalamos en la introducción, el objeto de estudio de la tesis es el trabajo de mediación efectuado por los actores de niveles intermedios de gobierno en la implementación de políticas educativas desarrolladas en la Provincia del Chaco para garantizar la inclusión y la escolaridad secundaria obligatoria en el contexto de pandemia. En esta instancia consideramos necesario definir con mayor precisión el concepto de "actores de niveles intermedios de gobierno".

En primer lugar, ¿qué características posibilitan que un determinado colectivo o individuo se configure como actor? Recuperamos aportes de Carlos Acuña y Mariana Chudnovsky (2013), quienes designan a un actor como

> (…) todo sujeto individual o colectivo que cuenta con una identidad que le permite reconocerse como colectividad o como parte de ella, y con capacidad de acción estratégica, esto es, capacidad de identificar/definir sus intereses, traducirlos en objetivos, diseñar un curso de acción para el alcance de esos objetivos, y con relativa autonomía (recursos y capacidades) para implementar dicho curso de acción (p. 36)

Como expusimos en este capítulo, los actores que inciden en el gobierno de lo educativo no se circunscriben al ámbito estatal, sino que intervienen otros actores sociales, en general, a través de organizaciones que los representan. Sin embargo, no todos los grupos afectados por una decisión de gobierno se constituyen como actores, pues para ello deben tener la capacidad de elaborar e implementar estrategias, que existan reglas que habiliten dicha capacidad y que se encuentren organizados.

Entonces, los actores tienen la capacidad para desarrollar, en grado diverso, cierta autonomía para interpretar y transformar las políticas, así como para adoptar decisiones. Sin embargo, el impacto de sus acciones, con independencia de su valoración, se encuentra limitado por su ámbito de actuación y por el espacio territorial en el que despliegan su labor. Por esa razón, una misma política puede ser procesada de forma diferente en distintos ámbitos, según quiénes sean los actores competentes y cuáles sean sus recursos, capacidades, objetivos e intereses.

Ahora bien, centrándonos en los actores estatales, podemos reconocer dentro de la burocracia varios niveles. En la cúspide, un sector estratégico, conformado por funcionarios responsables de formular objetivos y estrategias, supervisar el funcionamiento de la organización y atender sus relaciones con el entorno. Su desempeño tiene un costado más político, por su trabajo directo con las instancias de conducción política y porque tienen la

tarea de administrar las decisiones de los estratos inferiores de la burocracia. Por esa razón, la incertidumbre política lo afecta más, dado que los cambios en el grupo de poder pueden hacer que sus mandatos sean limitados o sus presupuestos recortados (Mansilla, 2017).

Por su parte, en el nivel intermedio de la burocracia, podemos encontrar cargos cubiertos por designación política, o pertenecientes a los niveles superiores del escalafón administrativo o docente en nuestro caso. Retomamos a Silvina Gvirtz y Gustavo Dufour (2008) quienes definen como actores de niveles intermedios de gobierno, a organizaciones o individuos situados entre las instancias de elaboración de políticas y las escuelas, poniendo especial atención en aquellos que se encuentran más próximos a la vida escolar.

En nuestra investigación estos actores están representados por los supervisores, los directores regionales y los referentes pedagógicos de las direcciones regionales. En el trabajo de tesis indagamos acerca de su trabajo y las condiciones en las que lo realizan, asumiendo como premisa que *es en y a través* de ese trabajo que estos actores interpretan y traducen el contenido de las políticas y operan como mediadores en su concreción.

Cabe aclarar que la decisión que adoptamos durante el proceso de investigación, de reemplazar, en la forma de nominar nuestro objeto de estudio, el concepto de "rol" por el de "trabajo", deriva del modo en que conceptualizamos el Ciclo de las Políticas y las mediaciones efectuadas por los actores que intervienen en su formulación y puesta en acto, sin desatender la influencia de variables contextuales y evitando análisis desmaterializados. En ese sentido, el cambio responde a la necesidad de asegurar una mayor coherencia en el marco teórico adoptado.

En efecto, el concepto de "rol" refiere a conductas asociadas con, o esperadas de, las personas que ocupan una determinada posición en la estructura de una organización y por ello adquieren cierto "status" en términos de prestigio, importancia o valor para los demás integrantes de la organización (Muñoz Sedano y Román Pérez, 1989). El "rol" se define en términos de un conjunto de "conductas esperables" (deber ser), y no en términos de actividades específicas a realizar en la materialidad de un contexto espacio-temporal determinado. En cambio, el concepto de "puesto de trabajo" permite integrar en una unidad de análisis qué hace el trabajador, cómo lo hace, qué condiciones materiales deben dársele para que lo pueda hacer y cuál es el sentido de ese puesto en relación a la organización del conjunto de los procesos de trabajo (González et.al., 2009). Pensamos que esta perspectiva es más consistente con el modo en que abordamos el análisis de la puesta en acto de las políticas y las mediaciones efectuadas por los actores intermedios.

En función de ello en este apartado exponemos algunos aportes teóricos que proceden del campo de la Sociología del Trabajo, particularmente del enfoque de las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (CyMAT) y los Riesgos Psicosociales del Trabajo (RPTS), que nos permitirán, por un lado, articular un conjunto de información emergente de las entrevistas, referida a las características de los procesos de trabajo de los actores de niveles intermedios de gobierno y los distintos contextos laborales en los que se desarrolla, y por otro, articular el análisis del puesto de trabajo con las características de la organización burocrática a la que pertenece, en este caso, el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la provincia del Chaco.

En primer lugar, definimos al trabajo como una actividad, realizada por una o varias personas, orientada hacia una finalidad específica, que es la producción de bienes y servicios que tengan una utilidad social. Para realizarlo se requiere la movilización de todo el ser humano, es decir de la fuerza física, de las capacidades afectivas y cognitivas, y de la puesta en práctica de las calificaciones, competencias profesionales y experiencia de los trabajadores. Cuando el trabajo se realiza con el objetivo de obtener a cambio un ingreso, en calidad de asalariado, de empleador o actuando por cuenta propia, se convierte en un empleo (Neffa, 1999, 2002).

La ergonomía[18] ha contribuido a distinguir entre el trabajo prescripto, aquello que se pide al trabajador que haga, y el trabajo real o la actividad efectiva, aquello que quien trabaja hace realmente. En algunos casos las tareas prescriptas son bien precisas y están formalizadas, definiendo objetivos y procedimientos que deben ser cumplidos estrictamente. En otros casos, son definidas de manera muy global, quedando un amplio margen de discrecionalidad bajo la responsabilidad de los propios trabajadores. Trabajar supone salvar esa distancia irreductible entre lo prescripto y lo real. El abordaje ergonómico analiza todo lo que hacen quienes trabajan en un contexto específico, más allá de los procedimientos y las normas que encuadran su tarea (Nusshold et.al., 2020).

En segundo lugar, en base a los planteamientos de Julio César Neffa (2002), entendemos que las condiciones y medio ambiente de trabajo son constituidas por las exigencias, requerimientos y restricciones que el puesto de trabajo impone al trabajador que lo va a ocupar, derivadas de factores sociotécnicos y organizacionales del proceso de producción, y de los factores de riesgo del medio ambiente de trabajo. Estos factores actúan

[18] Esta disciplina estudia la actividad del hombre en situación de trabajo, procurando identificar las relaciones existentes entre los objetos de trabajo, los medios de trabajo, la actividad de los trabajadores, las condiciones de trabajo y los efectos que pueden significar sobre la salud de los trabajadores y la eficiencia de la producción (Neffa, 2002).

sinérgicamente y de manera combinada sobre el conjunto de los trabajadores, y dan lugar a la carga global del trabajo prescripto, la cual es asumida, asignada o impuesta a cada trabajador, provocando de manera inmediata o mediata, efectos directos o indirectos, positivos o negativos, sobre la vida y la salud física, psíquica o mental de los trabajadores. La carga global de trabajo provoca efectos diferentes en cada uno de los trabajadores de la organización, en virtud de sus características personales y de sus capacidades de resistencia y de adaptación frente a los riesgos que presenta el medio ambiente y las condiciones de trabajo.

El autor identifica diferentes factores que derivan del contexto socioeconómico y de las características específicas de las organizaciones, que condicionan el proceso de trabajo. En ese sentido, hace referencia a factores estructurales, tales como la lógica de producción y de acumulación del capital, las formas de organización de la actividad económica, el sistema político y la relación de fuerzas entre las clases o grupos sociales; formas institucionales, como las que definen la estructura y el funcionamiento del mercado de trabajo o las normas del derecho laboral; y a las condiciones generales de vida, que dependen del nivel de remuneraciones de los trabajadores, de la política social y de otros factores vinculados con el grado de satisfacción de las necesidades esenciales (alimentación, salud, vestido, educación cultura y recreación, vivienda y hábitat).

Respecto de los factores organizacionales que condicionan el proceso de trabajo, el autor menciona la dimensión de las organizaciones, su estructura organizativa, el grado de autonomía, los procesos de toma de decisiones, los mecanismos de supervisión, el sistema de relaciones de trabajo predominante dentro de la organización, la naturaleza del servicio prestado y la tecnología utilizada, entre otros. Cabe aclarar que, en nuestra investigación, tomamos al aparato burocrático que gobierna la educación en la provincia como una macro organización en la que se inserta el trabajo de los actores de niveles intermedios de gobierno.

En cuanto a las condiciones de trabajo, desde la perspectiva de los estudios de salud ocupacional, se suele hacer la distinción entre condiciones materiales y condiciones psicosociales, las cuales son abordadas en tanto riesgos para la salud de los trabajadores. Rodrigo Cornejo Chávez (2012), en referencia al trabajo docente, incluye dentro de las condiciones materiales de trabajo: las condiciones de empleo (remuneraciones, estabilidad laboral, tener uno o más empleos), la duración y configuración de la jornada laboral, las exigencias ergonómicas del trabajo, las condiciones de la infraestructura y las instalaciones de los locales de trabajo, y la disponibilidad de materiales pedagógicos de apoyo. Y dentro de las condiciones psicosociales de trabajo, el autor refiere a las demandas del trabajo (administración de la carga de trabajo, distancia entre lo prescrito y lo real,

posibilidad/imposibilidad de la tarea, ambigüedad, contradicción entre las tareas), el nivel de control sobre el proceso de trabajo (autonomía y rango de decisiones), el apoyo social que se dispone en el trabajo por parte de directivos y colegas, los niveles de significatividad en el trabajo, las condiciones institucionales para las prácticas reflexivas, el clima laboral y los niveles de participación en la escuela.

Por último, como complemento para el abordaje de las condiciones psicosociales de trabajo, incorporamos el concepto de "riesgos psicosociales del trabajo", propuesto por Michel Gollac (2013, citado por Neffa, 2018), que alude a los riesgos para la salud, física, psíquica, mental y social, engendrados por los determinantes socioeconómicos, la condición de empleo, la organización y el contenido del trabajo y los factores relacionales que interactúan con el funcionamiento psíquico y mental de los trabajadores. Con fines analíticos, el autor agrupa los factores de riesgo psicosociales en seis ejes:

1. La demanda psicológica y el esfuerzo requerido para ejecutar la actividad, originada por la cantidad, el ritmo y la intensidad del trabajo, la duración del tiempo de trabajo y su configuración, así como la complejidad de la actividad que implica para el trabajador el uso de sus recursos y competencias cognitivas para hacer un trabajo exigente y de calidad asumiendo responsabilidades.
2. Las exigencias emocionales que son inherentes al trabajo, a las que se suman situaciones en las que los trabajadores deben esconder o controlar las propias emociones para poder llevar a cabo eficazmente la actividad.
3. El grado de autonomía y de control que tiene el trabajador sobre el trabajo que ejecuta.
4. El clima laboral y la calidad de las relaciones sociales que se establecen en el colectivo de trabajo, en tanto pueden crear las condiciones para que las personas se integren y se consideren parte de un equipo, se sientan reconocidas por su tarea, valoradas por sus calificaciones y competencias y sean tratadas de manera justa.
5. Los conflictos éticos y de valores que se plantean al trabajador cuando debe realizar una actividad que va directamente en contra de sus propios principios y su escala de valores; o cuando ve impedida la posibilidad de trabajar con calidad y respetar las reglas de la profesión.
6. Las condiciones de estabilidad y de seguridad en el empleo y la previsibilidad de su carrera profesional.

De la consideración de estos factores de riesgo, Neffa (2018) concluye que, para que un trabajo se lleve a cabo en condiciones adecuadas, es preciso ajustar la intensidad y las exigencias del trabajo a las capacidades del trabajador, ofrecer un trabajo seguro y con garantías de estabilidad, reconocer un margen de autonomía y de control en la ejecución de tareas, así como recompensar económicamente y reconocer moralmente el valor del

trabajo realizado. Además, se debe promover la cooperación con los demás trabajadores y el apoyo técnico de la jerarquía, no obligar a ejecutar tareas que van contra los principios éticos o los valores a los que adhiere el trabajador, y permitirle trabajar de manera auténtica, sin miedos ni tener que fingir. Para el autor, en esas condiciones es posible encontrar sentido al trabajo y experimentarlo como una actividad creativa, socialmente útil, que posibilita aumentar los conocimientos y la experiencia, así como desarrollar la personalidad.

5. Conclusiones del capítulo

Consideramos que el conjunto de perspectivas teóricas presentadas en este capítulo puede articularse en torno al análisis de la mediación efectuada por los actores de niveles intermedios de gobierno en los procesos de implementación de las políticas educativas orientadas a garantizar la inclusión y el cumplimiento de la obligatoriedad del nivel secundario en la provincia del Chaco, en un contexto muy particular como fue la pandemia.

Las herramientas teóricas y metodológicas presentadas nos permiten analizar esas políticas en tres planos o contextos articulados: como texto, como discurso y como puesta en acto. Se trata de un abordaje que permite capturar y comprender el involucramiento o la participación creativa de los actores en las prácticas de las políticas, es decir, reconocerlos como actuantes de la política, y al mismo tiempo, identificar los límites de esa creatividad, los encuadramientos discursivos y materiales que producen algunas interpretaciones posibles de la política y excluyen otras.

Subrayamos que la utilización del Ciclo de las Políticas como herramienta heurística, incluida dentro de un enfoque relacional más amplio de análisis de las políticas públicas, hizo posible la integración de aportes teóricos procedentes de distintos campos disciplinares, entre ellos la Sociología Política, la Sociología del Trabajo, los estudios sobre el Estado y la Administración Pública, la Política Educacional y la Administración de la Educación. Pudimos ensamblarlos en una estructura conceptual que guarda coherencia interna y evita caer en una “mixtura desordenada” de perspectivas y posicionamientos epistemológicos contradictorios.

Capítulo 4: Encuadre metodológico

En este capítulo, en primer lugar, exponemos el enfoque de investigación adoptado y lo justificamos en relación al objeto de estudio y los objetivos de la investigación. En segundo lugar, describimos las fuentes de información consultadas y las técnicas de relevamiento de información utilizadas. Asimismo, explicitamos los criterios de selección que orientaron la conformación de la muestra de actores de niveles intermedios de gobierno entrevistados, y el análisis documental de normativas. En tercer lugar, describimos la estrategia seguida para el análisis de los datos, y presentamos los ejes y dimensiones de análisis que fueron objeto de indagación. Por último, presentamos un esquema que representa la construcción de nuestro objeto de estudio, en base al análisis de la información recogida y el marco teórico metodológico adoptado.

1. Acerca de los objetivos de la investigación y la estrategia metodológica

Como anticipamos en la introducción, la investigación se planteó como objetivo general analizar la mediación efectuada por los actores de los niveles intermedios de gobierno en la implementación de políticas para garantizar la inclusión y el cumplimiento de la escolarización secundaria en la provincia del Chaco en el contexto de pandemia. Para abordar el objeto de estudio, definido en estos términos, el relevamiento y análisis de la información se estructuró en torno a los siguientes interrogantes:

- ¿Cuáles políticas educativas se desarrollaron en la Provincia del Chaco para garantizar la inclusión educativa y el cumplimiento de la escolaridad secundaria obligatoria en el contexto de pandemia?
- ¿Qué actores de niveles intermedios de gobierno intervinieron en la gestión de esas políticas? ¿Qué funciones y tareas desarrollaron? ¿Cómo articularon entre sí?
- ¿Cómo se vincularon y trabajaron los actores de niveles intermedios de gobierno con los niveles superiores de la burocracia educativa y con las escuelas?
- ¿Cómo interpretaron los actores de niveles intermedios de gobierno los discursos y textos políticos que legitimaron las políticas para sostener la continuidad pedagógica en el contexto de pandemia? ¿Qué sentidos les atribuyeron?
- ¿Cómo tradujeron los sentidos construidos en el ejercicio de su trabajo cotidiano?
- ¿Qué factores condicionaron ese proceso de mediación (interpretación y traducción) de las políticas?

En consonancia con los interrogantes planteados, el objetivo general se desagregó en otros más específicos, a saber:

- Caracterizar las principales políticas plasmadas en planes, programas y regulaciones educativas, orientadas a sostener la continuidad pedagógica en el contexto de pandemia.
- Describir la estructura de gestión de esas políticas, identificando los actores de niveles intermedios de gobierno que participaron.
- Caracterizar el trabajo que realizaron estos actores, en términos de roles, funciones, tareas asumidas, y modos de vinculación con los niveles superiores de la burocracia educativa y con las escuelas.
- Comprender los sentidos que los actores de niveles intermedios de gobierno atribuyeron a las políticas para sostener la continuidad pedagógica, y cómo los tradujeron en el ejercicio de su trabajo cotidiano.
- Reconocer qué factores influyeron en la mediación efectuada por los actores de niveles intermedios de gobierno, de las políticas orientadas a sostener la continuidad pedagógica.

Considerando los objetivos de la investigación y las perspectivas teóricas en las cuales nos apoyamos, en la formulación y desarrollo de este trabajo adoptamos una estrategia de investigación cualitativa. Para dar cuenta de sus características retomamos la diferenciación que efectúa María Teresa Sirvent (2007) entre lógicas de investigación. Estas refieren “a las concepciones básicas diferenciadas del hecho social que subyacen a los diferentes “modos de operar” en el proceso de construcción del objeto, es decir, en el proceso de confrontación de un “corpus teórico” con un “corpus empírico” (p.18).

La autora reconoce la existencia de dos lógicas relevantes: una cuantitativa o extensiva y otra cualitativa o intensiva. Expone sus diferencias recurriendo a pares lógicos presentados como “dualidades”, que se basan en diferentes perspectivas sobre la realidad social y el hacer ciencia sobre esa realidad. Sin embargo, no los plantea en términos dicotómicos, sino como extremos de un continuum entre los cuales se sitúan los estudios según sus características.

El primer par lógico tiene que ver con el modo en que se concibe el hecho social, como una “cosa” que se “descubre” o como una “estructura de significados”. En la primera alternativa el hecho es concebido como algo “independiente de los sujetos que lo investigan”. El investigador “debe separarse” de lo que es investigado y no implicarse afectivamente con el mismo. En cambio, en la segunda alternativa, el investigador

construye su objeto de estudio a partir de los significados que los actores le atribuyen al mismo. El interés central está en los significados que las personas le atribuyen a los hechos y sucesos, en sus acciones e interacciones dentro de un contexto histórico y social determinado, y en la construcción de dichos significados por parte del investigador. Esto es lo que intentamos realizar en el análisis del proceso de mediación del contenido de las políticas educativas que efectúan los actores de niveles intermedios de gobierno. Procuramos identificar los sentidos atribuidos a los principios de obligatoriedad, inclusión y acompañamiento a las trayectorias escolares, y cómo se traducen en el desarrollo de las actividades que llevan a cabo estos actores durante la puesta en acto de las políticas.

El segundo par lógico se vincula al lugar o la función de la teoría en la investigación. La autora distingue entre raciocinio deductivo e inductivo, como caminos diferentes de resolver la confrontación entre teoría y empiria. Mientras que la lógica cuantitativa está más cerca de ser hipotético deductiva y de buscar explicación, verificación de teoría y generalización estadística, la lógica cualitativa enfatiza la inducción analítica y la búsqueda de la comprensión y la generación de teoría. En sus palabras:

> (…) Una investigación puramente deductiva comienza con un sistema teórico, desarrolla la hipótesis y definiciones operacionales de las proposiciones y conceptos de la teoría y los aplica empíricamente a algún conjunto de datos. En cierto sentido, los investigadores deductivos pretenden encontrar datos que verifiquen su teoría, mientras que los inductivos intentan construir una teoría que haga comprensivos a los datos. La investigación puramente inductiva empieza con conceptos generales y proposiciones amplias que orientan la focalización del objeto y del problema. Se sumergen en el trabajo en terreno y van construyendo en un movimiento en espiral – de la empiria a la teoría y de la teoría a la empiria – sus categorías y proposiciones teóricas. A través del examen de los casos semejantes y diferentes que han sido analizados se va desarrollando una teoría comprensiva (Sirvent, 2007, p.20)

Es decir, en la lógica cualitativa, la teoría “pre-existente” orienta el trabajo en terreno, pero es “usada” de acuerdo a las manifestaciones del fenómeno en la realidad, al tiempo que se generan nuevos conceptos y relaciones consistentes con dichas manifestaciones. En nuestra investigación, diseñamos el proyecto de tesis encuadrándolo en un enfoque relacional de análisis de las políticas públicas, y dentro de ese marco general, estructuramos el objeto de estudio adoptando el Ciclo de las Políticas como herramienta heurística. Pero el análisis de los datos requirió articular estas conceptualizaciones con otros aportes teóricos, procedentes de la sociología política, de la sociología del trabajo, de la administración de la educación y la política educacional, entre otros. En este proceso

recuperamos categorías emergentes del trabajo en terreno, en diálogo con aportes de otros estudios antecedentes.

Estas reflexiones sobre el papel de la teoría en el proceso de investigación se complementan con el lugar asignado a la empiria. En relación a esta cuestión, Sirvent plantea el tercero y cuarto pares lógicos, que tienen que ver con las intencionalidades de los investigadores en la búsqueda científica. El propósito de la investigación verificativa es determinar si se cumplen o no las relaciones entre variables previstas en una hipótesis que permite explicar la realidad de un modo causal, y el universo donde dicha proposición es aplicable. En cambio, la investigación generativa, procura identificar categorías y proposiciones a partir de la información empírica para comprender los fenómenos en su singularidad y especificidad, es decir, sin pretensión de generalización.

En nuestra investigación, no fuimos al trabajo en terreno con la intención de verificar hipótesis, sino con algunos enunciados o supuestos generales de "anticipación de sentido" derivados del marco teórico adoptado, que orientaron el relevamiento de información y se fueron resignificando y enriqueciendo en diálogo con otros aportes teóricos para dar sentido a los datos empíricos. Así, los relatos de los entrevistados nos permitieron explorar los significados atribuidos a los textos políticos y a sus propias acciones, situadas en contextos sociohistóricos atravesados por condiciones materiales particulares. Ese trabajo interpretativo se organizó como un proceso en espiral de obtención de información empírica y análisis.

Luego de explicitar la lógica de investigación desde la cual nos posicionamos para abordar el objeto de estudio, en los próximos apartados describimos los procedimientos metodológicos empleados para la recolección y análisis de la información empírica.

2. Técnicas de recolección de información

En nuestra investigación adoptamos una estrategia metodológica que combina diferentes técnicas y fuentes de información. Para ofrecer una caracterización general del contexto provincial y de su sistema educativo, con foco en el nivel secundario, nos basamos en información estadística, documentos oficiales y datos proporcionados por los entrevistados. A su vez, para caracterizar las políticas orientadas a sostener la continuidad pedagógica en el contexto de pandemia, analizamos el contenido de normativas educativas nacionales y provinciales emitidas entre marzo de 2020 y septiembre de 2021, e indagamos sobre su implementación basándonos en los relatos de los sujetos entrevistados. Previamente habíamos caracterizado la estructura de gobierno del sistema educativo

provincial e identificado los actores de niveles intermedios de gobierno que intervenían en la gestión de tales políticas.

A partir de la información proporcionada en las entrevistas, pudimos caracterizar el trabajo que realizan estos actores, sus modos de articulación con las instancias de conducción política y con las escuelas, y las condiciones de trabajo en las que cuales se desempeñan. Todo ello fue necesario para comprender el modo en que interpretaron y tradujeron el contenido de las políticas para sostener la continuidad pedagógica, y los diferentes condicionamientos que influyeron en esa mediación. A continuación, presentamos con mayor detalle los instrumentos utilizados y las fuentes de información consultadas.

2.1 Entrevistas semiestructuradas

En la investigación optamos por realizar entrevistas semiestructuradas a los actores de niveles intermedios de gobierno. En este tipo de entrevistas se "ejerce un grado medio de control externo sobre las preguntas a través de un esquema temático que optimiza la utilización del tiempo y evita vacíos de información sobre determinadas cuestiones" (Sagastizabal y Perlo, 2002, p.118).

Para la realización de las entrevistas diseñamos guiones que contenían una serie de preguntas abiertas que orientaron la conversación. Efectuamos ajustes a estos guiones según los roles que desempeñaban los entrevistados, es decir, si se trataba de supervisores, directores regionales o referentes pedagógicas. Advertimos que desde esas posiciones particulares podían brindar más información de algunos aspectos que de otros. Además, en el desarrollo de algunas entrevistas, abrimos y profundizamos otros temas, por los conocimientos y la experiencia laboral que tenían los entrevistados. Por ejemplo, con un director regional de larga trayectoria en la educación rural hablamos de la expansión del nivel secundario en ese ámbito. O en la entrevista a otro director regional que trabaja en la región del Impenetrable, indagamos sobre las alternativas de educación bilingüe intercultural que existen en la zona, y así en otros casos.

Sin embargo, mantuvimos un guion básico que repetimos en todas las entrevistas, a efectos de poder realizar una comparación. Presentamos a continuación un cuadro síntesis de los tópicos que lo componen, agrupados en tres ejes de indagación. En el anexo de la tesis adjuntamos los guiones de entrevistas.

Cuadro N°8. Tópicos abordados en las entrevistas

Eje 1: Contexto:
1.1 Características de la región educativa y de los establecimientos que supervisa.
1.2 Características de la situación educativa en la coyuntura en la que se realizó la entrevista.

Eje 2: Políticas Educativas
2.1 Políticas educativas implementadas en la provincia para garantizar la inclusión educativa y el cumplimiento de la obligatoriedad del nivel secundario. Antecedentes (políticas previas)
2.2 Fundamentos en los que se basan esas políticas, valores y propósitos. Sentidos sobre la inclusión educativa.
2.3 Modos de comunicación de las políticas desde los niveles superiores de la burocracia hacia las escuelas. Circuitos administrativos que intervienen en su gestión.
2.4 Características de los textos políticos en términos de claridad, consistencia, grado de prescripción.
2.5 Papel del actor de nivel intermedio de gobierno en la implementación de las políticas. Grado de participación en la toma de decisiones sobre la implementación de políticas.
2.6 Recepción de las políticas en las escuelas: posicionamientos de los actores escolares, dificultades que se presentan en la implementación.
2.7 Efectos de las políticas implementadas.

Eje 3: Trabajo y condiciones de trabajo
3.1 Contenido del puesto de trabajo: roles, funciones prioritarias, actividades habituales.
3.2 Grado de autonomía en el desempeño de las funciones.
3.3. Modalidades de trabajo con los niveles superiores de la burocracia.
3.4 Modalidades de trabajo con las escuelas.
3.5 Cambios en las modalidades de trabajo producto de la pandemia.
3.6 Trayectoria formativa y laboral.
3.7 Antigüedad en el cargo y situación de revista.
3.8 Condiciones materiales de trabajo: salarios, recursos y medios de movilidad, características del espacio de trabajo, equipamiento disponible, personal de apoyo en la dirección regional.
3.9 Condiciones psicosociales de trabajo: clima de trabajo, grado de autonomía, nivel de satisfacción en el trabajo, trato recibido por parte de las autoridades y reconocimiento de la labor realizada.

Las entrevistas presenciales se realizaron en oficinas del ministerio de educación provincial, en la dirección regional que tiene sede en Resistencia y en la Facultad de Humanidades de la UNNE, en tanto que las entrevistas virtuales se desarrollaron a través de la plataforma Google Meet. Las sesiones tuvieron una duración promedio de una hora y media. Todas las entrevistas se grabaron, contando con la autorización de los entrevistados.

En general se logró sostener una conversación fluida, aunque la amplitud y profundidad con la que se abordaron los temas fue variable. Algunos entrevistados hablaron con mucha espontaneidad y libertad, mientras que otros respondieron de un modo más escueto. Tres entrevistados solicitaron conocer la guía de entrevista con

anterioridad al encuentro, y en esos casos notamos que habían preparado las respuestas. No obstante, en el transcurso de la conversación, se pudo generar un clima distendido y que la conversación fluyera de un modo natural, evitando que se convirtiera en una suerte de "interrogatorio".

Entre los meses de marzo y junio de 2021 entrevistamos a 8 supervisores/as, 5 directores/as regionales y 2 referentes pedagógicas, que conforman la muestra de actores de niveles intermedios de gobierno. Además, dialogamos con dos informantes claves: una funcionaria política que se desempeñaba en ese momento en un cargo jerárquico en el ministerio, y un técnico que trabaja hace muchos años en el organismo. A continuación, explicitamos los criterios de selección de la muestra y algunas características de los actores que la componen.

2.1.1 Conformación de la muestra de actores de niveles intermedios de gobierno

En la lógica cualitativa el muestreo privilegia la comprensión sobre la generalización. Se basa en criterios significativos para la investigación, es flexible, dinámico y progresivo, por lo que la cantidad de unidades de análisis no se determina a priori, sino que surge durante el proceso de investigación, según la comprensión lograda sobre la problemática abordada (Sagastizabal y Perló, 2002).

Existen dos tipos de muestreo cualitativo: el muestreo intencional y el muestro teórico. La diferencia entre ellos reside en el momento en que se realiza la selección. El primero se realiza de acuerdo a criterios preestablecidos por el investigador, basados en las intenciones del investigador, la teoría previa sobre el problema, y las características que tiene el universo de análisis. Por su parte, en el muestreo teórico, la selección de casos se basa en conceptos derivados de la teoría que se está construyendo durante el trabajo de investigación. Su propósito es maximizar las oportunidades de comparar acontecimientos, incidentes o sucesos para determinar cómo varía una categoría en términos de sus propiedades y dimensiones (Sirvent, 2006).

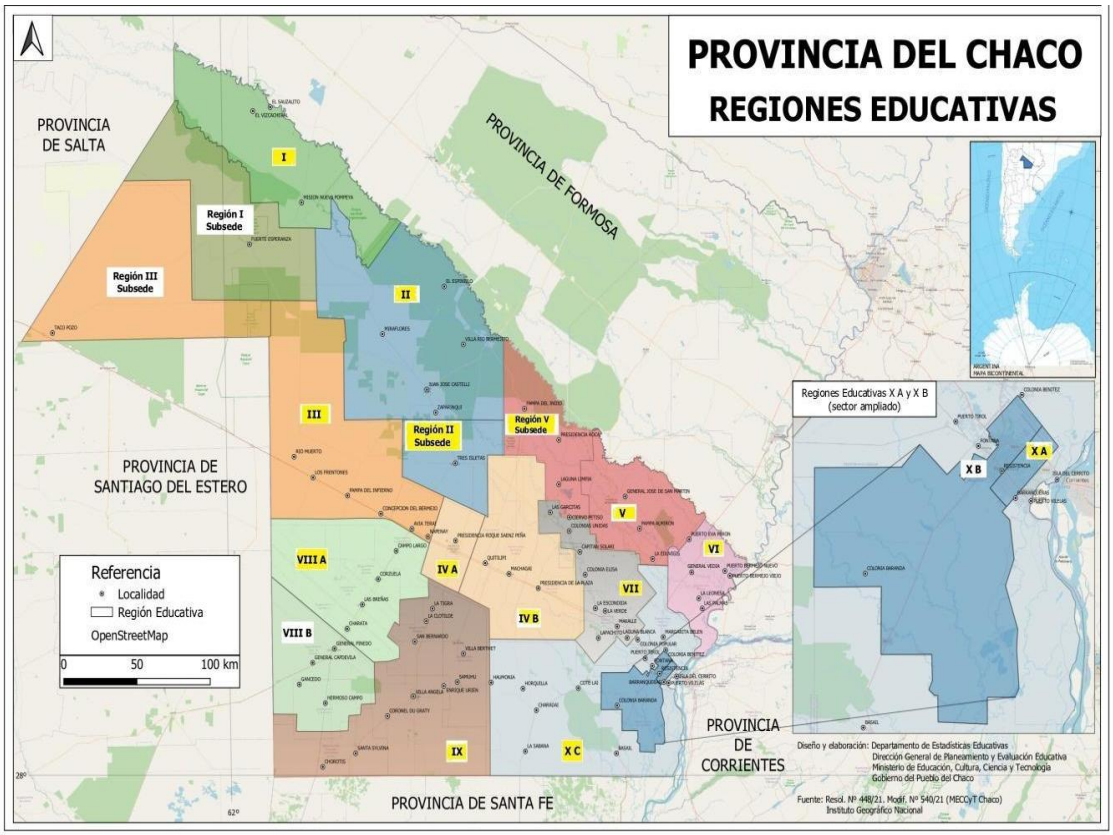
En nuestra investigación, la selección de casos para conformar la muestra intencional se basó en una primera decisión, la de definir el universo de análisis con la categoría "actores de niveles intermedios de gobierno". Si bien en los primeros borradores del proyecto de tesis nos centramos en la figura de los supervisores, que constituyen los agentes de enlace por excelencia entre las escuelas y el ministerio, en los sondeos iniciales advertimos que en muchas regiones educativas de la provincia no había supervisores de nivel secundario activos. Algunos estaban con licencia y otros se habían jubilado sin que se

cubrieran los cargos que dejaron vacantes. En esos casos, las funciones de los supervisores eran asumidas parcialmente por otros actores. Los directores regionales intervenían en algunas gestiones o delegaban el acompañamiento de las escuelas a supervisores de otros niveles o modalidades o a sus referentes pedagógicos. Por esta razón, al diseñar el proyecto de tesis, decidimos incluir a estas otras figuras que se situaban en el nivel intermedio de gobierno y que mediaban entre las instancias de decisión política y las escuelas.

Además, la posibilidad abierta en el contexto de pandemia de realizar entrevistas virtuales, hizo posible ampliar el alcance de la investigación, dado que pudimos entrevistar a actores que trabajan en diferentes localidades de la provincia. De esa manera, alcanzamos a cubrir todas las regiones educativas, abarcando 14 de las 18 sedes y subsedes. Esto nos permitió reconocer la diversidad de contextos territoriales en los que se despliegan las políticas educativas.

En base a estos criterios, conformamos una muestra de actores integrada por ocho supervisores/as, cinco directores/as regionales, y dos referentes pedagógicas. En el siguiente mapa se presenta resaltado en amarillo, la localización de las sedes o subsedes de direcciones regionales en las que trabajan estos actores.

Mapa N°5. Regiones educativas de la Provincia del Chaco en las que trabajan los actores entrevistados



Fuente: Departamento de Estadísticas Educativas, MECCyT.

La conformación de la muestra se realizó conforme a la estrategia de "selección por redes", en la cual cada participante es designado por otro individuo que le precede en el estudio (Goetz y Lecompte, 1988). Es decir, la selección se efectuó en base a las referencias de los propios actores sociales implicados en la problemática en estudio. Así, empezamos entrevistando a una supervisora y ella nos referenció con otra para continuar el trabajo de campo. Así sucesivamente hasta que llegó un punto en que necesitamos apelar a otros contactos para conseguir nuevas entrevistas. En ese momento, fue de mucha ayuda el respaldo de un alto funcionario del ministerio que facilitó la comunicación con algunos directores regionales, quienes aceptaron ser entrevistados o bien nos derivaron a sus referentes pedagógicas.

Entre los meses de marzo y junio de 2021 logramos realizar en total 17 entrevistas: 15 conformaron la muestra y 2 fueron efectuadas a informantes clave. A continuación,

efectuamos una breve caracterización de los individuos que conformaron la muestra, presentando algunas referencias vinculadas a su formación y trayectoria laboral.

Dentro del grupo de supervisores tenemos tres mujeres y cinco hombres. Todos tienen estudios universitarios, en carreras de formación docente o en licenciaturas de articulación, e incluso algunos realizaron carreras de especialización. Antes de asumir como supervisores se desempeñaron como directores titulares de escuelas secundarias, excepto un supervisor de educación física que fue director de un centro de educación física. Algunos ejercieron también como profesores en institutos de formación docente. Todos tienen más de veinte años de antigüedad en la docencia.

En el grupo de directores regionales entrevistamos a dos mujeres y tres hombres. Dos son egresados universitarios y tres de institutos de formación docente. Tres de ellos trabajaron en el nivel secundario, como docentes o asesores pedagógicos mientras que los dos restantes fueron directores de escuelas primarias en ámbitos rurales. Sólo uno de los directores regionales ejerció previamente como supervisor. La mayoría de estos actores tiene experiencia de militancia política y algunos se desempeñaron en cargos políticos del ministerio de educación o en el municipio de la localidad donde viven. Tres de ellos tienen más de 20 años de antigüedad en la docencia, siendo menor en los dos restantes.

En cuanto a las referentes pedagógicas entrevistadas, una es egresada universitaria y la otra de un instituto de formación docente. La primera tiene experiencia docente y como asesora pedagógica en el nivel secundario, mientras que la otra ha trabajado como profesora en un instituto de formación docente de su localidad. Al momento de realizar las entrevistas no tenían más de 10 años de antigüedad en la docencia.

Realizamos también dos entrevistas presenciales a informantes clave. La primera, realizada a una funcionaria política que se desempeñaba en el ministerio en un cargo jerárquico, aportó información sobre la estructura de gestión de las políticas para la educación secundaria y las modalidades de trabajo con los actores de niveles intermedios de gobierno. La segunda, efectuada a un integrante de los equipos técnicos del ministerio, resultó muy útil para indagar sobre los criterios de conformación de las regiones educativas, y los diferentes sistemas de información que solicitan la carga de datos por parte de las escuelas.

Producto de estos meses de trabajo de campo intenso, relevamos mucha información que requería ser analizada con mayor detenimiento. En otras circunstancias hubiéramos preferido efectuar el relevamiento en un tiempo más extendido, alternado con un análisis más profundo y progresivo, pero a causa de la pandemia, el escenario social y

educativo era muy cambiante e incierto, y consideramos importante poder comparar la mirada de los actores entrevistados teniendo como referencia un contexto semejante.

A medida que avanzamos en el trabajo en terreno, observamos que la información comenzaba a repetirse. Ya habíamos logrado cubrir todas las regiones educativas de la provincia. En ese momento consideramos que se había producido "saturación teórica" en el muestreo, en tanto las nuevas unidades de análisis no aportaban información diferente a la ya recogida (Sagastizabal y Perló, 2002). Junto a mi directora y co-directora de tesis, consideramos que contábamos con mucha información para analizar, y que ciertas cuestiones emergentes del trabajo de campo se podían dejar como problemas para estudiar en futuras investigaciones.

2.2 Análisis documental

Otra fuente de datos utilizada en nuestra investigación fue la normativa nacional y provincial emitida durante la pandemia con el propósito de sostener la continuidad pedagógica. Nos referimos a un conjunto de decretos y resoluciones nacionales y provinciales que se sucedieron entre marzo de 2020 y septiembre de 2021. Estas normativas fueron analizadas para conocer las decisiones de gobierno que procuraron ordenar el trabajo escolar en el contexto de interrupción de la presencialidad y posteriormente durante el retorno progresivo a las aulas mediante regímenes bimodales. Si bien se realizó una primera lectura de las mismas en forma simultánea al desarrollo de las entrevistas, su sistematización y análisis en profundidad fueron realizados en una etapa posterior. Como marco general, se consideraron leyes vigentes como la Ley de Educación Nacional Nº 26206 y la provincial Ley Provincial de Educación Nº 1887-E.

En la búsqueda y selección de normativas consideramos tres criterios: a) que las normas expresaran decisiones adoptadas por los gobiernos con el objetivo de sostener la continuidad pedagógica; b) que abarcaran el período de tiempo que duró la pandemia, tanto en la etapa de ASPO como de DISPO; y c) que fuera normativa nacional y de la provincia del Chaco.

Cada norma fue leída y resumida, para comparar su contenido con el de otras antecedentes, y para reconstruir la secuencia de decisiones de gobierno que se adoptaron en el contexto de pandemia, reconociendo cómo estas se fueron revisando, reformulando o precisando. En el análisis de las normas se intentó describir lo más fielmente posible como se explicaron y justificaron las propuestas presentadas, qué conceptos y argumentos se

utilizaron, para luego comparar con las definiciones de los actores entrevistados que las interpretaron y participaron en su implementación.

En cuanto a la organización del material se optó por presentarlo de manera secuenciada siguiendo un criterio cronológico. En el siguiente cuadro representamos una línea de tiempo con el detalle de las normas nacionales y provinciales que se produjeron y que fueron consideradas en la investigación. Cabe aclarar que nos enfocamos en el análisis de normativas organizativo-pedagógicas, y no en las que regulan aspectos administrativo-institucionales o protocolos para el cuidado de la salud.

Cuadro N°9. Cronología de normativas emitidas durante el ASPO y el DISPO

Normativa nacional	Línea de tiempo	Normativa de la Provincia del Chaco
- Decreto Nº 260/20 (12/03/2020). Establece la emergencia sanitaria. - Resolución Nº 108/2020 ME (16/03/20). Suspende las clases presenciales en todos los niveles educativos. - Resolución N° 106/2020 ME (16/03/20). Crea el Programa "Seguimos Educando". - Decreto Nº 297/20 (20/03/2020). Establece el ASPO para toda la población, excepto el personal esencial.	2020 ASPO Marzo	- Decreto Provincial N°430/2020 (12/03/20). Adhiere al Decreto Nacional N°260/2020. - Decreto N°432/2020 (16/03/20). Aprueba el Protocolo Unificado de Actuación para la etapa de contención de la emergencia sanitaria por Coronavirus -COVID 19-
	Abril	- Resolución Nº 701/2020 MECCyT (16/04/20). Deja sin efecto el Régimen Académico Vigente. Aprueba el Plan de Acompañamiento y Regularización de las Trayectorias.
- Resolución Nº363/20 CFE (19/05/2020). Aprueba "Orientaciones para el Proceso de	Mayo	

Evaluación en el Marco de la Continuidad Pedagógica”		
	Junio	- Resolución Nº 788/2020 MECCyT (04/06/20). Modifica la Res 701 y establece nuevas fechas de “instancias de evaluación” para estudiantes con espacios curriculares pendientes de aprobación.
- Resolución Nº 364/2020 CFE (27/07/2020). Aprueba el Protocolo Marco para el Retorno a clases presenciales.	Julio	
- Resolución Nº 366/2020 CFE (01/09/2020). Establece las formas de escolaridad y propone la unidad temporal 2020-2021. - Resolución Nº 367/2020 CFE (01/09/2020. Establece los marcos federales para la contextualización curricular y para la gestión de la enseñanza en escenarios complejos. - Resolución Nº 368/2020 CFE (01/09/2020). Aprueba lineamientos marcos para las jurisdicciones, sobre evaluación, acreditación y promoción. - Resolución Nº 369/2020 CFE (01/09/2020). Crea el Programa Acompañar con Puentes de Igualdad.	Septiembre	- Resolución Nº1694 MECCyT (15/09/20) Aprueba el Programa de formación docente permanente institucional, situada y en servicio 2020
	Octubre	- Decreto Nº 1400/2020 (21/10/2020). Establece los protocolos sanitarios y orientaciones pedagógicas para el

		“Plan Provincial de Vuelta a Clases”.
	Noviembre	- Resolución Nº 2637/2020 MECCyT (09/11/2020). Modifica el Calendario Escolar 2020. Establece un período de intensificación de la enseñanza en diciembre. - Resolución Nº 2638/2020 MECCyT (09/11/2020). Establece la unidad temporal 2020-2021, prorrogando los plazos establecidos en la Resolución Nº 701/20 para estudiantes con espacios curriculares pendientes de aprobación. - Resolución Nº 2639/2020 MECCyT (09/11/2020). Establece la incorporación de la unidad temporal 2020-2021. Aprueba criterios para la evaluación, acreditación y promoción; y establece el Plan Provincial de “Terminá tu último año del secundario”.
- Decreto Presidencial 67/2021 (30/01/2021). Establece el Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio	2021 DISPO Enero	
- Resolución Nº 386/2021 CFE (12/02/2021). Priorización del sostenimiento de la presencialidad cuidada. - Resolución Nº 387/2021 CFE (12/02/2021).	Febrero	- Decreto Nº 355/2021 (22/02/2021). Establece el Protocolo Sanitario y Pedagógico para el Inicio del Ciclo Lectivo 2021.

Inicio de clases en presencialidad cuidada, principios de organización		
	Marzo	- Resolución Nº 924/2021 MECCyT (13/03/21). Documento Curricular de Saberes Prioritarios para los Niveles Obligatorios de la Provincia.
- Resolución Nº 394/2021 CFE (04/05/2021). Presencialidad cuidada, parámetros de riesgo.	Mayo	- Resolución Nº 2569/2021 MECCyT (07/05/2021) Protocolo de trabajo para la presencialidad administrada /cuidada
- Resolución Nº397/21 CFE (20/07/2021). Criterios para la organización institucional pedagógica y administrativa del tramo final de la unidad temporal de los ciclos 2020/2021.	Julio	
- Resolución Nº 404/21 CFE (23/09/2021). Recomendación de retorno a la presencialidad plena.	Septiembre	- Resolución Nº 4482/2021 MECCyT (01/09/2021). Aprobación de las orientaciones organizativas institucionales para la implementación de presencialidad plena, cuidada y continua en todos los niveles, modalidades y servicios educativos.

Como señalamos, el análisis documental de estas normativas nos permitió reconstruir la secuencia de decisiones y acciones adoptadas por los gobiernos nacional y provincial con el propósito de sostener la continuidad pedagógica y restablecer el vínculo con aquellos estudiantes que vieron interrumpida su escolarización a causa de la pandemia.

Por otra parte, el análisis de la legislación provincial fue necesario para describir la estructura de gobierno de la educación en la provincia, la estructura organizativa del ministerio de educación provincial, y para conocer las misiones, funciones y tareas

prescriptas para los directores regionales y supervisores. A continuación, se detallan las normas consultadas con estos propósitos:

- Constitución de la Provincia del Chaco
- Ley provincial de Educación 1887-E
- Ley 647-E. Estatuto del Docente
- Decreto N° 08/2020 y resoluciones del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología N°3275/20 y modificatorias 102/21, 197/21, 448/21 y 540/21, a través de las cuales se realizó la reestructuración de las regiones educativas y se estableció la distribución, demarcación y localización de las direcciones regionales de la provincia.
- Decreto Nº 823/21 que define la estructura orgánica del MECCyT vigente en el período en el que se realizó el trabajo de campo.
- Resolución Nº 4231 del MECCyT que aprueba el Documento "Misiones, funciones y tareas" de los directores regionales y los supervisores.

2.3 Otras fuentes de información consultadas

Para la caracterización del contexto provincial y de su sistema educativo, utilizamos datos secundarios derivados de distintas fuentes:

- informes elaborados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) a partir de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022,
- informes elaborados por el Ministerio de Educación de la Nación,
- informes, datos estadísticos y mapas producidos por el Departamento de Estadísticas Educativas y de otras áreas del ministerio de educación provincial,
- informes, planificaciones y documentos oficiales preparados por el gobierno provincial, junto a organismos como CFI, CEPAL, entre otros;
- informes y mapas elaborados por el Proyecto Atlas Geográfico Digital de la Provincia del Chaco, desarrollado por el Instituto de Geografía de la Facultad de Humanidades de la UNNE.

El proceso de obtención de estos datos, su sistematización y análisis, llevó más tiempo del previsto, debido a que la información se encontraba muy dispersa, en algunos casos desactualizada, y en otros expuesta con un nivel de detalle que excedía al requerido para la descripción que pretendíamos.

A modo de cierre del apartado, planteamos que la estrategia metodológica desarrollada posibilitó recoger y triangular datos procedentes de diferentes fuentes de información, lo que permitió encontrar convergencias y divergencias, cuestionar la validez de las impresiones iniciales y enriquecer las categorías y relaciones teóricas emergentes del trabajo en terreno (Goetz y Lecompte, 1988).

3. Estrategia y técnicas utilizadas para el análisis de datos

Para la codificación y ordenamiento de la información obtenida en las entrevistas utilizamos el software de análisis de datos cualitativos Atlas.ti. Este programa constituye una herramienta apropiada para el análisis cualitativo de grandes cantidades de datos contenidas en formato textual, gráfico y multimedia. El software persigue la transformación de los datos en conocimiento útil, y para ello provee instrumentos para administrar, extraer, comparar, explorar y reensamblar segmentos significativos de información de manera sistemática, flexible y creativa (Kababe, 2022).

Debido a que la realización de entrevistas se concentró en cuatro meses, en ese período obtuvimos mucha información y el programa contribuyó a gestionar ese volumen de datos. Facilitó y agilizó la codificación[19] de fragmentos, la definición de categorías, su agrupamiento y jerarquización, así como la elaboración de informes de citas combinando diferentes criterios. Esto constituyó una base para la identificación de relaciones entre categorías y la construcción progresiva de un esquema analítico.

Respecto del proceso de análisis del corpus empírico, obtenido a partir de las entrevistas, el análisis documental de las normativas y la sistematización de datos estadísticos, el mismo se organizó en torno a tres ejes que operaron como coordenadas del objeto de estudio: contextos, trabajo de los actores de niveles intermedios de gobierno, y políticas educativas para la educación secundaria. Efectuaremos una breve caracterización de los mismos, para luego presentar en un cuadro el conjunto de dimensiones y objetos de análisis que contienen.

[19] Efectuamos estas operaciones teniendo en cuenta que en la investigación cualitativa, el objetivo de la codificación no es producir conteo de cosas, sino "fraccionar" los datos y reordenarlos en categorías que faciliten la comparación de datos y el desarrollo de conceptos teóricos. Algunas categorías de codificación se extraen de la teoría existente, otras son desarrolladas inductivamente por el investigador durante el análisis y otras, llamadas categorías émicas, son tomadas de la estructura conceptual de las personas estudiadas (Maxwell, 1996).

Eje 1: Contextos

Como punto de partida nos apoyamos en la definición de Elena Achilli (2009) quien refiere a la noción de contexto como

> (…) determinada configuración témporo espacial que recortamos o delimitamos a los fines del proceso de investigación socioeducativa que nos interesa. Configuración constituida –constitutiva– de un conjunto de prácticas y significados referidos a procesos que, a su vez, están penetrados por las huellas de otras escalas témporo espaciales" (2009:126).

Para la autora, "hablar de la configuración cotidiana de determinados procesos o prácticas implica considerar las huellas de distintos tiempos y "espacios"/situaciones que se van entrecruzando en el presente" (p. 127). De esa manera, reconoce la existencia de diferentes niveles o escalas contextuales que se entrecruzan en las cotidianeidades sociales, en sus múltiples procesos y en las heterogeneidades de prácticas y significados que despliegan los sujetos, entendiéndolas no como causalidades directas, sino como "condiciones y límites al interior de las cuales se configuran los cotidianos particulares" (p.127).

En nuestro objeto de estudio también reconocemos diferentes niveles o escalas contextuales. Por un lado, el contexto sociohistórico más amplio, donde nos referimos a las características de la provincia del Chaco en relación a aspectos demográficos, sociales, económicos, políticos y culturales, y también a las particularidades del contexto de pandemia, con las problemáticas y desafíos que planteó.

Otro plano contextual lo constituye el sistema educativo chaqueño, con sus dimensiones, organización, estructura de gobierno, normativas y recursos que dispone para el logro de sus objetivos. Allí también encontramos el cruce de dos temporalidades: un tiempo más extenso que se inicia a partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional en 2006, en donde el eje prioritario de la política educativa nacional y provincial es garantizar la inclusión educativa y el cumplimiento de la obligatoriedad del nivel secundario, y otra temporalidad que es la de la pandemia y los desafíos que plantea para su concreción la política de continuidad pedagógica.

Por último, el aparato estatal educativo, como macro organización en la cual se inscribe el trabajo de los actores de niveles intermedios de gobierno, al que describimos considerando su estructura organizativa, procesos de trabajo, modos de articulación entre sectores y niveles de gobierno, tipos de instrumentos de regulación que utiliza, recursos

humanos y materiales que dispone, condiciones materiales, entre otros aspectos. También podemos reconocer en este plano contextual la coexistencia de fenómenos más coyunturales junto a otros de carácter estructural y de larga duración.

En el marco de esa organización burocrática, consideramos a las direcciones regionales como lugares de trabajo de los actores de niveles intermedios de gobierno, y a la región educativa (o zona de supervisión para los supervisores) como el ámbito de actuación específico donde les compete intervenir. Este es configurado por los tres niveles contextuales identificados.

Eje 2: Trabajo de los actores de niveles intermedios de gobierno

En nuestra investigación analizamos el trabajo de supervisores, directores regionales y referentes pedagógicos de las direcciones regionales, para entender cómo intermedian entre los niveles de decisión política y las escuelas e intervienen en los procesos de implementación. Abordar el estudio de la actividad que desarrollan estos actores a partir del concepto de "puesto de trabajo" permite integrar en una unidad de análisis qué hace el trabajador, cómo lo hace, en qué condiciones lo realiza y cuál es el sentido de esa actividad en relación al conjunto de los procesos de trabajo que se desarrollan en la organización.

Describimos ese trabajo en términos de roles y funciones prescriptas y del modo en que son definidas por los propios actores entrevistados. Examinamos las relaciones y modalidades de trabajo que sostienen con actores situados en los niveles superiores de la burocracia educativa y con los directivos de las escuelas e identificamos algunos criterios de actuación, vinculándolos con las trayectorias formativas y laborales de los actores y con sus condiciones y medio ambiente de trabajo.

Eje 3: Políticas educativas para la educación secundaria

En nuestra investigación, efectuamos un recorte de las políticas educativas cuya puesta en acto pretendemos indagar. Se trata de aquellas orientadas a garantizar la inclusión educativa y el cumplimiento de la obligatoriedad de la educación secundaria en la Provincia del Chaco. En ese marco, a partir del trabajo de campo, surge una nueva focalización que lleva a centrar el análisis en las políticas orientadas a sostener la continuidad pedagógica en el contexto de pandemia.

En relación a estas políticas indagamos sobre su contenido y las características de los textos políticos mediante los cuales se comunican. A su vez, examinamos cómo son interpretados por los actores de niveles intermedios de gobierno los principios, valores y propósitos que las animan, y qué posicionamientos asumen frente a las propuestas contenidas en las normativas. Por último, exploramos de qué manera estos sentidos construidos se traducen en un conjunto de prácticas concretas que estos actores llevan adelante en el ejercicio de su trabajo cotidiano.

A continuación, presentamos un cuadro que organiza los ejes y dimensiones que han sido objeto de indagación, junto a la indicación del capítulo en el que son trabajados.

Cuadro N°10. Ejes y dimensiones de análisis

Ejes	**Dimensiones**	**Capítulo**
Contexto sociohistórico	Características políticas, socioeconómicas, demográficas y culturales de la provincia.	Capítulo 1
	Crisis sanitaria por pandemia de COVID-19, años 2020 y 2021. Contextos de ASPO y DISPO.	Capítulo 1 y 7
Contexto sistema educativo provincial	Dimensiones del sistema educativo chaqueño. La educación secundaria en la provincia. Tipo de ofertas educativas, cobertura territorial, distribución según modalidad, ámbito y sector de gestión; matrícula; cargos docentes y horas cátedra.	Capítulo 1
	Expansión de la educación secundaria en ámbitos rurales, en la EBI y la EPJA. El crecimiento de las ofertas de gestión privada, de gestión social y comunitaria indígena.	Capítulo 1 y 6
	Problemas en las trayectorias estudiantiles en el nivel secundario: abandono, desgranamiento de la matrícula, repitencia, baja tasa de graduación, baja calidad de los aprendizajes.	Capítulo 1
	Condiciones materiales de funcionamiento del sistema educativo: financiamiento, infraestructura, conectividad, salarios docentes.	Capítulo 1

	Características de la región educativa en la que trabaja el actor de nivel intermedio de gobierno. Situación educativa en la provincia en el contexto de ASPO y DISPO.	Capítulo 1 y 6 Capítulo 1 y 7
Contexto organización burocrática	Estructura de gobierno del sistema educativo chaqueño. Regionalización administrativa. Actores situados en el nivel intermedio de gobierno. Estructura organizativa del ministerio provincial. Circuitos administrativos que conectan a los niveles superiores con los niveles intermedios y las escuelas. Problemas de funcionamiento en el ministerio: en la coordinación interna, en la organización de las acciones de gobierno, en la regulación normativa, en la conformación de los cuadros políticos y técnicos, en la gestión de expedientes vinculados a rendiciones de fondos de programas y en el uso de los sistemas de información.	Capítulo 1 y 5 Capítulo 5 Capítulo 5
Trabajo de los actores de niveles intermedios de gobierno	Contenido del puesto de trabajo: misión, funciones y tareas prescriptas por la normativa. Roles y funciones según definición de los actores. Dimensiones de la gestión y ámbitos de actuación. Modalidades de trabajo con los niveles superiores de la burocracia, cambios en el contexto de pandemia. Modalidades de trabajo con las escuelas, cambios producidos en el contexto de pandemia. Condiciones materiales de trabajo: salarios, recursos y medios de movilidad, características del lugar de trabajo, equipamiento disponible, personal de apoyo en la dirección regional. Condiciones psicosociales de trabajo: grado de autonomía y de control sobre el propio trabajo, grado de participación en la toma de decisiones sobre la implementación de políticas, grado de apoyo y reconocimiento por parte de las autoridades, grado de satisfacción con el trabajo.	Capítulo 6 Capítulo 6 Capítulo 6 Capítulo 6 Capítulo 6

	Criterios de actuación. Influencia de trayectorias formativas y laborales, y de las condiciones de trabajo.	Capítulo 6
Políticas educativas para sostener la continuidad pedagógica	Contenido de las normativas académicas: propuestas en relación a la evaluación formativa y la promoción acompañada; la priorización curricular y el trabajo en proyectos interdisciplinarios; la reorganización de tiempos, espacios y agrupamientos en las distintas formas de escolarización; el trabajo docente. Mediación de los actores de niveles intermedios de gobierno: sentidos construidos sobre la obligatoriedad del nivel secundario, la inclusión educativa y el acompañamiento a las trayectorias escolares. Posicionamientos y acciones desarrolladas en relación a la puesta en acto de las políticas para sostener la continuidad pedagógica.	Capítulo 7 Capítulo 7

Una vez realizada la codificación y sistematización del material empírico, la escritura de distintas clases de documentos (informes de avance, ponencias, artículos y la redacción de diferentes capítulos de la tesis) contribuyó a pasar, poco a poco, de un análisis de tipo descriptivo a otro con mayor elaboración teórico-analítica. De esa manera, en términos de Achilli (2005), fuimos alcanzando distintos "niveles en la construcción del objeto de estudio". En este caso la autora emplea la noción de nivel para referirse a la mayor o menor abstracción o generalidad de los conocimientos que se intentan construir, como explica en este fragmento:

> (…) se podría pensar en: niveles de análisis descriptivo en los que, las relaciones constitutivas del objeto de estudio se construyen de un modo más cercano a la particularidad co-presencial de determinada problemática aunque, siempre, sin descuidar las condiciones y límites sociohistóricos en que se inscriben (…) Además, también en niveles de análisis explicativos en los que, sin neutralizar las relaciones constitutivas de la particularidad co-presencial se las inscribe y construye al interior de relaciones estructurales generales (p. 95)

En el proceso de escritura esto puede significar una dinámica que recorre distintos niveles de abstracción, en un caso con mayor fuerza descriptiva, en otros con más fuerza explicativa de la heterogeneidad cotidiana. Supone para la autora, "circular por los cómo, y transitar, a la vez, los por qué de procesos, prácticas, relaciones que nos interesa conocer" (Achilli, 2016, p.35).

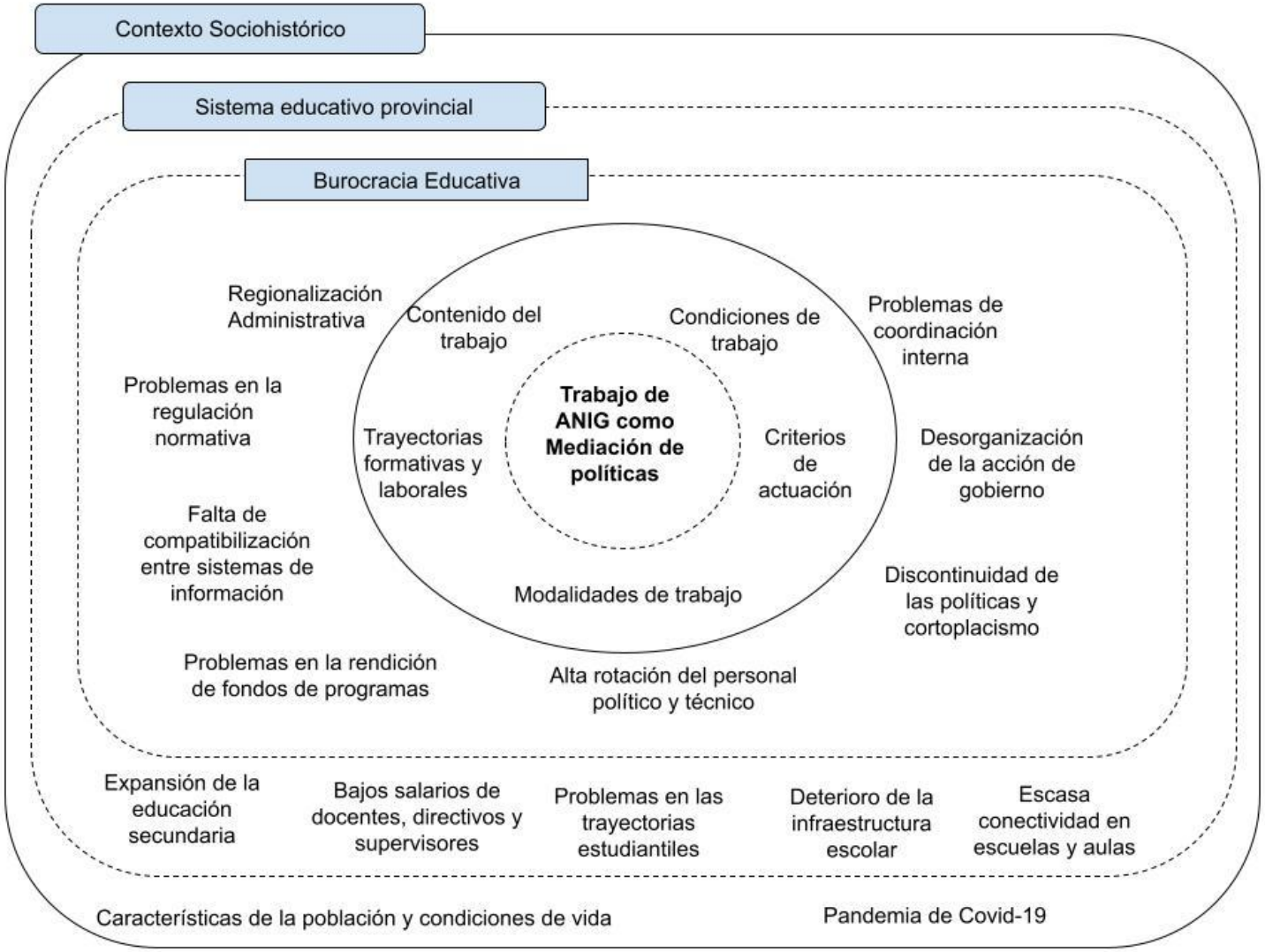
En nuestra investigación, la escritura de sucesivos borradores, los intercambios con la directora y la co-directora de tesis a partir de sus devoluciones, junto a la búsqueda de nuevos antecedentes y referentes teóricos, hicieron posible la construcción progresiva del objeto de estudio. El mismo se construyó sobre la base de un andamiaje o trama argumentativa, conformada por relaciones entre conceptos y categorías que se fueron precisando y modificando en el transcurso de la investigación, en permanente diálogo con los materiales empíricos.

Presentamos a continuación un esquema analítico que representa el objeto de estudio de la tesis, tal como lo fuimos construyendo durante el desarrollo de la investigación. Veremos que el concepto de mediación constituye su núcleo central. Lo utilizamos para dar cuenta del proceso de interpretación y traducción del contenido de las políticas que efectúan los actores al participar en su implementación. En su definición nos inspiramos en la explicación que propone Ball sobre la "puesta en acto" de las políticas en el contexto de la práctica. Sin embargo, al abordar nuestro objeto de estudio desde un enfoque relacional de las políticas educativas, que no concibe a la implementación de un modo lineal, y al vincular entre sí los conceptos de puesta en acto, mediación de políticas y puesto de trabajo, hemos resignificado la propuesta del autor[20]. Como expondremos en el capítulo 6, asumimos como premisa que es *en* y *a través de* su trabajo cotidiano que estos actores interpretan y traducen el contenido de las políticas y operan como mediadores en su materialización.

En el esquema, el trabajo de mediación efectuado por los actores de niveles intermedios de gobierno (ANIG), es atravesado por tres planos contextuales: la burocracia educativa, las características del contexto provincial y su sistema educativo. En cada uno de estos planos encontramos elementos que se comportan como condiciones que afectan la mediación de estos actores al participar en la implementación de las políticas orientadas a sostener la continuidad pedagógica en el contexto de pandemia.

[20] El propio Ball, haciendo referencia al Ciclo de las Políticas, recomienda utilizar sus ideas como una caja de herramientas, es decir, como puntos de partida o de orientación que pueden ser llevados en diferentes direcciones, y no como prescripciones sobre cómo investigar las políticas educativas (Ball, en Avelar, 2014).

Figura Nº 5. Dimensiones y planos contextuales del objeto de estudio



4. Conclusiones del capítulo

En este capítulo explicamos y justificamos el conjunto de decisiones metodológicas que adoptamos durante el proceso de investigación, considerando sus objetivos y las perspectivas teórico-metodológicas desde las cuales abordamos el objeto de estudio. Recuperando las características de la lógica de investigación cualitativa, describimos las técnicas e instrumentos de recolección de información utilizados, los criterios de selección de la muestra de actores de niveles intermedios de gobierno que entrevistamos, y presentamos el corpus de normativas y documentos analizados.

La escritura del capítulo nos permitió explicitar más claramente los aspectos que fueron objeto de indagación, ordenados en torno a una serie de ejes y dimensiones de análisis, a partir de los cuales se estructuró el objeto de estudio. A la vez, nos obligó a una revisión general de lo actuado y a efectuar ajustes en el conjunto del trabajo para asegurar su consistencia interna.

Capítulo 5: El nivel intermedio en la estructura de gobierno del sistema educativo provincial

En este capítulo describimos la estructura de gestión a través de la cual se materializan en el territorio provincial las políticas educativas orientadas a garantizar la inclusión educativa y el cumplimiento de la escolaridad secundaria obligatoria, identificando en ella los actores de niveles intermedios de gobierno que participan. Junto al análisis de esa dimensión estructural, examinamos algunos problemas que presenta el funcionamiento del ministerio de educación provincial entendido aquí como contexto organizacional y político en el que se desarrolla el trabajo de esos actores.

Describimos al ministerio de educación como contexto organizacional, considerando su estructura organizativa, procesos de trabajo, modos de articulación entre sectores y niveles de gobierno, tipos de instrumentos de regulación que utiliza, recursos humanos y materiales que dispone, entre otros aspectos. Pero también, desde un enfoque relacional, lo entendemos como una particular arena de conflicto político, en la que interactúa un conjunto de actores que va desagregando y materializando las políticas educativas. En ese sentido, su configuración resulta de las actuaciones de diferentes gestiones de gobierno, que modificaron las estructuras y circuitos de gestión de las políticas para alterar la relación de fuerzas en el interior del aparato estatal, buscando hacer viable sus proyectos políticos. Por esa razón, su desarrollo no se ajusta a un diseño planificado y coherente, sino que sigue una trayectoria errática, sinuosa y contradictoria, en la que se reconocen sedimentos de diferentes estrategias y programas de acción política (Oszlak, 2006).

1. La regionalización administrativa

Como señalamos en el capítulo 1, en la provincia del Chaco la administración educativa se realiza a través de las Direcciones Regionales dependientes del MECCyT. En marzo de 2021, poco antes del inicio del trabajo de campo, había culminado un proceso de reestructuración de las regiones educativas (Resolución Nº 3275 de 2020 y modificatorias 102, 197, 448 y 540 de 2021). Esas decisiones vinculadas a la administración del sistema educativo se inscribieron en un proceso más amplio de regionalización administrativa del Estado provincial, cuyos fundamentos se encuentran detallados en el Decreto Nº 08 de 2020. En los considerandos de la norma, se define que “la regionalización implica la división del territorio provincial en áreas menores con características comunes, atendiendo a factores perdurables en el tiempo y contemplando afinidades geográficas, ambientales,

históricas, culturales, económicas y sociales u otras complementaciones significativas" (p.1).

Entre los argumentos que justifican esta forma de organizar el aparato estatal, en el texto del decreto se pone el énfasis en la necesidad de descentralizar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas "para optimizar los recursos económicos, financieros, institucionales y humanos de la administración pública provincial", dentro de "un marco espacial multipropósito que permite la organización compartida de los sistemas de gestión pública, desde el sanitario y educativo, hasta el productivo y de seguridad ciudadana, entre otros" (p.1). Además, se considera que la regionalización administrativa "favorece el diálogo intersectorial y multiactoral para la definición colectiva de las prioridades de los municipios que integran las regiones" (p.1), y la construcción de estrategias de actuación consensuadas entre los distintos niveles de gobierno y los diversos actores institucionales, económicos, políticos y sociales.

En sus fundamentos, el decreto expresa un discurso en sintonía con lo que Alonso Brá (2008) caracteriza como estructuración postburocrática del aparato estatal, en la cual se configuran nuevas relaciones y posiciones entre niveles gubernamentales, en este caso, el provincial y el municipal. Relaciones que asumen una progresiva horizontalidad, dada cierta especialización respecto de las competencias educativas. Así, la regionalización administrativa constituye una estrategia de "territorialización" de la política y de la gestión pública, en la que los espacios locales se presentan como "condensando y particularizando espacialmente la problemática pública en todos sus aspectos: política, económica, cultural y social, desde nuevas formas cualitativamente diferentes de intervención: la "gestión de la proximidad" (p.419).

En efecto, el decreto 08/2020 establece que las regiones administrativas serán únicas para todos los organismos centralizados, descentralizados y autárquicos que integran el Poder Ejecutivo, así como las empresas del Estado provincial (art.3), e invita a los municipios contenidos en las regiones administrativas a constituir Consejos Regionales de Planificación, en los términos establecidos por la Ley N° 1244-P[21]. Si bien el decreto reconoce diez regiones administrativas, en el caso de educación la regionalización dio lugar a 18 unidades administrativas, debido a que algunas regiones se subdividieron y otras

[21] Mediante esta ley se crea el Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados (SPPER), cuyas funciones son formular planes y programas de gobierno anuales y plurianuales; organizar, coordinar y evaluar los resultados de su ejecución; y compatibilizar su accionar con los sistemas de administración financiera, de inversiones públicas, de recursos humanos, de administración de programas y proyectos especiales, de recursos tecnológicos e informáticos, de comunicaciones y otros existentes en el sector público provincial.

establecieron subsedes, las que en muchos casos operaron en la práctica como unidades independientes.

Respecto de los criterios de conformación de las regiones educativas, algunos entrevistados plantearon que su delimitación, así como la definición de las localidades donde funcionarían las sedes y subsedes, resultaron de negociaciones entre el gobierno provincial y los intendentes, primando razones de índole política y presupuestaria. En ese sentido una supervisora señalaba que "la definición de la regionalización no es educativa, es netamente partidaria (…) y si hacés un seguimiento de cómo fue la regionalización desde que comienza, ha tenido varios cambios porque no lograban determinados acuerdos" (Entrevista a supervisora 2, 5 de abril de 2021). Tal vez por esa razón, en los primeros meses de 2021 se sucedieron varias resoluciones modificatorias de la original, la Nº 3275/20.

Es preciso considerar que, desde un punto de vista presupuestario, la asignación de recursos desde el ministerio tiene como referencia el cargo de director de región o de subregión, otorgando a este último un margen de autonomía para gestionar las políticas en su territorio sin depender del accionar del director de la región. En el marco de ese diseño formal, los datos obtenidos en las entrevistas nos permiten inferir, por un lado, que la coordinación entre regiones, subregiones, sedes y subsedes, depende sobre todo de las voluntades individuales de quienes las conducen y los acuerdos de trabajo que puedan establecer, y no de lo dispuesto por la normativa. Por otro lado, la delimitación de regiones y subregiones educativas responde a lógicas políticas fundamentalmente, debido a que la regionalización configura un marco para la distribución de recursos presupuestarios y políticos en torno a los cuales disputan diferentes actores (gobernador, funcionarios políticos, intendentes). En ese proceso puede advertirse lo que Oszlak (1980) describe como el entrecruzamiento de las racionalidades técnica y política en el funcionamiento del aparato estatal.

2. La estructura organizativa del MECCyT y los circuitos de "bajada de las políticas"

Cuando iniciamos el trabajo de campo en marzo de 2021, tuvimos que reconstruir, a partir de las primeras entrevistas, la estructura organizativa con la que estaba funcionando el ministerio de educación desde diciembre de 2019, momento en que asumió la nueva gestión de gobierno[22]. Las normas existentes estaban desactualizadas y la

[22] En diciembre de 2019, asumieron como Gobernador y Vicegobernadora de la provincia del Chaco, respectivamente, Jorge Milton Capitanich y Analía Rach Quiroga, tras haber ganado las elecciones provinciales

estructura vigente recién se formalizó con el decreto Nº823 del 12 de abril de 2021. En los considerandos de esa norma, se establece que la estructura organizativa aprobada

> será de carácter transitorio y tendrá vigencia hasta tanto se dispongan nuevos modelos de trabajo basados en criterios de simplificación, racionalización, modernización administrativa, incorporación de tecnologías y modalidades organizacionales, como asimismo aquellas que surjan de los correspondientes acuerdos en materia paritaria (p.1).

Llama la atención la demora en la aprobación de esta norma, así como el "carácter transitorio" que se asigna a la estructura aprobada; también los términos que aparecen como criterios para definir nuevos modelos a futuro, en sintonía con los postulados del enfoque gerencial. En estos enunciados se enfatizan criterios técnicos, aunque también se incluye la dimensión política de la gestión, al reconocer el papel de los acuerdos en materia paritaria.

Desde la perspectiva relacional que adopta nuestra investigación, recuperamos aquello que plantea Oszlak (2006) acerca de las transiciones entre gestiones de gobierno, que suponen un reacomodamiento de las estructuras burocráticas no solamente en función de criterios técnicos sino también político-partidarios. Así, las nuevas autoridades buscan intervenir sobre la organización del aparato estatal, para que la relación de fuerzas entre sectores y actores burocráticos juegue a su favor y colabore con la viabilidad de su proyecto político. Pero este proceso no carece de conflictos y requiere de negociaciones, más tratándose de una coalición gobernante, que alberga en su interior diferentes movimientos cuyos referentes políticos buscan posicionarse y obtener espacios de poder. Si a ello agregamos la coexistencia de modos de regulación burocráticos y post burocráticos, desde los cuales se interviene en la estructuración del aparato estatal, todo ello contribuye a sostener ese carácter transitorio (y por tanto inestable) que se expresa en el texto legal y que, como veremos más adelante, cobra materialidad en las prácticas de gobierno.

Pues bien, tomando como referencia la estructura organizativa vigente en el período en el que realizamos las entrevistas, formalizada en el decreto Nº 823/21, encontramos que en ese momento el nivel superior de conducción política del ministerio estaba representado por seis subsecretarías subordinadas al cargo de ministro, como se muestra en la figura Nº1.

---

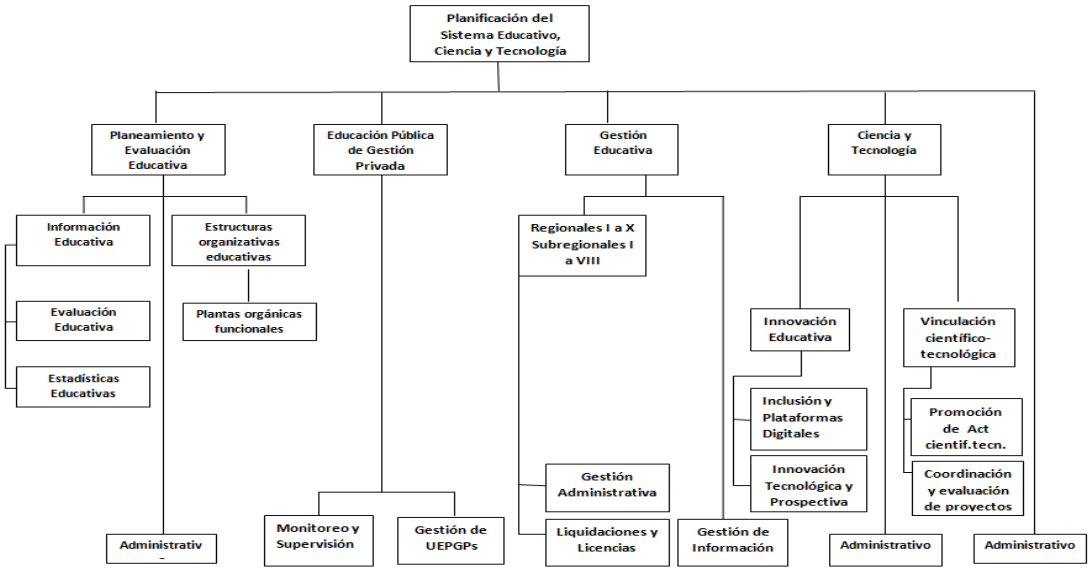
encabezando la fórmula del Frente de Todos. Jorge Capitanich ya había sido gobernador entre los años 2007 y 2015, con excepción de un período que estuvo de licencia para desempeñarse como Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación. La fórmula que asumió en 2019 reemplazó a Domingo Peppo y Daniel Capitanich, quienes pertenecían a la misma fuerza política y habían iniciado su gestión en diciembre de 2015.

Figura Nº1: Estructura organizativa del MECCyT. Nivel de subsecretarías.

Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto Nº823/21.

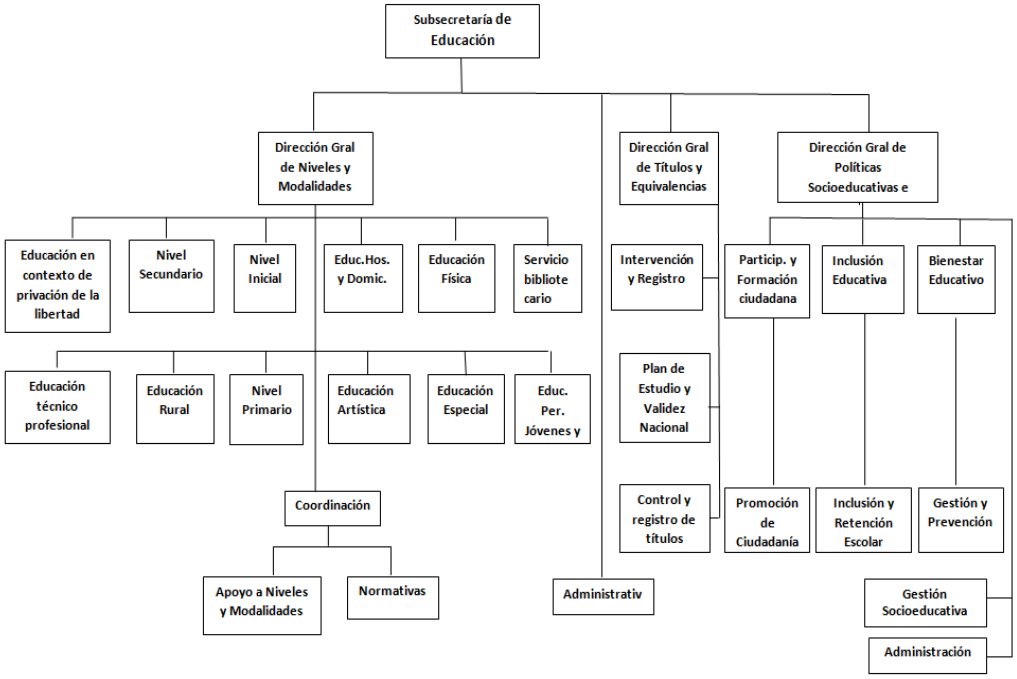
De cada subsecretaría dependían unidades administrativas distribuidas en diferentes niveles (direcciones generales, direcciones y departamentos), conformadas por cargos correspondientes al escalafón docente y al escalafón general de la administración pública provincial. En las figuras que siguen, presentamos los organigramas de la Subsecretaría de Educación y de la Subsecretaría de Planificación del Sistema Educativo, Ciencia y Tecnología, por ser las áreas de mayor interacción con los actores de niveles intermedios de gobierno entrevistados.

Figura Nº2: Organigrama de la Subsecretaría de Planificación del Sistema Educativo, Ciencia y Tecnología



Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto Nº823/21.

Figura Nº3: Organigrama de la Subsecretaría de Educación



Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto Nº823/21.

Llama la atención que, en la estructura orgánica previa, aprobada por Resolución Nº1239/15, la Dirección General de Gestión Educativa dependía de la Subsecretaría de Educación. Con el nuevo organigrama, la subsecretaría de Planificación del Sistema Educativo, Ciencia y Tecnología amplió su alcance, asumiendo la responsabilidad de planificar e implementar las acciones necesarias para la regionalización de las políticas educativas, así como coordinar su ejecución, evaluación y control. Por otra parte, Políticas Socioeducativas, que antes era una subsecretaría, pasó a ser una Dirección General subordinada a la Subsecretaría de Educación. De esa manera, observamos cómo el cambio de autoridades ministeriales produjo reacomodamientos en la estructura organizativa, no solamente en función de criterios técnicos sino también político partidarios, dado el reparto de poder efectuado entre los distintos actores y grupos que pertenecían a la coalición gobernante.

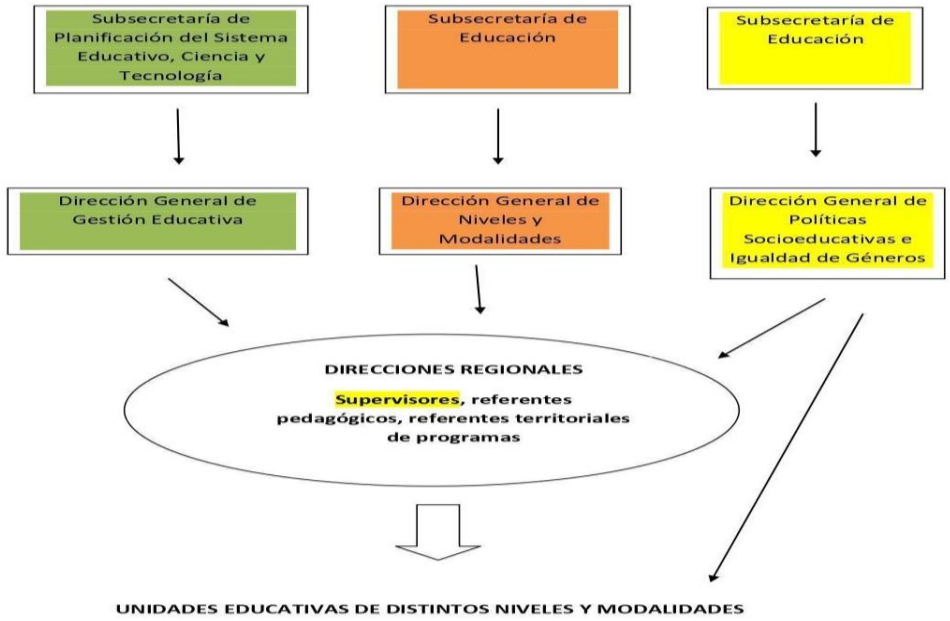
A estos criterios podemos agregar el factor de la confianza, derivada de los vínculos personales que unen al funcionario a cargo con el funcionario dependiente (Miño Chiappino, 2021). Por ejemplo, durante el período que se hizo el trabajo de campo, el Subsecretario de Planeamiento del Sistema Educativo, Ciencia y Tecnología constituía una figura central en la gestión del ministerio. Varios entrevistados refirieron a él como la "mano derecha" de la ministra, como el que decide y resuelve todo y el que maneja "la cocina del

ministerio". En consecuencia, no resulta extraño que la subsecretaría a su cargo haya concentrado funciones claves que en la gestión anterior dependían de la Subsecretaría de Educación.

Más allá de los reacomodamientos que se producen con cada ministro y gabinete que asume, podemos caracterizar a la estructura organizativa del ministerio por su alto grado de diferenciación interna, tanto en un sentido vertical (subsecretarías, direcciones generales, direcciones y departamentos) como horizontal (agrupamientos según áreas y funciones). Retomando a Oszlak (1993, 2006), podemos preguntarnos si ese grado de diferenciación estructural y especificidad funcional da lugar a la duplicación o superposición de funciones, o si existen apropiados y suficientes mecanismos de articulación e integración. Si bien abordaremos esta cuestión más adelante, anticipamos que el ministerio presenta problemas de coordinación interna, que suponemos pueden obedecer, al menos en parte, a problemas en el diseño de esta estructura organizativa.

Por otra parte, al examinar en la estructura organizativa las relaciones jerárquicas y funcionales que conectan a los niveles de conducción política con los niveles intermedios de la burocracia y con las escuelas, pudimos reconocer tres circuitos de "bajada" de las políticas educativas que se representan en la figura Nº 4.

Figura Nº4: Circuitos de "bajada de políticas" del ministerio a las escuelas



Cabe aclarar que la idea de "bajada" emerge de manera recurrente en las entrevistas, por un lado, como representación de la implementación de políticas, en el

sentido de aplicación de decisiones adoptadas por las autoridades que son formalizadas a través de distintos instrumentos legales. Pero también, como "bajada" de información, orientaciones o directivas, que son comunicadas a los niveles intermedios y a través de ellos a los niveles básicos de la estructura burocrática siguiendo la vía jerárquica.

En la figura 4, por el circuito de color verde, que conecta a la Subsecretaría de Planificación del Sistema Educativo, Ciencia y Tecnología con las direcciones regionales, se gestionan sobre todo cuestiones de índole administrativa. Según el decreto Nº 823/21, los supervisores dependen jerárquicamente de los directores regionales, y éstos a su vez de la Dirección General de Gestión Educativa, que se subordina a la Subsecretaría de Planificación del Sistema Educativo, Ciencia y Tecnología. De esa subsecretaría también depende la Dirección General de Gestión Privada, que ejecuta las políticas y ejerce el control en todo lo relativo al sector. Los supervisores de establecimientos educativos privados dependen tanto de esa área como de las direcciones regionales.

Por el circuito de color naranja, que vincula a la Subsecretaría de Educación y particularmente a la Dirección General de Niveles y Modalidades con las direcciones regionales, se gestionan sobre todo cuestiones de índole pedagógica y curricular. En nuestro caso, interesa particularmente el accionar de la Dirección de Nivel Secundario. Una funcionaria política a la que entrevistamos describió las funciones de la dirección en estos términos:

> (…) su función es hacer de nexo entre las políticas o planes que bajan tanto desde Nación como desde provincia hacia el territorio. La Dirección de Nivel Secundario es la que toma intervención en cuanto a la mirada, el enfoque o el encuadre pedagógico que tienen esas líneas, y eso es lo que hay que traducirlo en el territorio (…) el rol es netamente pedagógico, hacer orientaciones pedagógicas a las escuelas, a los equipos de conducción, con lo que tiene que ver con la implementación de las políticas educativas nacionales y jurisdiccionales (…) Desde la Dirección lo que se hace son las normativas para la aplicación, para la traducción de esas políticas a nivel local. Y después hacer de nexo en el trabajo cara a cara en el territorio con el directivo, con el supervisor, y en las regionales donde no hay supervisores se trabaja con los referentes pedagógicos de los regionales (Entrevista a funcionaria política, 24 de abril de 2021)

En este fragmento se evidencia el carácter intermediario del área para la territorialización de las políticas, el "hacer de nexo" entre las políticas que "bajan" hacia el territorio. También la idea de implementación como un proceso que requiere, por un lado, la traducción y operacionalización de las políticas de origen nacional o provincial en

"normativas para la aplicación" a nivel local; y por otro, "el trabajo cara a cara en el territorio", con supervisores, referentes pedagógicos o directivos de las escuelas.

Por último, por el circuito de color amarillo, que depende también de la Subsecretaría de Educación, pero en este caso de la Dirección General de Políticas Socioeducativas e Igualdad de Géneros, se gestionan programas socioeducativos nacionales y provinciales, tales como becas Progresar y becas socioeducativas para estudiantes indígenas, albergues y comedores escolares, cooperativismo, programa de estudiantes solidarios, centros de estudiantes, parlamento juvenil de Mercosur, parlamento infantil, coros y orquestas juveniles, educación ambiental, educación y memoria, educación vial, medios escolares, educación sexual integral, entre otros[23].

Los programas tienen sus propios coordinadores, referentes y promotores territoriales, y en general se gestionan a través de una vía paralela a la estructura jerárquica del ministerio. Aunque el marco legal vigente establece que los lineamientos, las políticas y las regulaciones, procedentes de distintos sectores del ministerio, deben "bajar" al territorio a través de las Direcciones Regionales, la mayoría de los programas se vinculan con las escuelas de manera directa. Respecto de esta cuestión un supervisor planteaba:

> (…) si no baja por las regionales es un error, porque para eso están los regionales, para co-gobernar en la región y saber lo que pasa en las escuelas de su región. Debería ser que todo lo que son "extras" se comunique primero con los regionales y ellos con los supervisores, que se siga la misma línea (Entrevista a supervisor 8, 11 de junio de 2021)

Del fragmento destacamos, por una parte, cómo el supervisor marca la necesidad de comunicar todas las políticas a través de la vía jerárquica, respetando las competencias de cada estrato burocrático. Por otra, que los programas son percibidos dentro de la categoría "extras", como lo que está por fuera de la gestión cotidiana o de rutina de la organización.

Más allá de los criterios de actuación de los funcionarios, de si procuran la articulación entre sectores, consideramos necesario analizar estos problemas de coordinación examinando en qué medida las estructuras y procesos administrativos la

[23] Se trata de un conjunto muy variado de líneas de intervención, a las que podemos agrupar utilizando la distinción que efectúa Tenti Fanfani (2009) entre políticas que buscan intervenir sobre las condiciones sociales necesarias para el aprendizaje (por ejemplo, políticas alimentarias, de protección de la infancia, de salud, contención afectiva, etc.), y políticas que buscan adecuar la oferta pedagógica e institucional a las condiciones culturales de los aprendices.

propician. Abordaremos esta cuestión en el apartado que sigue, junto a otras problemáticas que presenta el funcionamiento del ministerio.

3. Problemas en el funcionamiento del ministerio de educación: cómo afectan el trabajo de los actores de niveles intermedios de gobierno

Como planteamos en el capítulo 3, existen factores contextuales y organizacionales que configuran en gran medida el ambiente y las condiciones de trabajo. Por tanto, nos parece relevante caracterizar el modo en que funciona y es conducido el ministerio, como contexto de trabajo de los actores de niveles intermedios de gobierno. En relación con ello, presentamos en este apartado algunos problemas en el funcionamiento de esta organización que fueron señalados en las entrevistas, cuya consideración permitirá una mejor comprensión del trabajo efectivo de estos actores y de las condiciones laborales en las cuales lo realizan.

3.1 Problemas en la coordinación interna del ministerio

En las entrevistas se mencionaron problemas de coordinación entre áreas del ministerio y los diferentes circuitos de "bajada" de las políticas. Por ejemplo, algunos entrevistados advirtieron una escisión entre la Subsecretaría de Planificación del Sistema Educativo, Ciencia y Tecnología y la Subsecretaría de Educación, como se evidencia en este fragmento:

> Observo un quiebre importante en cuanto a lo que ellos consideran que es la educación (...) Mirado desde afuera, incluso cuando hemos tenido reuniones donde están (ambos subsecretarios) es notable el quiebre, como si fueran dos líneas dentro del ministerio, hasta se contradecían entre ellos (Entrevista a supervisora 2, 5 de abril de 2021)

Quienes señalaron estos desacuerdos los atribuyeron a las distintas formaciones que tienen estos funcionarios, uno de ellos procedente del campo de la economía, la otra con formación docente y larga trayectoria en el sistema educativo. En este punto retomamos a Miño Chiappino (2021), quien subraya la necesidad de considerar los saberes, comportamientos y recursos que componen las trayectorias y perfiles políticos y profesionales de los funcionarios, para comprender las orientaciones de las políticas y el modo de llevarlas adelante.

Además, la decisión de traspasar la Dirección General de Gestión Educativa (de la que dependen jerárquicamente las direcciones regionales) de la Subsecretaría de Educación a la Subsecretaría de Planificación del Sistema Educativo Ciencia y Tecnología, parece haber acentuado la separación y desarticulación entre la gestión de los asuntos administrativos y los pedagógicos. Así lo percibe un supervisor:

> (…) el gobierno está dividido. Tenés tu autoridad que es tu regional, que tiene parte administrativa pero también quiere caminar por partes pedagógicas, y la directora de nivel secundario que es la parte pedagógica. Yo al regional le decía que es necesario que las cuestiones administrativas acompañen a las pedagógicas (Entrevista a supervisor 3, 15 de abril de 2021)

Consideramos que la estructura organizativa del ministerio, que es muy compleja y diferenciada internamente, contribuye a generar problemas de coordinación. En ese sentido, estudios realizados sobre la gestión de políticas públicas advierten que, cuanto más elevado es el número de actores y el número de decisiones implicadas en el proceso de implementación, más difícil es controlarlo, debido a que, por cada punto de decisión existen tantos puntos potenciales de veto como actores participan en el proceso (Tamayo Sáez, 1997).

Además, en las entrevistas se mencionó otro factor que puede interferir en la coordinación, que son las "internas" entre grupos políticos de la coalición gobernante. Estos ocupan diferentes espacios en el ministerio y ganan o pierden poder según la performance electoral y los resultados que pueden mostrar en la gestión. En relación a esta cuestión, Acuña y Chudnovsky (2007) reconocen que el factor político puede operar como obstáculo en la articulación interna de los ministerios, señalando que "la competencia electoral entre partidos, entre facciones de partidos o, simplemente, entre personas con aspiraciones políticas conspira contra la cooperación entre áreas". (p.41).

Se suman además las dificultades de coordinación que conlleva la implementación de los programas nacionales y provinciales, que como señalamos, se gestionan a través de estructura paralelas, de carácter transitorio, que funcionan con lógicas distintas a la burocrática, y que por esa razón se "injertan" en la estructura organizativa del ministerio sin subordinarse o integrarse completamente a ella. Una referente pedagógica ilustraba con un ejemplo las relaciones que vinculan a los agentes territoriales con los técnicos de las unidades ejecutoras del programa, con inserción mayormente en la Subsecretaría de Políticas Socioeducativas e Igualdad de Géneros, pero por fuera de la estructura de línea:

> (…) lo que es (el programa) Puentes viene de la Subsecretaría de Educación a las regionales y de ahí comunicamos a las escuelas, porque hay docentes que acompañan

> en territorio, tienen contratos o son de proyecto especial, y ellos son los encargados de visitar a los estudiantes en sus domicilios, ver por qué no están vinculados a las escuelas, informar a las escuelas de esas razones, básicamente se comunican con las escuelas y con las familias (...) Aunque nosotros tenemos la posibilidad de seleccionar a esas personas, la comunicación es entre las escuelas y el referente, y el referente con el equipo del programa en el ministerio, a ellos les elevan los informes, ahí no tenemos incidencia (Entrevista a referente pedagógica 2, 8 de junio de 2021)

De esa manera, los programas dan lugar a circuitos paralelos de "bajada" de las políticas, pero también de "subida" de información para dar cuenta de lo actuado. Esto puede generar superposición de acciones, multiplicidad de demandas, y tensiones entre funcionarios y técnicos de diferentes áreas del ministerio, como relataba la funcionaria política entrevistada:

> Tenemos una Dirección General de Políticas Socioeducativas que trabaja todas las líneas de ejes transversales, educación ambiental, ESI, Centros de Estudiantes, Cooperadoras Escolares, etc. Todo eso tiene que trabajarse de modo articulado con cada nivel, pero en general bajan a las escuelas por su lado (…) cuesta mucho el ensamble, el trabajo articulado (…) eso tampoco favorece que todos salgamos con el mismo mensaje, confunde mucho en las escuelas (Entrevista a funcionaria política, 24 de abril de 2021)

Estas dificultades también son identificadas en otros estudios, como el de Veleda (2023), reseñado en el capítulo de antecedentes. La autora advierte que la lógica de programas implica una gran dispersión de inversión, recursos y equipos, en tanto la llegada a las escuelas

> se realiza a través de una miríada de planes con objetivos, estrategias, referentes, secuencias didácticas y rendiciones diversas, que terminan siendo más un peso que una solución para instituciones de por sí sobrecargadas por la realidad social, los procesos administrativos o el malestar propio de docentes y alumnos (p.151)

La introducción de la lógica de programas y su convivencia con la lógica burocrática, con todo lo que esto conlleva, expresa el fenómeno de hibridación de los modos de regulación del aparato estatal. Podemos entender por qué es dificultosa la integración de ambas lógicas recuperando los aportes de Alonso Brá (2008) cuando presenta las diferencias entre la articulación burocrática y la post burocrática. La autora explica que los programas no se basan en el criterio jerárquico de línea como principio excluyente, sino que su estructuración tiende a adoptar una forma matricial. Desde esa matriz procuran

articularse con el aparato burocrático tradicional, a partir del financiamiento de ciertas actividades que son organizadas en términos de proyectos, y realizadas directamente o apoyadas indirectamente. Sin embargo, aunque tienen dependencia directa de algún funcionario político de línea, su funcionamiento en la práctica involucra márgenes de autonomía considerables, en principio porque suponen intervenciones y estructuras recortadas sobre sí mismas, pero también, porque disponen de recursos y criterios propios de asignación.

3.2 Problemas en la organización de las acciones de gobierno: efectos en la construcción de una agenda

Algunos supervisores señalaron en las entrevistas problemas de desorganización y falta de planificación de las acciones de gobierno. Desde su mirada, la "agenda operativa", esto es, el conjunto de problemas que los funcionarios seleccionan y priorizan para actuar (Medellín Torres, 1997), se presenta desdibujada, en parte debido a la solución permanente de urgencias. En ese sentido, un supervisor planteaba que

> Tenés que tener una línea de trabajo y plazos, cuando no podés hacer eso, a la larga te come el día a día, ya pasó la semana y parece que no hiciste nada y pasó otra semana y es así (…) Es importante en ese aspecto que desde arriba te bajen una agenda ¿entendés? Esta gente que está ahora, todavía no vemos algo claro, ¿cuáles son sus planes? (Entrevista a supervisor 5, 8 de mayo de 2021)

Para el supervisor la desorganización produce una acción de gobierno poco efectiva, donde se demora el tratamiento y solución de problemas que son importantes para el funcionamiento escolar. A ello se agregó la incertidumbre propia del contexto de pandemia, en el que las autoridades tomaban decisiones de corto plazo conforme a la evolución de la situación sanitaria.

Desde esta perspectiva, prima en la gestión ministerial lo que Veleda (2023) denomina una "agenda por default", que es inductiva, imprevista, reactiva, discontinua, orientada por el interés electoral y las urgencias de los actores participantes. Consideramos que el cortoplacismo al que alude la autora, se pone en evidencia, por ejemplo, en la ausencia de políticas permanentes de mantenimiento de los edificios escolares; o en la aprobación de los nuevos diseños curriculares para la educación secundaria sin que esté asegurado el presupuesto para crear las horas cátedra que es necesario afectar, entre las cuestiones que se mencionaron en las entrevistas. Estos y otros problemas reflejan una

característica recurrente en las formas de gobernar, que es “lanzar” políticas para la coyuntura, sin tener asegurado los recursos para su sostenimiento en el tiempo.

3.3 Problemas en la regulación normativa: posibilidades y límites para la sanción de normativa jurisdiccional

En algunas entrevistas también se mencionaron problemas vinculados con los procesos de regulación normativa del sistema educativo. Para su análisis nos basamos en aportes de Acuña y Chudnovsky (2013), quienes examinan el conjunto de reglas que gobiernan a una sociedad, en tanto variables político institucionales que dan cuenta del marco de distribución de poder y reglas de juego en que tiene lugar la disputa entre los actores que inciden (o pretenden incidir) sobre las políticas públicas.

En primer lugar, los autores definen el concepto de “capacidad institucional” como “la habilidad que tienen las reglas para incentivar comportamientos y generar horizontes que trasciendan el corto plazo, mediante la resolución de problemas de coordinación y la estructuración, absorción y regulación de conflictos en un ámbito y un momento dados” (Acuña y Chudnovsky, 2013, p.58). En ese marco, proponen estudiar las normas considerando los siguientes atributos:

- su consistencia interna o coherencia lógica, es decir, si tienen o no contradicciones, teniendo en cuenta que en los procesos de negociación para elaborar una norma muchas veces se generan inconsistencias;
- su grado de coherencia con otras reglas que componen el marco normativo;
- su grado de “completitud”, es decir, su capacidad de abarcar el conjunto de comportamientos, eventos y procesos relevantes que, concreta o potencialmente, constituyen el campo que debe regular, evitando dos clases de problemas: que las reglas se vuelvan obsoletas; o que, como resultado de la lucha política, algunos actores sean incluidos y otros queden fuera del alcance de la regla;
- su grado de estabilidad, que hace a la capacidad de ofrecer un horizonte temporal que permita que la regla sea reconocida y procesada por los actores y, potencialmente, impacte sobre sus comportamientos y procesos;
- su grado de rigidez o de flexibilidad para adecuarse a los cambios que presenta el campo que regula.

Examinemos desde estos aportes teóricos algunos fragmentos de entrevista donde se mencionan problemas vinculados con la regulación normativa. Por ejemplo, una

supervisora señalaba la ausencia de normas que organicen el funcionamiento de las escuelas secundarias, inmersas en procesos de reforma educativa desde hace muchos años:

> Nosotros, los profesores, directores y supervisores, desde que salieron todas las resoluciones del Consejo Federal, reclamábamos que el Chaco emitiera normativa propia (…) Porque hay una resolución del año 2012 o 2013 que establecía que la provincia del Chaco adhería a todas las resoluciones del Consejo Federal de Educación creadas hasta ese momento y por crearse salvo que por algún motivo se expresase lo contrario. Eso no alcanzaba como resolución, porque una resolución del Consejo Federal es muy macro y hay que ajustarla a las realidades de la jurisdicción y también a determinados contextos dentro de la jurisdicción. En los últimos años fue saliendo esta normativa de a poquito, pero no en los tiempos acordes. Había que sacar resoluciones y salían uno o dos años después (Entrevista a supervisora 2, 5 de abril de 2021)

Los vacíos legales a los que alude la supervisora, refieren a la necesidad de actualizar los marcos normativos que regulan a las instituciones educativas, buscando guardar la coherencia en el conjunto. Se vincula sobre todo con lo que Acuña y Chudnovsky denominan "completitud" de la norma, es decir, que esta regule los comportamientos, eventos y procesos actuales, evitando quedar obsoleta. Pero también refiere indirectamente a otros atributos, como el grado de rigidez o flexibilidad del corpus normativo para adaptarse a los cambios que operan en la realidad, o las dificultades que se presentan cuando se pretenden introducir cambios sin entrar en contradicción con otras normas existentes.

Otro supervisor reconoció que en la provincia no se produjo normativa propia para la transformación del nivel secundario, pero explicó que eso estaba cambiando:

> Sin lugar a dudas hay que revisar regímenes académicos (…) creo que la Resolución 93 es el elemento que uno puede tomar para dejar de pensar en lo coyuntural (…) Queremos que en la formación docente de este año las propuestas que se construyan terminen siendo los elementos que se tomen para construir el régimen académico que piense hacia futuro (…) La idea es que lo que salga ahora sea un régimen académico distinto, que salve la coyuntura y logre que pasen otras cosas en la escuela secundaria (Entrevista a supervisor 8, 11 de junio de 2021)

El supervisor describe una estrategia participativa de consultas y debates en las bases para la elaboración de las normas, estrategia que se empleó también para elaborar la Ley de Educación Provincial Nº 1887–E, los diseños curriculares provinciales y otras normativas. Defiende esa estrategia planteando que "…los cambios a nivel del aula no se

pueden hacer desde los niveles centrales como bajada de línea política, porque en general eso hace que lo que baja se desconozca y genere una resistencia…" No obstante, reconoce que la participación de los docentes en esos procesos de discusión ha sido limitada:

> Fue la primera experiencia que no hubo un equipo curricular que diseñó (el currículum) y con el que se bajó, si no que fue: "a ver gente ¿qué piensan que se debe enseñar en historia en 1er año?" Eso no terminó de ser una participación real en el sentido de que los docentes no entendían que tenían que participar. Les decíamos que participen, pero como nunca lo habían hecho no era una práctica común, menos en el campo del currículum (Entrevista a supervisor 8, 11 de junio de 2021)

Los fragmentos nos hacen pensar sobre los diferentes obstáculos que pueden surgir al desarrollar una estrategia participativa, no solo de consulta sino para hacer aportes en la construcción de algo común, en este caso un documento curricular, a través de una modalidad de trabajo que va "a contramano" de la "bajada de políticas". Por el tiempo que supone llevar adelante esta estrategia, sumado a los acuerdos que es necesario realizar con el sector gremial, que en la provincia tiene un peso importante en la toma de decisiones en materia de política educativa, puede que se postergue o demore el proceso de elaboración de normas requeridas para la organización de las escuelas, lo que ha sido señalado como problema.

Otra dificultad vinculada con los procesos de regulación normativa, tiene que ver con la falta de continuidad en el tiempo de algunas normas, lo que conecta a su vez con la falta de continuidad de las políticas educativas. Una supervisora relataba un ejemplo de ello:

> Se hizo un régimen académico sobre finales del 2019 para todos los niveles obligatorios y en el 2020 se lo dejó sin efecto (...) subió este nuevo ministerio y dejó sin efecto lo que hizo el ministerio anterior (...) Entonces eso no ayuda a nada dentro del sistema educativo y mucho menos al trabajo pedagógico, porque te cambian los tantos enseguida (…) Nosotros le decimos al director que no sabemos cuánto tiempo va a durar esto o si nos van a cambiar el bochazo como dice uno de mis directores. Porque la norma te la ponen y te la sacan con una velocidad que a veces ni siquiera tenés tiempo de apropiártela (Entrevista a supervisora 2, 5 de abril de 2021)

El fragmento alude a otro de los atributos mencionado por Acuña y Chudnovsky que es la estabilidad de las normas, necesaria para que sea reconocida y procesada por los actores y produzca algún impacto en sus comportamientos. Esta característica guarda relación con la falta de continuidad de las políticas y el cortoplacismo al que aludimos en el

apartado anterior. En efecto, en otros momentos de la entrevista, la supervisora refiere a normativas que se aprueban y al poco tiempo "caen", en el sentido de que son derogadas o "de palabra" se suspende su aplicación, es decir, sin que se emita una nueva resolución que la deje sin efecto. Resultado de un proceso con estas características se va conformando un plexo normativo "caótico", según describe:

> Si vos miras la norma es un caos, o sea, tenés tantas resoluciones que de alguna manera se superponen y contradicen lo que la otra decía y dejan sin efecto la anterior, la dejan sin efecto en una parte, en la otra no… que cuando hay un caso puntual, ¿cuál es la normativa que rige? ¿todas? ¿ninguna? ¿un pedacito de cada una? (Entrevista a supervisora 2, 5 de abril de 2021)

Estos problemas se incrementaron en el contexto de pandemia, caracterizado por una amplia y provisoria producción normativa sujeta a la evolución de la situación sanitaria. El conjunto de dificultades señaladas, complican el trabajo de los supervisores y directores de escuelas, pues no está claro el marco regulatorio que ordena el funcionamiento escolar. Si bien es cierto que toda norma se produce en un entramado de relaciones de poder entre actores sociales que disputan para lograr que sus posiciones, intereses y representaciones prevalezcan por sobre las de los otros (Arroyo y Castro, 2023), consideramos que los problemas descriptos expresan el comportamiento de gestiones de gobierno en las que son habituales los cambios continuos y las marchas y contramarchas en las decisiones. Esta cuestión se vincula con las capacidades políticas que los sucesivos gobiernos ponen en juego para delinear objetivos en un contexto conflictivo y sortear los obstáculos a través de la negociación y la cooperación (Gvirtz y Torre, 2015).

3.4 Problemas en la conformación de los cuadros políticos y técnicos del ministerio

Los problemas de coordinación, desorganización y falta de continuidad de las políticas, también se vinculan con el hecho de que buena parte de los funcionarios políticos y técnicos que trabajan en el ministerio no son estables. En general, el personal permanente lleva adelante tareas de tipo administrativo, mientras que los equipos técnicos son conformados por docentes que transitoriamente afectan sus horas o cargos al ser convocados por los funcionarios políticos. Así, cada gestión de gobierno trae gente nueva para ocupar cargos en el ministerio, esa gente permanece durante un tiempo, hace los aprendizajes necesarios, pero luego vuelve a la escuela cuando cambian las autoridades.

La rotación permanente de los cuadros ministeriales se presenta en mayor o menor medida en las burocracias educativas de otras provincias argentinas. Según Veleda (2023)

en la mayoría de los ministerios los equipos educativos se conforman con personal docente contratado o afectado en su carga horaria de manera temporal. Esta práctica se basa tanto en las dificultades presupuestarias de los gobiernos provinciales para financiar puestos estables, como en el interés de cada gestión de convocar perfiles técnicos de confianza alineados con el gobierno de turno.

En ese sentido, una supervisora señala que "... al ministerio no van las mejores personas en cuanto a la formación para los lugares que están (…) la selección no se hace por la idoneidad para el cargo y eso complica mucho las cosas" (Entrevista a supervisora 2, 5 de abril de 2021). Lo marca como un problema ya que su trabajo es afectado por las decisiones, los requerimientos, las acciones y omisiones de estos funcionarios, que no accedieron a sus cargos por concurso o por una selección basada en sus capacidades técnicas sino en otros criterios (confianza, militancia, compromisos electorales). Este problema complica la gestión, no sólo porque contribuye a la falta de continuidad de las políticas, sino también por el tipo de acompañamiento que el ministerio puede ofrecer a las escuelas.

En relación a esta cuestión, Isuani (2022) explica que la capacidad requerida de una organización burocrática para llevar adelante sus planes y programas, se relaciona no solamente con los recursos materiales y financieros que dispone, o con la disponibilidad y calidad de procesos y sistemas críticos para el desempeño de sus actividades (sistemas de información, planificación, evaluación, entre otros), sino también con la dotación de personal que la integra, sus niveles de profesionalización, el grado de estabilidad en sus funciones, la conformación de equipos especializados, las modalidades de reclutamiento más utilizadas, las formas de promoción, las trayectorias y la producción y circulación de saberes. Según el autor, el conjunto de estos instrumentos incide en la calidad de las intervenciones que cada organismo estatal desarrolla.

3.5 Problemas administrativos derivados de la gestión por programas y del control a través de sistemas de información

En el discurso de los entrevistados la gestión por programas se reconoce como un mecanismo que permite organizar la acción estatal en el abordaje de problemáticas específicas que presenta el sistema educativo. Por ejemplo, el programa Conectar Igualdad, que se propuso democratizar el acceso a la tecnología a través de la entrega de computadoras y el desarrollo de propuestas educativas para reducir la brecha digital y promover una educación inclusiva y de calidad para los estudiantes de las escuelas públicas; o el Plan ENIA que procuró reducir el embarazo no intencional en la adolescencia y

garantizar el acceso de los y las jóvenes a bienes y servicios de salud sexual y reproductiva, entre algunos ejemplos mencionados. Pero la gestión por programas también se reconoce como un mecanismo del gobierno provincial para obtener fondos nacionales y financiar políticas para las cuales carece de recursos propios. Los fondos de los programas son depositados en cuentas bancarias a nombre de los directores de las escuelas, y la rendición del uso de los mismos se hace a través del sistema SITRARED y la presentación de los comprobantes de los gastos realizados en documentos que se presentan al ministerio y se tramitan como expedientes.

En las entrevistas se mencionan reiteradamente problemas vinculados con la rendición de fondos asignados a las escuelas, principalmente la pérdida de expedientes una vez que llegan al ministerio. Al no finalizar el trámite, años después los directores reciben intimaciones y deben volver a presentar los comprobantes. Estos problemas producen una sobrecarga de trabajo administrativo que desgasta a directivos y supervisores y produce mucho malestar. Así, la gestión por proyectos genera una mayor burocratización de la gestión directiva (Bocchio y Lamfri, 2013).

También se describen efectos derivados del uso que hacen las instancias de gobierno de distintos sistemas de información, que exigen la carga de datos referidos a distintos aspectos del funcionamiento institucional. Uno de ellos es el Sistema de Información de Educación (SIE), que es provincial y fue desarrollado por ECOM Chaco, una empresa con capital estatal mayoritario. Los entrevistados refieren a problemas técnicos en su funcionamiento y reconocen que su implementación recarga de trabajo administrativo a los directores de las escuelas, como ilustra este fragmento:

> Hablamos de acentuar el rol pedagógico de los directores y del supervisor (...) pero siguen cargando de tareas administrativas a los directores que los hacen saturar. He tenido directores llorando frente a mí (…) directores que me manifestaron su deseo de renunciar, deseos de jubilarse, porque están tan presionados (Entrevista a supervisor 3, 15 de abril de 2021)

Además de SIE existen otros sistemas de información de origen nacional, como el Relevamiento Anual (RA) y el Sistema Integral de Información Digital Educativa (SINIDE). Para el primero se solicita a las escuelas la carga de información una vez al año (es una foto del sistema educativo al 30 de abril), pero para SINIDE son tres veces al año. Según nos explicaba un técnico del ministerio, el problema es que no se produce una compatibilización de los sistemas de información. Se reiteran pedidos de informes a las escuelas desde diferentes oficinas del ministerio porque no coordinan entre ellas. En consecuencia, aunque el uso de sistemas de información amplía potencialmente el alcance del control, al mismo

tiempo, conlleva una serie de problemas, entre los cuales sobresale el incremento de la carga de trabajo administrativo de supervisores y directivos con el malestar que ello genera.

4. Conclusiones del capítulo

En el capítulo describimos la estructura de gobierno de la educación en la provincia e identificamos en ella los actores de niveles intermedios de gobierno que participan en la implementación de políticas, haciendo de nexo entre las autoridades educativas y las escuelas. De manera complementaria, realizamos una primera aproximación al funcionamiento del ministerio de educación provincial, a partir de la identificación de un conjunto de problemas que presenta y que, como veremos en el próximo capítulo, afectan de distintas maneras los procesos de trabajo de los actores intermedios de gobierno, según las posiciones que ocupan en la burocracia educativa.

En efecto, las características de los recursos empleados por el organismo y su asignación, las normas que orientan la actividad estatal, y los diversos arreglos estructurales que condicionan la integración o coordinación de recursos, fijan las coordenadas del comportamiento de estos actores. Como señala Oszlak (1993):

> (…) la conducta de los funcionarios públicos no es totalmente imprevisible o aleatoria, sino que se halla altamente influida por sus atributos personales (sexo, edad, instrucción, etc.), por sus objetivos individuales y su grado de compatibilidad o conflicto con los objetivos institucionales, por los recursos materiales a su disposición, por el carácter de las normas y el tipo de demandas externas a que deben responder, por las posibilidades de interacción y la naturaleza de la relación que establecen con sus pares, superiores y subordinados, o por los procedimientos de evaluación y control que deben observar (p.8)

De esta manera, el autor concluye que la eficiencia y efectividad de la actividad burocrática dependerán, en un sentido inmediato, de la conducta de los funcionarios, pero ésta sólo estará exteriorizando el complejo de variables normativas y estructurales que estimulan ciertas percepciones, generan actitudes y determinan orientaciones diferenciadas hacia la acción.

Capítulo 6: El trabajo de los actores de niveles intermedios de gobierno y la mediación de políticas educativas

De acuerdo con la estructura de gobierno de la educación provincial, descripta en el capítulo anterior, los supervisores constituyen los principales agentes de enlace entre los niveles superiores del ministerio y las escuelas, jugando un papel clave en el despliegue territorial de las políticas. Sin embargo, al no estar cubiertos los cargos de supervisor de nivel secundario en muchas regiones educativas, sus funciones son asumidas parcialmente por otros actores, tales como los directores regionales y referentes pedagógicos que trabajan en las direcciones regionales.

En este capítulo construimos una caracterización del trabajo de estos actores de niveles intermedios de gobierno, para entender cómo intermedian entre los niveles de decisión política y las escuelas e intervienen en los procesos de implementación. Dicho análisis se funda en la premisa de que es *en* y *a través de* ese trabajo cotidiano que estos actores interpretan y traducen el contenido de las políticas y operan como mediadores en su materialización. En ese sentido, nos permite reconocer las distintas posiciones que ocupan estos actores en la estructura de gestión y las lógicas que los regulan, como marco para comprender los procesos de mediación que realizan de las políticas educativas.

1. Misiones y funciones de directores regionales y supervisores según la normativa vigente[24]

Según la Ley de Educación Provincial Nº 1887–E, el director regional es el responsable de la dirección, organización y coordinación de las actividades generales de la administración regional de los servicios educativos (art.159). Es designado por el MECCyT de acuerdo con la Ley 647-E Estatuto del Docente. Dicha norma establece que el cargo será cubierto por docentes seleccionados por el ministerio dentro del cuerpo de supervisores o profesores en actividad, quienes se reintegrarán a su cargo anterior por renuncia o a requerimiento del ministerio (art.300).

En cuanto a los supervisores, la Ley de Educación Provincial les asigna la función de "…brindar el apoyo necesario a la gestión técnico-pedagógica, administrativa y a las

[24] Cabe aclarar que no existe normativa específica que prescriba el puesto de trabajo de los docentes que son afectados para desempeñarse como referentes pedagógicos en las direcciones regionales.

relaciones con la comunidad de las instituciones educativas, fortaleciendo mediante su asesoramiento la autonomía institucional." (art.161). Notamos que esta definición pone el énfasis en la función de asesoramiento y no en la supervisión, el control y la evaluación de la gestión institucional, al tiempo que coloca en primer plano el fortalecimiento de la autonomía escolar.

Por su parte, el Estatuto del docente, en su artículo 107, dispone que los ascensos a los cargos de conducción hasta el cargo de supervisor zonal, se harán por concurso de títulos, antecedentes y cursos de promoción o examen de oposición. Para el cargo de supervisor en el nivel secundario, el artículo 109 establece como condición ser director titular con dos, cuatro o seis años en el ejercicio efectivo en el cargo, según se trate de establecimientos de primera, segunda o tercera categoría, respectivamente; y tener como mínimo ocho años de antigüedad docente en el nivel.

Cabe señalar que en el período en el que se realizaron las entrevistas (marzo a junio de 2021) no existía en la provincia una normativa que especificara la misión, funciones y tareas de directores regionales y supervisores. Frente a ese vacío legal, un supervisor planteaba:

> Tenemos una deficiencia, no tenemos definición de lo que tenemos que hacer (…) Cuando uno entra a un lugar hay cuestiones de las que tiene que hacerse cargo y al no estar definidas hay dos opciones, o se desresponsabiliza y deja que no pase nada o se excede en las funciones del cargo. Y eso también ha pasado con los supervisores, porque si bien tenemos una cuestión de control de la que no reniego, tampoco podemos pasarnos de autoritarios. Una cosa es tener la autoridad del cargo y otra ser autoritarios. Pero como nadie nos define hasta dónde podemos llegar, hay casos en los que nos hemos pasado de autoridad. Uno se mantiene dentro de la estructura de autoridad que le otorga el cargo cuando está definido lo que tiene que hacer. Hace de más o de menos cuando no sabe dónde está o en realidad hace uso de eso. Uno puede hacerlo por omisión o por conocimiento pleno. (Entrevista a supervisor 8, 11 de junio de 2021)

En el fragmento se señalan posibles efectos de la ausencia de una normativa que establezca claramente las funciones y responsabilidades del supervisor: que no asuma tareas que debe realizar o que se exceda en su ámbito de competencia tomando decisiones que no le corresponden. Estos comportamientos podrían obedecer al desconocimiento o, por el contrario, a un conocimiento pleno del margen de maniobra que habilita la norma y su uso deliberado. Desde la perspectiva de Crozier y Friedberg (1977), se trataría de un comportamiento estratégico habilitado por las características estructurales de la

organización, que configuran el campo de ejercicio de las relaciones de poder y las condiciones en las que individuos y grupos pueden negociar entre sí.

En este caso, la ausencia de una normativa que establezca la misión, funciones y tareas de los supervisores, aumenta sus márgenes de libertad y autonomía para organizar su trabajo conforme lo crean conveniente, al tiempo que dificulta el control por parte de sus superiores jerárquicos, al no haber una norma que sirva como referencia para la evaluación de su desempeño. Pero, por otra parte, la ausencia de esta normativa puede aumentar los márgenes de libertad de sus superiores, para apelar o no a la figura de los supervisores, según lo crean conveniente. En relación a ello, otra supervisora planteaba:

> Hace falta esa norma porque hay que definir el lugar que el supervisor tiene en esta estructura, y no está muy claro, entonces para algunas cosas hacemos y para otras no hacemos (…) Entre lo que debería ser y lo que es, depende mucho de cómo se autodefine el propio supervisor en su tarea, y como no hay una normativa que regule, algunos están desorientados. A lo mejor si tuviera esta normativa podría orientarlo mejor a uno nuevo que llega (Entrevista a supervisora 2, 5 de abril de 2021).

Subrayaba así la necesidad de contar con una norma clara que delimite la posición del supervisor en la estructura burocrática, para que sea reconocida y respetada por otros actores burocráticos, y también para servir como marco de actuación que oriente el desempeño de cada supervisor.

Ese vacío legal se modificó en agosto de 2021 mediante la Resolución Nº 4231 del MECCyT que aprobó el Documento "Misiones, funciones y tareas" de los directores regionales y los supervisores. En el texto se establece que los directores regionales

> Tienen como misión fundamental la dirección, organización y coordinación de las actividades generales de la administración regional de los servicios educativos a partir de los lineamientos político-pedagógicos nacional y provincial para cada Nivel, Modalidad, Regímenes Especiales y Servicios Educativos que deberán reflejarse en el Proyecto Educativo Regional (PER) o planificación estratégica de la Regional Educativa. Tienen la responsabilidad de gestionar la implementación de las políticas educativas que emanen del MECCyT de la Provincia del Chaco, en todos sus niveles, modalidades, regímenes especiales y servicios de las instituciones que se encuentran dentro de su jurisdicción (p.4)

A su vez, el documento detalla una lista de 21 funciones que, de manera resumida, tienen que ver con:

- La elaboración, difusión y evaluación del Proyecto Educativo Regional (PER), conforme a las prioridades y metas establecidas por la política educativa provincial y con la participación de referentes pedagógicos, referentes de proyectos jurisdiccionales y nacionales y equipos de supervisión. El texto se pronuncia a favor de una planificación estratégica que organice la administración regional de los servicios educativos, de ahí el carácter participativo que se espera tenga su formulación y evaluación.
- La comunicación a las autoridades del ministerio de todo hecho o actuación que requiera su conocimiento e intervención, así como la gestión de la información administrativa y pedagógica regional. En ese sentido, los directores regionales deben asegurar el flujo de información por la vía formal en sentido ascendente y descendente, como instancia de intermediación entre las autoridades y las escuelas.
- La organización administrativa y la coordinación pedagógica del personal de la Dirección Regional, función que incluye otras como la dirección, formación, asesoramiento y apoyo permanente a los equipos administrativos, técnicos y pedagógicos bajo su dirección, así como la evaluación de su desempeño y la aplicación de sanciones disciplinarias si fuera necesario.
- La articulación de acciones con otras áreas del ministerio, así como con otras dependencias y organismos públicos, organizaciones privadas y sociales, la comunidad y el sistema productivo.

Específicamente, en relación al trabajo de los supervisores compete a los directores regionales:

- La conformación de equipos de supervisores según instituciones y localidades.
- La comunicación a los equipos de supervisores y personal auxiliar de las novedades normativas y requerimientos que se establezcan, dando instrucciones para su adecuada implementación en tiempo y forma.
- La aprobación anual de los proyectos educativos de supervisión (PES).
- La visita a las instituciones educativas de la región junto con el supervisor, según lo previsto en el PER o PES o cuando las circunstancias lo requieran.
- El control de la administración y rendición de fondos percibidos a través de programas nacionales o provinciales por parte de los equipos de gobierno escolar, a través de los equipos de supervisión.
- El seguimiento de las visitas periódicas realizadas por los supervisores a las instituciones educativas, emitiendo opinión y elevando cuando corresponda, informes a las autoridades correspondientes.

- La organización de los equipos técnico-legales para el asesoramiento y acompañamiento a los equipos supervisivos en la tramitación de expedientes que requieran la perspectiva legal para su gestión y resolución.

En esta desagregación de funciones notamos que se asigna al director regional un rol netamente de conducción. Para administrar la dirección regional debe organizar el trabajo del personal a su cargo, relevar las necesidades de recursos y gestionar su obtención, asegurar que la información fluya por los canales correspondientes, y actuar como nexo político con otras áreas y organismos gubernamentales y no gubernamentales, entre otras. Destacamos que esta norma atribuye a los directores regionales, de un modo detallado y explícito, la capacidad de ejercer un control del trabajo de los supervisores. Esto nos parece significativo dado que, según la información que pudimos relevar en el trabajo de campo, estos operan en su quehacer cotidiano con márgenes de autonomía importantes.

En cuanto a la figura del supervisor, la Resolución Nº 4231 lo reconoce como representante de la autoridad jerárquica regional, en su rol de contralor y de asesoramiento in situ de las unidades educativas, y como superior jerárquico inmediato de los equipos de conducción de los establecimientos educativos que le fueren asignados. En el documento "Misiones, funciones y tareas" se establece como misión fundamental de los supervisores

> acompañar, asesorar y controlar la dirección, organización y coordinación de las actividades generales de la administración institucional de los servicios educativos a partir de los lineamientos político-pedagógicos nacional, provincial y regional para cada nivel, modalidad, regímenes especiales y servicios educativos, que deberán reflejarse en el Proyecto Educativo de Supervisión (PES) o planificación estratégica de la gestión supervisiva (p.7).

En esta definición se reconocen las funciones básicas que el personal de supervisión debe desempeñar, tal como las describimos en el capítulo 3 al presentar el marco teórico. Nos referimos a la supervisión, control y evaluación de la gestión institucional; el asesoramiento, acompañamiento y capacitación de directivos y docentes; y la intermediación entre los niveles inferiores y superiores de la administración para operar como canal de transmisión, tanto de la política educativa hacia las escuelas, como de las demandas provenientes de la comunidad educativa hacia los niveles superiores (Carron y De Grauwe, 2003; Dufour, 2007; Gvirtz, 2008; Spridinov, 2012).

Del texto legal se desprende que el trabajo con los equipos directivos involucra, no solamente la comunicación de la información, en un sentido ascendente como

descendente, sino también el asesoramiento, la supervisión, el control y la evaluación de la gestión institucional. Es a través de estas funciones que los supervisores se desempeñan como agentes de enlace entre los niveles inferiores y superiores del aparato burocrático, encuadrados por los lineamientos político-pedagógicos nacionales, provinciales y regionales.

Asimismo, se destaca en el texto el papel asignado al planeamiento y a la evaluación como herramientas de gestión. Se asigna al supervisor la función de asesorar a las escuelas en la elaboración, implementación y evaluación de sus proyectos educativos y en el desarrollo de procesos de autoevaluación institucional. También se mencionan tareas vinculadas con la planificación y evaluación de la gestión supervisiva, a través de la elaboración, implementación y evaluación del Proyecto Educativo de Supervisión (PES) y la participación en el diseño del Proyecto Educativo Regional (PER). En ese sentido, se señala la importancia de la articulación de acciones entre supervisores de diferentes niveles, modalidades y servicios educativos, así como la conformación de equipos supervisivos por regional educativa.

Junto a la misión, el documento presenta una lista de 23 funciones y 62 tareas asignadas a los supervisores, en una desagregación más detallada que la dispuesta para el cargo de director regional. Para su análisis, las clasificamos teniendo en cuenta la naturaleza de los asuntos que abordan, vinculados a las dimensiones administrativa, pedagógica y sociocomunitaria de la gestión supervisiva.

En una caracterización resumida, encontramos que la dimensión administrativa presenta mayor amplitud respecto de las otras. Incluye tareas vinculadas a la gestión de información, tanto desde los niveles superiores hacia las escuelas como desde las escuelas hacia los cuadros técnicos y políticos del Ministerio; al conocimiento, difusión y control del cumplimiento de las normativas; así como la participación en o fiscalización de procedimientos administrativos vinculados con nombramientos o designaciones de directivos y docentes, altas y bajas de cargos y horas cátedra, apertura y cierre de secciones, grados, años y unidades educativas, administración y rendición de recursos financieros recibidos por las escuelas a través de programas, confección de legajos institucionales y supervisión de legajos docentes, apertura, desarrollo y cierre de informaciones sumarias. También incluye el control del relevamiento periódico que hacen las escuelas de la infraestructura, el equipamiento escolar y material didáctico, y la gestión de las demandas que surjan de dicho relevamiento.

En la dimensión pedagógica didáctica la labor del supervisor se plantea en términos de asesoramiento y orientación en tres ejes: el desarrollo curricular, el cuidado de las

trayectorias escolares, y la promoción de innovaciones educativas de la mano de la investigación y la formación. En el primer eje, la actuación del supervisor debe orientarse al mejoramiento de las prácticas docentes, la adecuada implementación del diseño curricular, el cumplimiento del programa y del calendario escolar, y la generación de espacios de formación y de acompañamiento a los equipos de enseñanza en el diseño de estrategias de trabajo. En el segundo eje, se requiere que el supervisor promueva y contribuya a las articulaciones entre niveles, y controle el cumplimiento de las normas de movilidad y de regularización de las trayectorias educativas. En varias partes del documento se plantea como criterio de actuación el compromiso del supervisor con la promoción y protección del derecho a la educación y con el enfoque de la inclusión, para garantizar trayectorias educativas continuas y completas de niños, adolescentes, jóvenes y adultos. En el tercer eje, se espera que el supervisor promueva la investigación e innovación educativa, el uso de las TIC, el estudio y debate sobre problemáticas específicas, y en general actividades de perfeccionamiento del personal docente y directivo.

Por último, en la dimensión sociocomunitaria, que presenta el menor grado de desagregación de tareas, se plantea la intervención del supervisor en torno a dos ejes: la mediación de conflictos para una adecuada convivencia y la promoción de relaciones interinstitucionales. En cuanto al primer eje, se asigna al supervisor la función de intervenir y mediar en situaciones conflictivas intra e interinstitucionales, así como asesorar y promover la implementación de estrategias que favorezcan la convivencia institucional. Respecto del segundo eje, le compete al supervisor la promoción y asistencia en las relaciones interinstitucionales con otras unidades educativas, dependencias y organismos públicos, organizaciones privadas y sociales, el sistema productivo y la comunidad, así como articular acciones para conformar y sostener redes de apoyo a las instituciones educativas.

De acuerdo con estas definiciones normativas, ¿cuál es el grado de autonomía, de interdependencia o de subordinación del cuerpo de supervisores respecto de sus superiores jerárquicos?

Consideramos que la resolución Nº 4231 intenta disminuir los márgenes de autonomía de los supervisores en relación a sus superiores, no solamente especificando las funciones y tareas que les competen y por las cuales deben rendir cuentas, sino también al instaurar como una obligación la elaboración, implementación y evaluación del Proyecto Educativo de Supervisión (PES), documento de carácter individual que debe ser aprobado por el director regional y que debe ajustarse a los lineamientos políticos nacionales, provinciales y regionales. Dicho proyecto puede constituirse en un instrumento de control y de evaluación del desempeño del supervisor.

A su vez, notamos en la normativa que se presenta al supervisor como una figura clave para asegurar la efectivización de diferentes mecanismos de regulación estatal en la gestión escolar, no solamente a través del control normativo, sino también supervisando los proyectos institucionales o la carga de datos en los sistemas de información, que abarcan cada vez más aspectos del funcionamiento institucional. Así, desde esta posición intermedia, se espera que opere en la puesta en acto de mecanismos de regulación burocráticos y postburocráticos, al mismo tiempo que en el discurso político se insiste en el fortalecimiento de la autonomía escolar. Esto da lugar a la existencia de mandatos paradojales, en tanto los sujetos se ven expuestos a situaciones en las que, para obedecer un mandato deben desobedecer al otro. Barroso (2017) refiere a ellos como uno de los efectos contradictorios de la hibridación en los modos de regulación.

Para concluir este apartado nos interesa subrayar que entre lo que esta norma define como deber ser y el trabajo que efectivamente desarrollan los actores intermedios, inevitablemente se producirá una brecha[25], tal como se evidencia en algunas de las investigaciones que tomamos como antecedentes (Delgado, 2004, 2007; Dufour, 2007; Nicolini, 2007; Spiridinov, 2012). De allí la necesidad de indagar sobre las actividades que realizan, aunque sea de un modo indirecto[26], basándonos en sus definiciones sobre el rol que desempeñan, las funciones que involucra y el modo en que trabajan con los niveles superiores del aparato burocrático y los directivos de las escuelas. Dicho análisis se desarrollará en los próximos apartados y presentará una focalización mayor en la figura de los supervisores, debido a que constituyen los agentes de enlace por excelencia, considerando las políticas educativas en estudio.

[25] En relación a ello, la Ergonomía reconoce que en todo tipo de trabajo existe una distancia irreductible entre el trabajo prescripto (lo que debe hacerse) y la actividad o el trabajo real (lo que se hace). El abordaje ergonómico se focaliza en el análisis de la actividad, o sea de todo lo que quienes trabajan hacen en un contexto específico más allá de los procedimientos y las normas que encuadran su tarea, buscando comprender las estrategias que despliegan para cubrir la brecha entre lo prescripto y lo real (Nusshold et.al., 2020).

[26] En ese sentido, el análisis no pretende describir el trabajo efectivo de estos actores, pues esto hubiera requerido una estrategia metodológica que incluyera otros instrumentos para relevar información, además de las entrevistas. La información que contamos se refiere a lo que los actores dicen que hacen, que puede coincidir o no con la realidad. No obstante, aporta elementos para comprender cómo estos actores se representan y asumen su trabajo.

2. Los actores de niveles intermedios de gobierno y la función de enlace entre las autoridades educativas y las escuelas

En las entrevistas los supervisores se presentan como agentes de enlace o "bisagras" entre el poder político y las comunidades educativas, situados en la etapa de ejecución de las políticas educativas que "bajan" desde los niveles superiores de gobierno hacia las escuelas. Así se expresa en este fragmento:

> (...) los supervisores somos bisagras entre el funcionamiento de las instituciones… a ver, abramos un poquito más el panorama…las comunidades educativas y las decisiones del poder político. Hasta el supervisor es carrera docente, el resto es carrera política. Entonces nosotros estamos en el medio entre acompañar escuelas - porque el rol ya no es más del inspector a ver si cumple o no sino el acompañamiento de las escuelas - y la aplicación de las políticas educativas que bajan a través de las regionales (Entrevista a supervisor 3, 15 de abril de 2021)

Es interesante la imagen de "bisagra" con la que se representa la posición del supervisor. El término, según su definición en diccionarios, alude a un herraje formado por dos piezas que tienen un eje común, el cual les permite moverse en conjunto para unir dos elementos, posibilitando la apertura y el cierre de ventanas y puertas. En un sentido figurado, se usa el término para referir a una persona o cosa que actúa como elemento de conexión entre otras. Del mismo modo, la supervisión constituye un punto de articulación entre las instancias políticas y las escuelas. Desde esa posición estratégica, puede "abrir" o "cerrar" las posibilidades de implementar políticas. En ese sentido, Hirschberg (2013) señala que el supervisor como "mediador", "puente" o "bisagra" entre los niveles centrales de gobierno, las regiones y distritos, las escuelas y sus contextos, puede actuar como promotor u obstaculizador de los lineamientos de las políticas educativas, generando condiciones para que se materialicen determinadas acciones.

En el fragmento, el supervisor da pistas sobre cómo concibe ese papel mediador. Subraya que su trabajo consiste en acompañar a las comunidades educativas en la implementación de las políticas "que bajan" del ministerio, y que el mismo no se reduce a controlar y fiscalizar su aplicación. A la vez, nos parece significativo que introduzca el concepto de comunidad educativa para "abrir el panorama" de la supervisión. Podemos pensar en los sentidos que se juegan en esa forma de nombrar y los efectos que esto puede tener en su práctica. En principio, consideramos que el uso de este concepto da cuenta de

una mirada más amplia del campo de actuación basada en una concepción de escuela abierta sensible a las demandas y expectativas del entorno[27].

Notamos además que el supervisor se posiciona como parte del colectivo docente, diferenciándose del poder político. Encontramos en los hallazgos de Dufour (2008) algo semejante. En ese estudio la imagen del supervisor como nexo o bisagra es significada de distintas maneras por las autoridades y los propios supervisores. Para las autoridades el inspector es un funcionario que representa al gobierno y que debe organizar con los equipos directivos todo aquello que hace a la implementación de las políticas emanadas del mismo. En cambio, los supervisores se perciben como el último escalafón de la carrera docente y no como representantes de las autoridades. De algún modo sienten que "siguen incorporados al mundo de la docencia y no al mundo de la política" (p.86). En nuestra investigación advertimos una percepción similar en los supervisores. Aunque forman parte del aparato burocrático y formalmente representan a las autoridades educativas en el territorio, su sentido de pertenencia es hacia el colectivo docente. Por esa razón, cuando se refieren al ministerio lo hacen como si se tratara de un ámbito distante y ajeno.

Junto a la imagen del supervisor como bisagra, aparece una y otra vez la representación de la implementación de políticas como "bajada", en el sentido de aplicación o ejecución de decisiones adoptadas por las autoridades, expresadas en normativas que son comunicadas a los niveles intermedios y, a través de ellos, a los niveles básicos de la estructura burocrática. Los relatos sobre la "normativa" que "baja" refuerzan la idea de un sistema estructurado vertical y jerárquicamente donde se encuentran separados los ámbitos de diseño y de ejecución de las políticas. En palabras de un supervisor, "…el ministerio baja los documentos de análisis a los supervisores, los supervisores bajamos a los directores y los directores a los profesores, y ahí es donde se juegan las ideas en el campo" (Entrevista a supervisor 3, 15 de abril de 2024).

¿Qué posición ocupan los supervisores en esa "bajada"? Según su mirada, participan en la instancia de ejecución de las políticas y no durante su formulación o en la toma de decisiones sobre cómo se implementarán. No obstante, reconocen que juegan un papel importante en el despliegue territorial de las mismas por el trabajo que realizan con los directivos. En ese sentido una supervisora señala: "…nosotros estamos en el medio, somos

[27] En ese sentido, Krichevsky (2006) propone un concepto de comunidad educativa que no lo restringe al escenario de la escuela, sus docentes, alumnos y padres, sino que se abre al espacio público local, incluyendo como agentes de enseñanza y aprendizaje a las familias y otros actores y organizaciones sociales, en la construcción de un proyecto educativo y cultural que parte de las necesidades y posibilidades de la comunidad.

los ejecutores, los que ponemos en palabras la indicación técnica y la normativa, los que llevamos a terreno" (Entrevista a supervisora 1, 5 de marzo de 2021).

¿Quiénes ofician como agentes de enlace entre las autoridades educativas y las escuelas en ausencia de los supervisores? Los entrevistados coinciden en señalar que cuando en las direcciones regionales no hay supervisores de nivel secundario se complica la gestión territorial de las políticas y el acompañamiento a las escuelas. En esos casos, los directores regionales delegan en el personal de la dirección regional —ya sea un referente pedagógico, un supervisor de otro nivel o un secretario administrativo— la tarea de comunicar a los directivos las normativas y orientaciones provenientes del ministerio y atender consultas y demandas que llegan de las escuelas.

Uno de los directores regionales entrevistados, que lleva más tiempo en esa función, atribuye al contexto de pandemia el fortalecimiento del papel de las direcciones regionales en el despliegue territorial de las políticas educativas. Así lo expresa:

> Yo creo que la pandemia modificó bastante la metodología de desarrollo de las políticas, porque en otros tiempos, las diferentes instancias del ministerio de educación tenían más territorialidad, y hoy por la pandemia no pueden salir a hacer esa territorialidad, entonces se están recostando mucho por los directores regionales. De repente nos encontramos que estamos siendo muy escuchados y hasta proponiendo líneas de acción muy concretas. Hoy los directores regionales estamos siendo los transmisores o poniendo en práctica aquellas políticas que se planifican en el ministerio. El año pasado y este año estamos teniendo mayor fortalecimiento en los equipos de las direcciones regionales, que bienvenido sea, las circunstancias ameritan eso (Entrevista a director regional 4, 27 de mayo de 2021)

En las entrevistas también aparece el papel que juegan los directores regionales en la gestión de los conflictos que se producen en el territorio. En ese sentido uno de ellos señala que la dirección regional juega un papel clave "… a la hora de la instrumentación de las políticas y también a la hora de recibir todos los conflictos que se dan en el territorio. Somos el gran paragolpes que tiene el ministerio en cuanto a los problemas…" (Entrevista a director regional 1, 16 de marzo de 2021)

Por su parte, los referentes pedagógicos asumen las funciones de comunicar la información que baja del ministerio hacia las escuelas y realizar asesoramiento en cuestiones pedagógicas, pero no tienen autoridad para ejercer la supervisión, el control o la evaluación de la gestión escolar. Son convocados por los directores regionales según sus

preferencias, aunque a veces eso supone poner en un lugar de asesoramiento a perfiles que no tienen suficiente experiencia en esa función.

Para profundizar el análisis de cómo los actores de niveles intermedios ofician de nexo entre las autoridades educativas y las escuelas, en el próximo apartado examinamos cómo se relacionan con los niveles superiores de gobierno y cuál es su participación en la gestión de las políticas educativas.

3. Las modalidades de trabajo de los actores de niveles intermedios de gobierno con las instancias de conducción política del ministerio

Una vía de entrada a esta cuestión es mirar cómo se comunican las políticas a través de la estructura burocrática. Ya señalamos que el canal de comunicación formal por el que "bajan" las normativas, memorandos y circulares sigue la vía jerárquica, desde diferentes áreas ministeriales hacia las direcciones regionales y desde allí a los directivos de las escuelas.

Algunos supervisores reconocen diferencias entre las direcciones regionales respecto de cómo funciona ese canal de comunicación. Señalan que en algunas de ellas la información fluye y se socializa, mientras que en otras esto no ocurre, los directores regionales se reservan información y no la hacen circular, demoran su tratamiento o pasan la documentación sin más y le queda al supervisor la decisión de cómo trabajarla con las escuelas. Por eso, un supervisor señala que "hay diferentes modos de actuar de los supervisores, depende de donde estás" (Entrevista a supervisor 8, 11 de junio de 2021), marcando de ese modo cómo condiciona al trabajo de los supervisores el estilo de gestión de sus superiores. En este caso, qué información reciben y cómo se orienta su interpretación.

La información circula también a través de canales informales, sobre todo las redes sociales, que permiten un flujo más rápido y directo de la información. Son muy utilizadas por ese motivo y también porque permiten visibilizar la acción de gobierno y legitimar la gestión de los gobernantes. Sin embargo, algunos supervisores cuestionan su uso, cuando a través de ellas las autoridades difunden información fragmentada sin ser acompañada de una explicación que evite interpretaciones erróneas y posibles conflictos, o cuando esa comunicación informal se produce sin articularse con el canal formal que sigue la vía jerárquica. Al respecto un supervisor comenta:

> Hace una semana hablé con una supervisora que se acababa de enterar por las noticias que tiene dos escuelas dentro de su zona que son SRTIC[28]. Eso es raro o desprolijo. Tendría que ser que quienes manejan los programas se comuniquen con los regionales y con los supervisores y luego el gobernador salga a decir, no que los supervisores se enteren por las noticias (Entrevista a supervisor 8, 11 de junio de 2021)

En particular en lo referente a la implementación de programas educativos los supervisores reconocen que tienen escasa o nula participación en la toma de decisiones, como se expresa en este fragmento:

> Nosotros como supervisores, en realidad con toda la política educativa de estos dos años, hemos tenido muy poco involucramiento, muy poca participación. Nos involucran cuando ya está todo armado, cuando tenemos que mirar o hacer que eso se ejecute, controlar cuando se ejecuta, estamos para la segunda o tercera línea, no para la primera que es pensar, adaptar (…) no sabemos muchas cosas (…) son programas que hacen que se comuniquen directamente el referente con el director. Eso sí, el director tiene una comunicación conmigo, la mayoría me avisa, me dice "mire, estamos en tal programa, hoy va venir el referente tal" (…) como que van por vías separadas (Entrevista a supervisora 7, 4 de junio de 2021).

Sus testimonios dan cuenta del carácter "paralelo" de las estructuras de gestión de los programas, que se "injertan" transitoriamente en el aparato estatal sin trabajar articuladamente con los actores intermedios situados en la estructura de línea. En el capítulo anterior nos referimos a esta cuestión al describir los problemas de coordinación que presenta el funcionamiento del ministerio. En los relatos de los supervisores este constituye un elemento más que refuerza la idea de ser poco reconocidos y valorados por las autoridades ministeriales, considerando los aportes que podrían realizar al momento de definir las estrategias de implementación de las políticas en el territorio.

Si bien con la irrupción de la pandemia, la comunicación directa con los funcionarios políticos y equipos técnicos del ministerio se vio favorecida, ya que se realizaron numerosas reuniones virtuales, los supervisores manifestaron que en ellas no fueron escuchados. Así lo plantea un supervisor al describir la dinámica de estos encuentros:

[28] Escuelas incluidas en el Programa Secundarias Rurales Mediadas por TIC, llevado adelante en forma conjunta por el MECCyT y UNICEF.

> El año pasado, a través de la tecnología, pudimos tener una reunión con un subsecretario, que antes no teníamos, era muy difícil. El problema es que (…) sentimos que no nos están oyendo o sentimos que lo que decimos se toma a mal. Creen que uno pone palos en la rueda cuando en realidad estás diciendo "miren, si no mejoramos esto, va haber otro problema" (…) entonces, en ese aspecto, podemos estar en contacto, pero necesitamos que nos oigan realmente (Entrevista a supervisor 5, 8 de mayo de 2021)

Algunos supervisores incluso perciben estas reuniones como espacios de pseudo participación, como surge del relato de una supervisora:

> Estuvimos todos reunidos, horas y horas. Los supervisores dijimos todo lo que pensábamos, aparentemente era una reunión donde se escuchaba todo, se tomaba nota de todo (…) Pero nada de estas consultas después se vio reflejado en la normativa (…) Yo a eso lo denomino un "como sí", hago como que te consulto. Nadie va a poder decir "no estuve en una reunión donde pude expresar mi opinión al respecto". Sí, expresé mi opinión al respecto, pero de vinculante no tuvo nada (Entrevista a supervisora 2, 5 de abril de 2021)

Estas formas de vinculación refuerzan la idea que tienen los supervisores respecto del lugar que se les asigna en la gestión de las políticas educativas, un lugar de poco reconocimiento y escasa participación. En palabras de otra supervisora:

> Yo tengo la sensación en este tiempo, que existe la idea formada en los entes del ministerio que el supervisor no sé para qué está, y lo siento fuerte y me duele. Hoy tengo que estar permanentemente quejándome, no dejando pasar, insistiendo que deben respetar la vía jerárquica, que se debe usar la figura del supervisor para que comunique lo que se tenga que comunicar, para que explique (…) porque el supervisor tiene que implicarse. Siento que el argumento es "hay supervisores que no se comprometen, que no se ocupan, y entre que tratamos de que llegue por la vía formal lo hacemos más rápido por Whatsapp, por Facebook o con un correo electrónico". Claro, se garantiza una inmediata comunicación con el director y que probablemente la aplicación sea inmediata, ahora, cuando la aplicación generó un conflicto, entonces se busca la figura del supervisor para resolverlo, cuando se podría haber evitado si se usa la vía como corresponde (Entrevista a supervisora 1, 5 de marzo de 2021)

El fragmento da cuenta de una posición que podría describirse como ambivalente por parte de las autoridades, desde la mirada de los supervisores. Por un lado, cuestionan a la burocracia por su lentitud e ineficacia, pero si surge un problema o si es necesario

implementar una normativa, se apela a la vía administrativa y a la figura del supervisor, porque tiene autoridad para ejercer el control normativo o para intervenir en los procedimientos legales que exige el tratamiento de los conflictos. Al parecer, sobre todo en este tipo de situaciones se requiere su intervención, no en espacios de toma de decisiones donde se discute la normativa que luego deberá implementarse en las escuelas. En palabras de una supervisora:

> Los supervisores, que podríamos dar una mirada pedagógica, una mirada de normativa (…) a nosotros no se nos convoca. Entonces es evidente que para el ministerio y a su vez para los gremios, los supervisores existimos en el escalafón, pero hasta por ahí nomás (…) Es como que nos llaman cuando las papas queman (…) cuando hay un problema administrativo, cuando hay un problema en la escuela, cuando hay que hacer informaciones sumarias, cuando hay que ir a dar la cara. Pero nosotros no formamos parte de un órgano de consulta de ninguna decisión (Entrevista a supervisora 2, 5 de abril de 2021)

Podemos interpretar esta postura ambivalente respecto de la figura del supervisor, como otro efecto de la coexistencia de diferentes discursos y modos de regulación en el aparato estatal. El siguiente fragmento nos da pistas de ello:

> Hace unos años hubo un intento de democratización del sistema educativo, entonces se violaron todos los status quo existentes. Vos siendo un profesor podías llamarlo por teléfono al ministro y el ministro te atendía. La documentación iba y venía para cualquier lado, entonces vos la podías mandar directo al ministerio. Las documentaciones se perdían. Toda esa parte de la democratización…
>
> E: ¿Democratización entre comillas digamos?
>
> S: Sí, porque querían agilizar los trámites, que todo el mundo tuviera acceso al ministerio, que el ministerio fuera un ministerio de puertas abiertas, eso se decía en los discursos. Pero al momento de hacer trámites con papeles, dentro de un sistema tan burocrático como el educativo, que todo tiene que tener un número de actuación, tiene que tener un número de expediente, para algunas cosas es muy similar a la justicia, no se concretaba nada porque faltaban todos los pasos administrativos previos. Ahí hubo una negación a la figura de los supervisores, fueron sacados, maltratados, agredidos. Pero después, pasados los años, se dieron cuenta de que no podían sin el trabajo del supervisor en terreno. Y tuvieron que dar marcha atrás y empezar a revalorizar a los supervisores, a darles el lugar dentro del sistema, el lugar en cuanto a lo pedagógico, en cuanto al trámite, obviamente para nada en lo salarial

> (...) Entonces, con cada cambio de gobierno, hay que ver el ministerio cómo asume a los supervisores (Entrevista a supervisora 2, 5 de abril de 2021).

Vemos entonces que la consideración de la figura del supervisor depende también de los posicionamientos que asumen los funcionarios políticos respecto del funcionamiento burocrático. La supervisora refiere a un discurso político que buscó imprimir una dinámica diferente al aparato estatal, pero sin transformar el marco jurídico y la lógica que lo regula.

En este punto recuperamos los aportes de Alonso Brá (2008) cuando explica que los cambios producidos en las últimas décadas en la articulación político-administrativa del aparato estatal, resultan del pasaje de una estructuración de carácter predominantemente vertical-escalar hacia una articulación de carácter transversal, más contingente, flexible o informal, sin que ese viraje suponga la desaparición de un tipo de configuración respecto de la otra. Según la autora, las formas reformistas postburocráticas son apropiadas (y por tanto redefinidas) en el aparato estatal, lo que genera un escenario de hibridación o mestizaje que lo reconfigura en nuevos términos. Como resultado de ese proceso de hibridación se va redefiniendo el rol de los supervisores y el lugar que las autoridades les asignan en la implementación de políticas.

En nuestra investigación, encontramos que la falta de participación y de reconocimiento produce desconfianza y malestar en los supervisores, lo que en algunos casos conlleva falta de involucramiento en las instancias de trabajo con las autoridades o los equipos técnicos del Ministerio, como ilustra este fragmento:

> (...) desde hace unos años, en las reuniones de supervisores muy poco hablo, antes era una persona muy participativa, ahora muy poco digo (…) pero cuando hay una aberración que están diciendo sí la hago notar o alguna otra cosa que considere muy sustantiva y que nadie haya dicho nada. Somos varios los supervisores que nos llamamos a silencio en los últimos años. No hablamos, ¿para qué? (Entrevista a supervisora 2, 5 de abril de 2021)

Esa falta de involucramiento constituye un problema si se considera que implementar las políticas educativas exige el compromiso y el esfuerzo de los supervisores para acompañar a los equipos directivos en la concreción de las propuestas en las escuelas. En relación al papel del reconocimiento en la relación que un individuo establece con su trabajo, Neffa (2003; 2018) destaca la importancia para cada trabajador de recibir una retribución a cambio de la contribución que aporta a la organización y a la sociedad en general. Esa retribución puede ser material, por ejemplo, una adecuada recompensa monetaria, o puede consistir en el reconocimiento moral o simbólico de la calidad y la

utilidad de su trabajo por parte de sus compañeros, sus superiores o los destinatarios del servicio que presta.

En particular, desde la Psicodinámica del Trabajo, Christophe Dejours (2010) ha demostrado cómo la visibilidad y el reconocimiento son dos elementos centrales de la relación entre toda persona y su trabajo y, en particular, del placer o del sufrimiento que se puede experimentar en una situación laboral. El autor explica que cuando un trabajador obtiene reconocimiento por su trabajo, no sólo aumenta su satisfacción en relación al mismo, sino que puede trasladar dicho reconocimiento "del registro del hacer al del ser", es decir, con ello puede consolidar su identidad y desarrollo profesional, y sentirse parte de una actividad y un colectivo con el que se referencia.

En base a estos aportes, entendemos que la falta de participación en la toma de decisiones y de reconocimiento de la figura del supervisor por parte de las autoridades, alimenta el malestar y también la experiencia de no sentirse parte de la organización burocrática (el ministerio). En cambio, los supervisores se sienten reconocidos y respetados por los directivos y los docentes y se referencian como parte de ese colectivo. Por esa razón, no se posicionan como representantes del gobierno, como establece la normativa, sino que asumen una posición de defensa y de representación de las necesidades y demandas de las escuelas.

Por su parte, los directores regionales tienen otro vínculo con sus superiores jerárquicos. Reconocen ser consultados y participar en la toma de decisiones, en una dinámica de trabajo que incluye reuniones periódicas con autoridades del ministerio, como se señala en este fragmento:

> Tenemos una reunión mensual con la Subsecretaría de Educación que es la que más aporta a la cuestión pedagógica, y una reunión semanal con el Subsecretario de Planificación, que es nuestro superior jerárquico (...) Ahí si todas las semanas estamos en comunicación, con dudas y con problemas. Yo al menos siento que se nos escucha cuando manifestamos las necesidades propias del territorio (...) Formamos un buen equipo de regionales, nos escuchan y nos consideran como equipo de regionales, porque hay variedad de experiencias de formación, algunas tenemos el punto más fuerte en lo pedagógico, otras en lo político, otras más en lo administrativo porque hace mucho que están y si, es un trabajo de pares, por lo menos entre regionales (…) yo me siento cómoda y siento que somos eficaces en la implementación de algunas políticas, en la bajada y también en la propuesta (Entrevista a directora regional 3, 26 de mayo de 2021)

De esta manera, describen formas de trabajo colaborativas que los enriquecen y potencian su participación en la toma de decisiones, no sólo vinculadas con el cómo se hará la "bajada" de la política sino también en la propuesta de alternativas.

Los directores regionales reconocen también la existencia de comunicaciones y relaciones de carácter informal, a través de las cuales pueden ejercer influencia, como se señala en este fragmento:

> Existe la vía formal jerárquica de organización del ministerio, como lo tiene cualquier estamento del Estado, pero nosotros tampoco somos figuritas que estamos clavadas dentro de la estructura, sino que hay un proceso de entrecruzamiento de relaciones con actores que trabajan dentro del ministerio, que nos conocemos, ya sea por el trabajo del año pasado o porque venimos de una experiencia política pedagógica previa, que nos posibilita también, de manera informal, sentarnos y decir "qué te parece cómo estamos yendo, qué te parece que estamos haciendo mal, qué es lo que tendríamos que impulsar"(…) y más o menos ir delineando - sin que eso esté configurado dentro de ningún organigrama - ciertas corrientes de opinión, ciertas miradas, que es un aporte más a la gestión porque, en definitiva, necesitamos que las cosas vayan bien para todos (Entrevista a director regional 1, 16 de marzo de 2021)

Se trata de un tipo de conversación política que transcurre por espacios más informales, y que es posible por la afinidad de intereses y relaciones interpersonales que se fueron construyendo en espacios de socialización política. En relación con ello, Gené (2019) señala que esas trayectorias no sólo posibilitan a los actores políticos el aprendizaje de las competencias prácticas que hacen al oficio de político, sino que también les permiten construir redes de solidaridad y vínculos de confianza con otros actores, que tienen una importancia capital en su desempeño.

En cuanto a las referentes pedagógicas, también describen modalidades de trabajo con los funcionarios y equipos técnicos del ministerio en las que no solamente reciben información, sino que pueden plantear las problemáticas que se presentan en las escuelas y hasta sugerir propuestas. En contraste con la percepción de los supervisores sobre su escasa participación en la toma de decisiones, una de las referentes entrevistadas expresa un punto de vista diferente:

> (...) Todos los días teníamos reuniones de tres o cuatro horas, y era para compartir cada uno nuestras realidades, ver cómo estamos avanzando, cómo seguir, para elaborar estos planes de acompañamiento. La verdad que fue muy cansador, pero también llevó a que este año podamos tener las cosas más organizadas y podamos

> hacer el plan de reorganización del PEC (...) y después las normativas que salieron luego de julio, en octubre, diciembre, fueron contemplando este trabajo realizado en el primer tramo, y las que salieron este año ya tienen más en cuenta el contexto. Por lo menos desde las regionales estamos siendo invitados a participar en reuniones para decidir, de hecho, la resolución de régimen académico 2639 fue fruto del trabajo con los supervisores, en esas reuniones participaban los supervisores, esa salió el año pasado y está vigente ahora, que es la que habilita a la promoción acompañada y la que reglamenta la unidad pedagógica 2020-2021 para dar continuidad a los aprendizajes (Entrevista a referente pedagógica 2, 8 de junio de 2021)

Es decir, advertimos en el grupo de directores regionales y referentes pedagógicas una mirada más favorable sobre la participación en la toma de decisiones acerca de la implementación de políticas respecto de aquella expresada por la mayoría de los supervisores, los que en general no sienten que sus aportes sean reconocidos y valorados por parte de las autoridades.

4. Las modalidades de trabajo de los actores de niveles intermedios con las escuelas

Como expusimos en el capítulo 1, existe en la provincia una variedad de establecimientos y de ofertas de nivel secundario, que se diferencian según la modalidad a la que pertenecen (escuelas secundarias orientadas, bachilleratos libres para adultos, escuelas de familia agrícola, escuelas técnicas, escuelas bilingües interculturales), el sector de gestión (estatal, privado, social o comunitario indígena), los ámbitos en los que se sitúan (urbanos y rurales), las condiciones materiales de trabajo que presentan y las características socioeconómicas, étnicas y culturales de la población que atienden.

Antes de describir las modalidades de trabajo de los directores regionales, supervisores y referentes pedagógicos con esa variedad de escuelas, presentamos una caracterización de los territorios en los que estas se sitúan, basada en los relatos de los entrevistados.

4.1 La diversidad de territorios y de establecimientos educativos con los que trabajan los actores de niveles intermedios de gobierno

Al presentar el marco teórico desde el cual abordamos el objeto de estudio de la tesis, destacamos que las políticas educativas son reconstruidas y recreadas por los actores en relación a sus contextos, y por ello es necesario considerarlos para evitar análisis desmaterializados (Braun et.al., 2017). En el capítulo 1 efectuamos una caracterización general de la provincia del Chaco y de su sistema educativo, con especial atención en el nivel secundario, para dar cuenta del escenario en el cual se desarrolló la investigación. En este apartado, retomamos esa contextualización, y en ese marco, describimos los territorios en los cuales se despliega la labor de los actores de niveles intermedios de gobierno, tomando como base sus propios relatos.

Como el escenario actual es producto de una serie de procesos que marcaron el desarrollo de la educación secundaria en la provincia, complementamos su descripción con información referida a la creación de ofertas educativas en las modalidades de Educación Rural, Educación Bilingüe Intercultural y Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, y al crecimiento de la gestión privada y de la gestión social cooperativa en la provincia.

a) La educación secundaria en ámbitos rurales

En el territorio provincial encontramos distintos escenarios de ruralidad. Un director regional entrevistado nos ofrece una caracterización de los mismos:

> Nuestra provincia cuenta con tres aspectos bien definidos: el monte, que tiene que ver con la zona del Impenetrable, después tenemos la zona del domo agrícola-ganadero, y después tenemos el aspecto de las comunidades indígenas. Transitando por cualquiera de las rutas de nuestra provincia te das cuenta claramente de esta situación. El aspecto del monte, vos llegás a Castelli, tomás cualquiera de los caminos y entrás a un ambiente en el que tenemos muchos kilómetros, muchas distancias de esa masa boscosa y en algún momento hay un pequeño espacio y tenés o una escuela o una familia, y otra vez, muchos kilómetros y otro espacio, que es una escuela o una familia. Y después tenés distribuidas y distanciadas unas de otras las localidades: Nueva Pompeya, Fuerte Esperanza, El Sauzalito. La zona del domo agrícola-ganadero es el resto de la Provincia del Chaco. Se extendió la región agrícola y pasó a ser una zona de desarrollo agrícola intensivo con la implementación de las nuevas tecnologías. Agarrás la ruta 16, pasás Machagai y ya entrás en esa zona. Cruzás Sáenz Peña y te vas hacia General Pinedo y vas a ver kilómetros y kilómetros de tierra

> trabajada para cultivo, de lo que busques, girasol, sorgo y por supuesto, siempre la mayor cantidad de tierra con soja. Entonces tenés kilómetros y kilómetros de campo, de cultivos, y de vez en cuando ves dos o tres arbolitos, un pino, un paraíso, un lapacho y una escuelita rural, 8 o 10 km más adelante, otra escuelita rural. Muy pocas viviendas, porque en esa zona tenemos el éxodo de la población rural hacia los centros urbanos. Después, de Villa Ángela para acá, tomando Charadai y Cotelai, hay un desarrollo ganadero importante. Y el tercer aspecto es el de las comunidades indígenas. (Entrevista a director Regional 4, 27 de mayo de 2021).

Para el entrevistado, las propuestas educativas de las escuelas que se sitúan en estos distintos escenarios, deben "tener la impronta de esa zona" y sus docentes asumir "un posicionamiento ideológico y político del proceso de enseñanza-aprendizaje en estos ámbitos". Para ello, deben estar preparados, revisar qué contenidos enseñan y cuál es el abordaje que proponen en ese contexto, considerando las necesidades del desarrollo local y las particularidades sociales, económicas y culturales de la población.

Desde otra mirada, una supervisora hace referencia a la variedad de contextos de ruralidad, y considera importante distinguir entre las "escuelas en contextos rurales" y las "escuelas rurales", sobre todo para marcar las diferentes condiciones de vida de la población y de trabajo en las escuelas:

> (…) hay una marcada diferencia (…) cuanto más rurales, más alejadas, más población aborigen, más necesidades para acompañar a las familias, para contener a los estudiantes, para hacer frente a esta realidad de hoy, que se pide un regreso paulatino a la presencialidad en el sistema bimodal, pero con carencias que alejan (…) lejos de poder cumplirse el protocolo sanitario y el espíritu de la bimodalidad y el espíritu de la inclusión y de la contención. Porque no están dadas las condiciones, no estaban antes, y esos chicos, que tienen además todo un faltante desde lo económico hasta el acompañamiento familiar, a la estructura en la familia, al lugar donde viven (…) las necesidades son muchas, no alcanza, no es suficiente (Entrevista a supervisora 1, 5 de marzo de 2021)

La supervisora reconoce las precarias condiciones de vida de la población que asiste a las escuelas rurales, sobre todo las que se encuentran más aisladas, y señala cómo esas condiciones obstaculizan la implementación de las políticas educativas. Por eso diferencia a las "escuelas en ámbitos rurales", que se sitúan próximas a las localidades y "tienen un amplio predio, donde las familias tienen sus animales o hacen su pequeña huerta", de las "escuelas rurales o escuelas de campo" que

> (…) son las que están bien alejadas de las rutas principales y tienen menos acceso a todo tipo de servicios. El interior tiene problemas con el agua y con la luz. El año pasado, 2020, cuando decíamos vamos a trabajar desde conexiones por meet, por zoom, sí, le poníamos ganas, pero debíamos orar a todos los dioses para que todo converja, ese día no se corte la luz, no se caiga internet (…) La presión del agua lo mismo, y está naturalizado que el balde esté al lado del sanitario y el balde vacío (Entrevista a supervisora 1, 5 de marzo de 2021).

Se trata de una realidad que se replica en otras regiones de nuestro país. La caracterización que la supervisora realiza de las "escuelas de campo" permite reconocer algunas de sus especificidades: atienden a estudiantes que pertenecen a comunidades pequeñas, generalmente aisladas, con población dispersa, caracterizada por un nivel socioeconómico bajo y con problemas de acceso a servicios e infraestructura básicos (Prudant y Scarfó, 2018).

El aislamiento, producto de las distancias que las separan de los centros urbanos junto a las dificultades de accesibilidad, son condicionantes importantes de la escolaridad en el ámbito rural. Por eso, en la caracterización de los territorios que efectúan los actores entrevistados, la red vial existente aparece como una condición muy importante, porque conecta o aísla a las comunidades, a las escuelas, y facilita o dificulta la presencia de docentes y directivos, afectando de esa manera la continuidad de las clases. En palabras de una supervisora:

> (…) el período de lluvias en el interior te quita días de clase en alto número, porque el docente no puede llegar a la localidad, las rutas se hacen intransitables, entonces tampoco el estudiante va a la escuela, o el estudiante está en la escuela, pero no llegan los docentes (Entrevista a supervisora 1, 5 de marzo de 2021)

Las condiciones que describimos son de carácter estructural y se sostienen en el tiempo, si bien en los últimos años se llevaron adelante políticas públicas para mejorar las condiciones de vida de la población que vive en zonas rurales (extensión de la red de energía eléctrica y de agua potable, mayor conectividad, pavimentación o enripiado de rutas, entre algunas que se mencionaron).

En un escenario con estas características, ¿qué acciones desarrolló el estado provincial para expandir la educación secundaria en los ámbitos rurales con el propósito de asegurar el cumplimiento de la obligatoriedad del nivel?

Según surge de las entrevistas, la estrategia de expansión fue la creación de cursos y horas cátedra para completar, primeramente, el tercer ciclo de la EGB en las escuelas primarias rurales existentes, y luego el Polimodal[29]. Así lo explica una supervisora:

> En el Chaco lo que se hizo fue empezar a abrir escuelas secundarias rurales para cumplir la ley sin mirar determinadas cuestiones, como infraestructura o modelo organizacional (…) La estructura fue la misma que teníamos, era trasladar una escuela urbana a una rural, pero no había otra opción en la Ley Federal de Educación, no contemplaba un secundario rural con particularidades de escuela rural (Entrevista a supervisora 2, 5 de abril de 2021).

Es decir, no se crearon establecimientos con modelos organizacionales diferenciados para el ámbito rural, pese a que posteriormente la Ley de Educación Nacional, reconoció a la educación rural como una modalidad del sistema educativo, y postuló la necesidad de "garantizar el cumplimiento de la escolaridad obligatoria a través de formas adecuadas a las necesidades y particularidades de la población que habita en zonas rurales" (art. 49).

Algunos entrevistados reconocieron que el traslado del modelo organizacional de la escuela secundaria urbana a la rural condicionó las características de las propuestas educativas, que no se configuraron considerando las necesidades del desarrollo local de las comunidades. Así lo plantea un director regional:

> (…) hay muy pocos casos de escuelas secundarias rurales que lograron crear esa identidad del desarrollo local, las otras lamentablemente "se urbanizaron", porque lo único que se hizo fue trasladar el modelo de la escuela secundaria urbana a una escuela secundaria rural. Ese profesor que tiene las 3 horas de geografía en la escuela urbana, lleva ese mismo contenido a una escuela rural, en vez de buscar dentro de las posibilidades que le brindan los diseños curriculares algunos puntos que tengan que ver con el interés del desarrollo local y desde allí que parta la propuesta pedagógica en estas escuelas (Entrevista a director regional 4, 27 de mayo de 2021)

Por esa razón el entrevistado sostiene que la escuela secundaria rural necesita una reformulación. Considera que debe funcionar como unidad pedagógica, tener un equipo docente con sentido de pertenencia y concentración de su trabajo allí, y flexibilidad en la

[29] Cabe aclarar que esa estructura curricular, encuadrada en la Ley Federal de Educación Nº24195, perduró en el tiempo hasta que se aprobaron los planes de estudio de las Escuelas Secundarias Orientadas y se inició su implementación gradual en 2016, proceso que concluyó recién en el año 2020.

organización del currículum para que sea más pertinente en relación a lo que la comunidad necesite.

Otros entrevistados también mencionaron dificultades que enfrentan las escuelas secundarias rurales y que atribuyen al modo en que se produjo la expansión del nivel. Plantearon que esta no se hizo conforme a un trabajo de planificación de las ofertas en el territorio, sino que fue influida por lógicas político partidarias y presiones de algunas comunidades. Debido a ello, en algunas zonas rurales existen escuelas secundarias con poca matrícula, que compiten con otras cercanas para no quedar sin alumnos. Así lo relata un supervisor:

> En 2008-2009 empiezan primero viendo dónde todavía hay población rural y la posibilidad de nuclear a partir de residencias estudiantiles, pero después empieza a haber demandas sectoriales y terminaron primando los intereses de los intendentes. Localidades que ya tenían escuelas rurales atendiendo a estudiantes, a los 10 km le crean otra y a los 25 km le crean otra, y tenés varias escuelas que podrían haberse nucleado en una sola (…) no sé cuántas de esas escuelas tienen una proyección de mantenerse en el tiempo (Entrevista a supervisor 5, 8 de mayo de 2021).

El supervisor explica que para el Estado provincial el mantenimiento de estas escuelas es costoso, no solamente por la inversión necesaria para el arreglo o la construcción de edificios escolares, sino también por la cantidad de horas cátedra que es necesario crear y docentes que deben designarse para cubrir la totalidad de los espacios curriculares. Se agrega también el problema de que la mayoría de los profesores y directivos no viven cerca de las escuelas y deben trasladarse, y como el transporte público no suele llegar a estos parajes deben ir por sus propios medios. Además, al crearse sobre la base de las escuelas primarias preexistentes, en muchos casos no disponen de aulas suficientes y deben distribuir la matrícula en distintos turnos, o funcionar en espacios inadecuados para el desarrollo de las clases (un comedor, un tinglado, etc.).

Una excepción a la modalidad de expansión descripta es el programa “Secundarias Rurales mediadas por TIC”, desarrollado por UNICEF en cooperación con el gobierno provincial desde el año 2012. El modelo consiste en una escuela que cuenta con una sede central, ubicada en un centro urbano con un equipo directivo y docentes de todas las disciplinas que planifican y diseñan clases compartidas con los alumnos a través de una plataforma educativa, y anexos situados en parajes rurales a los que asisten diariamente los estudiantes organizados en aulas pluriaño, junto con uno o dos docentes tutores que coordinan y gestionan el intercambio de clases y la comunicación con los profesores que se

encuentran en la sede central. En algunas comunidades el equipo es integrado también por auxiliares docentes aborígenes.

Las escuelas secundarias rurales mediadas por TIC son formatos innovadores que ofrecen educación en territorios rurales caracterizados por la falta de oferta educativa. Se trata de contextos donde sostener un formato tradicional de escuela secundaria se dificulta tanto por la ausencia en la zona de docentes formados en las distintas áreas disciplinares, como por las dificultades de accesibilidad para la llegada de los mismos. Además, son territorios con baja matrícula potencial (Prudant y Scarfó, 2018).

A nivel nacional, la primera provincia en implementar la propuesta fue Chaco a fines del año 2012, posteriormente lo hicieron Salta y Jujuy en el año 2013 y Misiones en 2014. En el convenio con UNICEF, el gobierno provincial garantizó la creación de la normativa que legitimó la organización de este nuevo formato de escuela secundaria, así como la elección de espacios físicos para la sede central y las aulas rurales, la designación de los docentes y la organización de la plataforma virtual de la escuela dentro de la estructura tecnológica del ministerio, entre otras cuestiones. UNICEF, por su parte, aportó el equipamiento tecnológico, conectividad durante el primer año y medio de implementación, kits escolares y realización de encuentros presenciales entre todo el plantel docente y los estudiantes. Asimismo, brindó asistencia técnica para la implementación y mejora de la propuesta a través de un equipo de referentes pedagógicos y tecnológicos, encuentros de capacitación y difusión de materiales.

En la provincia, el programa se implementó como un proyecto especial dentro de la Dirección de Nivel Secundario titulado “Todos a la secundaria”. En la primera etapa, se abrieron 10 aulas en parajes rurales, todos ellos ubicados en “El impenetrable”, y una escuela base en Resistencia. Las sedes se crearon en territorios rurales con muy baja densidad de población y en cuyas escuelas primarias la matrícula no superaba los 10 alumnos. En 2023 el programa ya contaba con 16 sedes rurales distribuidas en el interior chaqueño. Algunos entrevistados expresaron valoraciones positivas del mismo, destacando que las “secundarias virtuales”, como se las conoce dentro del sistema, tienen menos desgranamiento de la matrícula por el acompañamiento personalizado que realizan y por el trabajo con las nuevas tecnologías.

b) La educación secundaria de los pueblos indígenas

Como señalamos en el capítulo 1, en la provincia habitan grupos étnicos originarios de las comunidades wichí, moqoit y qom. Las experiencias sistemáticas de educación

bilingüe intercultural (en adelante, EBI), comenzaron después de la sanción de la Ley Provincial N° 3258 "De las Comunidades Indígenas" en el año 1987[30]. A partir de esa época y hasta la actualidad se produjo legislación muy significativa, como la que oficializa a las lenguas indígenas en la provincia (Ley Provincial N° 1848-W del año 2010) y, más recientemente, la que postula la creación de las escuelas públicas de gestión social indígena (Ley Provincial N° 7446 del año 2014).

Desde los inicios de la EBI, las comunidades y organizaciones indígenas del Chaco demandaron educación en sus propias lenguas y con docentes indígenas, para el mejoramiento de las condiciones de acceso, permanencia y egreso del sistema educativo. Con el paso de los años y el avance en términos de política educativa y de normativa específica, las reivindicaciones giraron en torno a dos cuestiones centrales. Por un lado, la interculturalidad, entendida como valor para encuadrar las relaciones entre indígenas y no indígenas, y por otro lado la autonomía, cuyos sentidos versaron sobre la participación en la definición y gestión de la educación de sus comunidades (Almirón, Palma y Barboza, 2022).

La ley Nº3258 "De las Comunidades Indígenas" reconoce el derecho de los pueblos indígenas a "estudiar su propia lengua en las instituciones de enseñanza primaria y secundaria de las áreas aborígenes" (art. 14) y señala que "la educación impartida en los establecimientos escolares que atiende el universo indígena se realizará en forma bicultural y bilingüe" (art. 15). Esto implica adaptar los contenidos curriculares conforme a la cosmovisión e historia de los pueblos aborígenes y dar prioridad a la formación de docentes indígenas a través de planes adecuados para tal cometido (art. 16). En ese marco, surge la figura del auxiliar docente aborigen (ADA), creada para trabajar en pareja pedagógica con un docente no indígena, como respuesta a la necesidad de abordar el aprendizaje de grupos de niños indígenas que comparten el aula con otros alumnos que no lo son, frente a los cuales se venía desempeñando un docente no aborigen que sólo hablaba castellano. A partir de 1995 se sumaron a esta figura los primeros maestros bilingües interculturales, y luego del año 2000, los profesores bilingües interculturales. Estas dos titulaciones permitieron que los docentes indígenas pudieran desempeñarse de manera autónoma frente a un grado y ya no como pareja pedagógica (Hecht y Zidarich, 2016).

[30] Se trata de una ley integral en asuntos indígenas que aborda diferentes cuestiones como la adjudicación de las tierras, educación y cultura, salud, vivienda, registro y documentación de las personas. Entre las acciones que promueve se destaca la creación del Instituto del Aborigen Chaqueño (IDACH), con la finalidad de atender la promoción integral de los grupos étnicos que habitan la provincia y dar cumplimiento a esta ley.

Entre los años 2010 y 2014 se sancionaron leyes fundamentales que instauraron cambios significativos en la EBI, en cuanto a su reconocimiento como modalidad del sistema, a los sentidos de interculturalidad y a la participación de las organizaciones indígenas en la gestión de los establecimientos educativos. Luego de un proceso de asambleas, un congreso pedagógico y diferentes instancias de participación de la comunidad educativa y de las comunidades indígenas, se sancionó en el año 2010 la Ley de Educación Provincial N° 6691, que instituye la EBI como una modalidad del sistema educativo (art. 27), establece la interculturalidad como principio para la educación de toda la sociedad (art. 4), reconoce a los pueblos indígenas como responsables de acciones educativas (art. 6) y establece y financia las escuelas de gestión social indígena (art. 23).

Como resultado de este proceso y del reconocimiento estatal de las escuelas de gestión social indígena previamente existentes[31], se inicia una instancia de debates[32] en torno a este tipo de instituciones que, luego de cuatro años, concluye con la sanción de la Ley de Educación Pública de Gestión Comunitaria Bilingüe Intercultural Indígena N° 7446/14. Esta ley instaura una figura inédita en el sistema educativo argentino y en la modalidad de Educación Intercultural Bilingüe. Reconoce importantes grados de autonomía a las organizaciones indígenas en la gestión de los establecimientos educativos (art. 6 y 9 inciso a), e incorpora figuras políticas tradicionales como el Consejo Comunitario, los pedagogos o sabios indígenas y el Consejo de Ancianos (art. 9 incisos a y b, art. 15 inciso d) (Almirón, Palma y Barboza, 2022).

Las escuelas catalogadas como parte de la gestión pública comunitaria bilingüe intercultural indígena (EGPCBII) se constituyen como unidades pedagógicas y pueden desarrollar ofertas en los distintos niveles educativos. Su creación debe ser solicitada ante el MECCyT por la comunidad indígena, representada por el Consejo Comunitario, que debe presentar ante el ministerio documentación probatoria de su constitución y personería

[31] Como antecedentes de esta figura, en 2011 y 2012 se crearon dos escuelas públicas de Gestión Social Indígena, en el Barrio Toba de Resistencia y en la ciudad de Roque Sáenz Peña (Decreto N° 226/2011).

[32] La aprobación de esta ley estuvo enmarcada en consultas a las comunidades indígenas y enardecidos debates y desacuerdos entre las comunidades indígenas, las autoridades estatales, los gremios docentes y los docentes indígenas y no indígenas. Desde el discurso oficial se inscribió el proyecto de ley como parte de políticas de "reparación histórica" que pretendían el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas de la región. Por su parte, los gremios docentes, si bien abogaban por la incorporación de los derechos de los docentes indígenas en el Estatuto Docente, afirmaban que el mecanismo de designación propuesto para los mismos era inconstitucional pues no respetaba lo establecido por el Estatuto. En cambio, las comunidades indígenas entendían este proyecto de ley como una posibilidad única de participación real en materia educativa (Medina y Hecht, 2014).

jurídica, copia de su reglamento interno, un proyecto educativo y un informe sobre la infraestructura indispensable para el funcionamiento de la escuela. Entre las atribuciones que la ley reconoce al Consejo Comunitario se encuentran: la elección del personal directivo y del 50% del personal docente, administrativo y de maestranza, la designación de sabios indígenas, la formulación de su proyecto institucional y la elaboración y publicación de material educativo. Por otro lado, el Ministerio designa el 50% del personal docente y asegura el financiamiento estatal de esta educación "mientras subsista la necesidad comunitaria" (art. 19).

Aún son escasos en la provincia los establecimientos que ofrecen este tipo de educación (son siete actualmente). Lo que continúa predominando en el nivel inicial y primario es la presencia de auxiliares docentes aborígenes, maestros o profesores bilingües interculturales en las escuelas que tienen estudiantes indígenas. La situación es diferente en el nivel secundario, que no cuenta con estos cargos, aunque el Estatuto del Docente dispone que así sea[33]. La excepción son las EGPCBII, que tienen los recursos necesarios para enseñar de un modo bilingüe los contenidos. La falta de creación de cargos en este nivel para los espacios curriculares relacionados con la Lengua, Cultura y Cosmovisión Indígena, o para desempeñarse en otras funciones educativas[34], da cuenta de un desfasaje en la implementación de lo dispuesto por la normativa.

Consideramos que ese desfasaje atenta contra la posibilidad de llevar adelante propuestas educativas interculturales y de efectuar un mejor acompañamiento a las trayectorias escolares de los estudiantes indígenas. En los casos de las comunidades en las que el castellano es aprendido como segunda lengua[35], si este no fue debidamente apropiado por los alumnos en su tránsito por el nivel inicial y primario, se torna muy difícil

[33] En la Ley Nº647-E el artículo 385 establece que "Las plantas orgánicas funcionales de los establecimientos de todos los niveles, modalidades y servicios educativos Bilingüe Intercultural se integrarán con los cargos y especialidades profesionales que cada pueblo y nivel requieran, conforme matrícula y normativa vigente. Asimismo, en el artículo 386, refiere a "la creación de nuevos cargos de acuerdo con las necesidades que surjan de la clasificación de escuelas con matrícula indígena".

[34] Además del cargo de profesor, el artículo 430 del Estatuto Docente reconoce los siguientes cargos en el nivel secundario bilingüe intercultural: asesor pedagógico indígena, profesor guía indígena, profesor indígena a cargo de internado, auxiliar docente indígena, auxiliar indígena de trabajos prácticos, pedagogo indígena, y tutor bilingüe intercultural.

[35] Cabe aclarar que en la provincia se presentan escenarios sociolingüísticos diferentes. En el caso de la población qom, su lengua está siendo desplazada por el castellano en la vida cotidiana, por lo que el desafío pedagógico que se presenta es la enseñanza del qom como segunda lengua. Distinta es la situación de la población wichí, cuya lengua y tradiciones gozan de gran vitalidad, por lo que el castellano es aprendido como segunda lengua en la escuela (Hecht y Zidarich, 2016). En algunas localidades o parajes, el mocoiv presenta una situación similar a la del wichí.

la enseñanza y el aprendizaje de los contenidos en el nivel secundario, como explica uno de los directores regionales entrevistados:

> (…) los chicos repiten porque no conocen la lengua castellana, les cuesta, y allí entrarían a tallar muy finamente los ADA o maestros bilingües que cumplen una función fundamental. Cuando vine, hace 30 años atrás, eran pocos los ADA y había muchas necesidades en otras escuelas que no tenían los cargos de ADA, entonces los niños wichí se veían perjudicados porque no tenían a ese docente. Hoy hay muchos maestros bilingües, pero hay pocos cargos todavía, se tienen que crear más cargos para que esos niños no repitan tanto (…) En el secundario no hay maestros bilingües ni ADA (Entrevista a director regional 5, 8 de junio de 2021)

Acordamos con Ana Carolina Hecht y Mónica Zidarich (2016) cuando plantean que, si bien se produjeron avances en las políticas de EBI en las últimas décadas, en cuanto al marco normativo, la infraestructura y la provisión de recursos, la redacción de diseños curriculares y la producción de material didáctico para la modalidad, continúa abierta la discusión sobre el alcance efectivo de estas políticas y las acciones concretas para materializarlas. En particular, advertimos en el nivel secundario un desfasaje en la implementación de normativas que permitirían transformar las escuelas secundarias comunes en escuelas de la modalidad EBI, ya sea como parte de la gestión estatal o como EGPCBII.

c) La educación secundaria en la modalidad de jóvenes y adultos

Como señalamos en el capítulo 1, una tendencia que acompañó la expansión del nivel en la provincia fue el crecimiento de las ofertas de educación secundaria en la EPJA. Algunas se crearon con el formato de Bachilleratos Libres para Adultos (BLA, actualmente ESJA), y otras se desarrollaron encuadradas dentro de planes de terminalidad educativa, como el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (en adelante, FinES). Dicho plan fue creado en Argentina en el año 2008, mediante las resoluciones Nº 917/08 del Ministerio de Educación de la Nación y Nº 66/08 del Consejo Federal de Educación, con el propósito de ofrecer a jóvenes y adultos de todo el país la posibilidad de finalización de sus estudios primarios o secundarios a través de la implementación de un plan específico, adaptado a sus posibilidades y necesidades.

Las propuestas de FinES fueron llevadas adelante por ONG que se inscribieron como oferentes y fueron aprobadas por el programa. En el año 2022 el plan contaba con 94 sedes en la provincia y convenios con 95 entidades (fundaciones, cooperativas, sindicatos,

municipalidades). El financiamiento provenía del Ministerio de Educación de la Nación, que solicitaba al ministerio provincial una resolución donde se definiera qué establecimiento educativo iba a respaldar y emitir el título, porque las ONG no pueden hacerlo. Según relata una directora regional, fue difícil lograr la articulación entre los BLA y las ONG:

> (…) Hay mucha resistencia de los BLA a recibir a FinES, porque supuestamente les saca a los alumnos, porque hay un prejuicio sobre FinES que le dan todo muy fácil y que le hacen hacer dos hojitas de trabajo y lo aprueban. Entre los BLA y el plan hay un quiebre que es terrorífico, cuando al director del BLA le mencionás FINES, le da un ataque de caspa más o menos, porque (dicen) "me sacan todos los alumnos, yo no puedo trabajar, todo es político", y ya empiezan a cuestionar el plan, como si fuera una herramienta de juntar votos y no una herramienta educativa, entonces es muy difícil trabajar en ese ámbito (Entrevista a directora regional 3, 26 de mayo de 2021)

Según apunta la entrevistada, las resistencias a articular con el programa obedecieron, por un lado, a que se cuestionaba la modalidad de trabajo en FinES, por requerir menos tiempo y dedicación para la aprobación de los espacios curriculares y, por otro lado, a la pérdida de matrícula de los BLA resultado de la migración a estas alternativas. Cabe aclarar que las propuestas encuadradas en Plan FinES eran las únicas que ofrecían un régimen semipresencial apoyado en un sistema de tutorías. Los que funcionaban originalmente con esa modalidad eran los BLA, pero con el tiempo pasaron a un régimen presencial con clases diarias. Esa es una de las diferencias que atrae estudiantes que "migran" desde las escuelas secundarias comunes a estas otras alternativas.

Esos cuestionamientos fueron analizados en investigaciones sobre la implementación del plan FinES, que se plantearon interrogantes respecto de la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje que favorecía. Tomás Esper (2017) por ejemplo, reconoce que este plan ofrece un formato alternativo al tradicional de la escuela secundaria, estructurado en torno a una oferta flexible y focalizada. Pero advierte que esa flexibilidad, aunque permite la incorporación de sectores socioeconómicos y etarios históricamente excluidos, conlleva el riesgo de brindarles una oferta académica empobrecida. Desde su perspectiva, el plan "deja grandes interrogantes en lo relativo a las condiciones de cursada, contratación docente, contenidos curriculares y la calidad del proceso enseñanza-aprendizaje, que es en definitiva aquello que garantiza el derecho a la educación" (p.40). Por su parte, Jorgelina Sassera y Natalia Herger (2021) señalan que los actores del propio sistema educativo ven al plan como una instancia que deteriora la calidad de los conocimientos enseñados y que opera como una competencia para la oferta regular de educación de adultos pues es "más fácil". Sin embargo, reconocen que son escasos los trabajos que den cuenta de los aspectos pedagógicos y curriculares de los programas de

inclusión, como es el caso de Plan FinES. Concluyen que el diseño de propuestas educativas más flexibles que atiendan a las características de los jóvenes y adultos es una condición fundamental para lograr el retorno a la escuela, pero que también es importante garantizar las posibilidades de apropiación de saberes socialmente relevantes o valorados, equivalentes a los del resto del sistema.

d) El crecimiento de las ofertas educativas de gestión privada y de gestión social cooperativa

En el proceso de expansión se reconoce también una tendencia que afecta al conjunto del sistema educativo, que es el aumento de las ofertas educativas en la gestión privada y en la gestión social y cooperativa, las que en el nivel secundario son subvencionadas por el estado casi en su totalidad. Al examinar esta cuestión, algunos entrevistados plantearon que el crecimiento de ambos sectores obedecía a presiones de ciertos actores políticos y de las comunidades. A modo de ejemplo, recuperamos el testimonio de una supervisora que relata cómo se fueron creando en los últimos años unidades educativas de gestión privada en el interior provincial:

> La mayoría de las localidades del interior ha querido tener una (escuela privada) por lo menos. Las que están en zona rural son las EFA (…) pero la mayoría está en zonas urbanas (…) Los padres se juntan y piden que haya al menos una escuela en el pueblo, entonces hacen un anexo de la que está más cercana (…) La mayoría son confesionales y dentro de lo confesional tenés algunas escuelas que tienen la religión evangelista y otras que son de la religión católica (…) pero lo que más fue proliferando en estos últimos años en el interior son las escuelas llamadas diocesanas. Son escuelas confesionales católicas donde la patronal es la diócesis (…) Los padres se juntan y piden para sus hijos que haya tal nivel, entonces, alguien mueve todo eso y surgen las demandas que son atendidas a través de la parroquia (Entrevista a supervisora 7, 4 de junio de 2021)

Los entrevistados sostienen que la expansión de unidades educativas de gestión privada se produjo como consecuencia de la pérdida de días de clase en las escuelas estatales, debido a los altos niveles de ausentismo y a los continuos paros docentes. Algunos plantean que esta tendencia reforzó la segmentación social en el interior del sistema educativo, ya que en las localidades donde hay escuelas privadas subvencionadas, los estudiantes de clase media o media baja asisten allí, mientras que en las de gestión estatal se concentran los sectores más vulnerables. Desde su mirada, el tipo de relación laboral de los docentes con las escuelas constituye un factor clave. La posibilidad de seleccionar

quiénes ingresan a la institución para trabajar, de imponer una serie de pautas de trabajo o el hecho de que no pueden hacer paro, asegura la continuidad de las clases, el sentido de pertenencia a la institución y la adhesión y compromiso con su proyecto educativo.

Ese parece ser un aspecto que tienen en común con las Escuelas Públicas de Gestión Social (EPGS). A diferencia de otras provincias, Chaco ha desarrollado la gestión social comunitaria tanto en los niveles y modalidades de la escolaridad obligatoria como en el nivel superior no universitario y en el ámbito de la formación profesional. Desde el año 2012 a la actualidad, el ministerio ha reconocido 14 escuelas públicas de gestión social. El Estado provincial sostiene la mayoría de los cargos docentes y horas cátedras de la planta orgánica funcional de estas escuelas, pero estas tienen importantes márgenes de autonomía en lo que respecta a la contratación y desvinculación del personal directivo, docente y no docente, y también en la gestión y desarrollo curricular, lo que les permite integrar los contenidos del diseño curricular provincial con aquellos vinculados más directamente con el proyecto político-pedagógico de la organización social que gestiona el establecimiento.

Esos márgenes de autonomía han sido criticados por diversos actores educativos y sociales, según mencionan algunos entrevistados:

> A las escuelas de gestión social las cuestionan mucho (…) según versiones de los directores, promocionan fácilmente (…) No sé cuántas hay, una colega supervisora tiene tres o cuatro. Ahora cuando yo hablé con ella de las escuelas sociales ella las defendió (...) me comentó que trabajan bien. Trabajan bien porque, o trabajás o te vas, como sucede en las privadas. No hacen paro, le das continuidad pedagógica al alumno, después todas las otras connotaciones que quieras darle que son más de tipo ideológico (Entrevista a supervisor 3, 15 de abril de 2021)

El supervisor subraya la importancia de la relación laboral del personal docente con el establecimiento como condición para garantizar la continuidad pedagógica, y reconoce también que se hacen cuestionamientos a los posicionamientos ideológicos de las escuelas gestionadas por movimientos sociales. En relación con ello, Elías Aguirre (2020) apunta que desde distintos sectores político-partidarios de la provincia se critica a las EPGS por los fuertes sesgos ideológicos que caracterizan las identidades de estas escuelas, así como sus abiertas preferencias partidarias o electorales. Asimismo, desde el Frente Gremial Docente chaqueño, objetan la flexibilización en las condiciones de contratación del personal docente y no docente, la arbitrariedad en las designaciones del personal en tanto no responde a parámetros asociados a la titulación profesional, la superposición o sobreoferta de propuestas educativas de las EGPS con aquellas ya establecidas de gestión estatal o privada, y la prestación del servicio educativo en estructuras edilicias y con equipamientos escolares

inadecuados e insuficientes para el desarrollo de los procesos de enseñanza y de aprendizaje.

Frente a estos cuestionamientos, en septiembre de 2024 se aprobó la Ley Nº4095-E Régimen de Escuelas Públicas de Gestión Social, que pretende regular el funcionamiento del sector. En el artículo 1º establece que las escuelas deben "ser gestionadas por organizaciones sin fines de lucro de reconocida trayectoria y que responden a un proyecto pedagógico, social, comunitario, cooperativo y solidario, basado en las necesidades propias de los contextos en que se encuentran insertas y estructurado en base a los lineamientos de la política educativa nacional y jurisdiccional" (inc. a); y dispone que deben constituirse "como instituciones públicas, gratuitas, abiertas, diversas, inclusivas, sin ningún tipo de restricción para el ingreso, permanencia y egreso de estudiantes." (inc. b), lo que define con claridad su carácter gratuito y condiciones de ingreso irrestricto. La ley también establece que las EPGS deben implementar "un modelo de gestión comunitaria y colegiada, que propenda a la democratización de la conducción institucional, favoreciendo relaciones horizontales entre los actores que forman parte de sus instituciones" (inc. e).

En distintas partes de su articulado se evidencia la intención de ejercer un mayor control sobre el funcionamiento de estas instituciones. El artículo 2 establece la obligación de la EPGS de "brindar información necesaria para la supervisión pedagógica, administrativa y el control contable y laboral por parte del Estado; cumplir con los lineamientos de la política educativa nacional y jurisdiccional"; el artículo 5 estipula que "las EPGS deberán desarrollar la enseñanza de acuerdo con lo prescrito en los diseños curriculares jurisdiccionales en concordancia con el régimen académico provincial vigente"; y el artículo 6 define que "las propuestas educativas de las EPGS deberán contar con un modelo de organización, planificación, ejecución, monitoreo y evaluación de acciones previamente aprobados por el MECCyT."

Luego de describir los territorios en los cuales se despliega la labor de los actores de niveles intermedios de gobierno y los distintos tipos de establecimientos con los que trabajan, en los apartados que siguen examinaremos sus modalidades de trabajo con los directivos escolares y con otros agentes de la comunidad, tomando como base sus propios relatos.

4.2 Modalidades de trabajo en el territorio de supervisores, referentes pedagógicos y directores regionales

Los supervisores manifiestan que trabajan con los directores de los establecimientos o con equipos de conducción (vicedirectores, secretarios, asesores pedagógicos), no con los docentes en forma directa, en tanto consideran que eso les compete a los directivos. La mayoría de ellos señala que, si se presentan problemas en las instituciones, procuran que los planteos o reclamos sigan la vía jerárquica, salvo que los directores formen parte del conflicto.

La comunicación con las escuelas se realiza a través de diferentes vías y en distintos ámbitos. El contacto puede ser por teléfono, correo electrónico, mediante entrevistas, reuniones presenciales o virtuales, ya sea en la oficina del supervisor o durante las visitas a los establecimientos. La intensidad del trabajo en territorio varía, según la importancia que den los supervisores a la presencia en las escuelas y el contacto cara a cara con directivos y docentes, y según las condiciones de trabajo que cada región presenta, dado que los recursos de movilidad son escasos y en algunas zonas las escuelas se encuentran muy aisladas o dispersas entre sí.

El trabajo de los supervisores tiene como eje el tratamiento de las normativas, como se describe en este fragmento:

> El trabajo nuestro es que el director interprete la norma lo mejor posible (…) Lo que nosotros tratamos de hacer es orientar a los directores para que esa normativa no se convierta en un laissez-faire y que haya una unidad de criterio entre las diferentes escuelas que tenemos a cargo (Entrevista a supervisora 2, 5 de abril de 2021)

En otros estudios (Dufour, 2007; Spiridinov, 2012; Fuentes et.al, 2023) también se señala la centralidad que asume el trabajo con las normas en la práctica del supervisor, debido a la posición que ocupa en la burocracia educativa, que se vale de un conjunto de regulaciones para ordenar el funcionamiento del sistema.

Por su parte, las referentes pedagógicas también trabajan con los directores, con los que se comunican a través de correo electrónico o Whatsapp. Si van a las escuelas, es acompañando a los directores regionales. Su trabajo se focaliza en el asesoramiento pedagógico, debido a que no tienen autoridad para ejercer la supervisión, el control o la evaluación de la gestión escolar. Así describe su trabajo una de ellas:

> Nosotras como referentes estamos en constante comunicación con los directivos y asesores pedagógicos dándoles las orientaciones acerca de cómo organizar su plan de

> acompañamiento a las trayectorias estudiantiles, considerando las normativas vigentes que van saliendo y las circulares de cada uno de los niveles (…) con los directores, a través de reuniones previas a cada una de las capacitaciones, dábamos algunas orientaciones sobre cómo poder contextualizar la propuesta que estaba en los documentos en cada una de las realidades institucionales. Y recibíamos las voces de los docentes a través de los directivos acerca de la resignificación de cada una de las propuestas. Cada escuela armaba su plan de trabajo y veíamos qué vuelta de rosca darle a cada una de ellas (Entrevista a referente pedagógica 2, 8 de junio de 2021).

Procuran de esa manera orientar a los directivos para que puedan resignificar las propuestas contenidas en los documentos de capacitación o en las normativas.

En cambio, los directores regionales se vinculan con las escuelas desde otro lugar porque su trabajo es diferente. Valoran mucho la presencia en el territorio y tener contacto cara a cara, no solamente con los equipos directivos, sino también con otros actores escolares y de la comunidad. Así lo ilustran estos fragmentos:

> (...) para mí el éxito de la gestión en mi rol depende de cuánto andas, de cuánto salís, y de cuánto escuchás a las comunidades, no tanto a los directores, porque siempre están, los convocás a reuniones y obviamente que cumplen con su trabajo de estar y de escucharte y de contarte. Pero el hecho de ir hasta las escuelas, hace que insistas en lo que debas insistir, que acompañes, que mires, que estés mucho más presente donde hay que estar (...) en eso para mí está el secreto de la gestión política, en estar y en acompañar (Entrevista a directora regional 3, 26 de mayo de 2021)

> (...) soy un convencido de que el cara a cara y el territorio se construyen con la presencia, entonces lo que realizo todas las semanas, prácticamente todos los días, es visitar una, dos, tres o cuatro escuelas y ver cómo están trabajando. Aproximarme a sus necesidades y ver también desde los recursos pedagógicos, administrativos o inclusive económicos que por ahí pasan a través de la dirección regional, de poder brindar algunas respuestas a esas comunidades (...) Voy con mi equipo pedagógico y en algunos casos también voy acompañado de referentes del área de infraestructura, que en este momento es una cuestión prioritaria, así que andamos a veces hasta los domingos (Entrevista a director regional 1, 16 de marzo de 2021)

La presencia en el territorio es valorada por estos directores regionales por el estilo de gestión que desarrollan. Suponemos que esta característica ha de variar en otros casos, en cuanto a su intensidad, pero entendemos que es un requerimiento de la posición que ocupan. Estos actores son responsables de la gestión política en el territorio, entonces, para

ellos es muy importante estar, hablar con distintos actores, que los vean, hacer visibles las líneas de política en curso, etc.

El estar en el territorio les permite relevar las necesidades no sólo de las escuelas sino de las comunidades, y en base a ello poder distribuir recursos que dispone la dirección regional o bien gestionar su obtención en alguna dependencia del ministerio. Además, en sus relatos, encontramos una mirada más amplia del sistema educativo y de las políticas educativas, y como algo recurrente, la preocupación sobre cómo vincular al sistema educativo con el sistema productivo para favorecer el desarrollo local. Para ilustrarlo con el relato de una directora regional:

> (…) dentro de la currícula del secundario, habría que darle una orientación hacia la actividad productiva para que a su vez ellos multipliquen su trabajo en su medio. Yo ahora estoy tratando de trabajar con el INTA, de incentivar las huertas escolares y familiares, y ellos quieren formar un grupo de jóvenes promotores desde el séptimo grado, para que ellos sean agentes multiplicadores en sus hogares (Entrevista a directora regional 2, 12 de mayo de 2021)

A diferencia de los directores regionales, los supervisores entrevistados prácticamente no mencionaron actividades que realicen con los tutores o con la comunidad, excepto cuando intervienen para mediar en conflictos que los directivos no pueden resolver. Lo que en algunos estudios se identifica como la dimensión territorial de la gestión supervisiva (Hirschberg, 2013) que supone el trabajo con actores locales (autoridades municipales, organismos públicos, fundaciones, clubes, sindicatos, etc.), no parece tener presencia en su quehacer cotidiano. Son los directores regionales los que se involucran más en esas actividades de articulación interinstitucional e intersectorial. No obstante, algunos supervisores participan en la gestión de experiencias de articulación entre escuelas primarias y secundarias, para favorecer el pasaje entre niveles y la continuidad de las trayectorias escolares. En relación a ello, destacan la posibilidad de conformar equipos de trabajo con otros supervisores y desde allí con directivos y docentes de las escuelas, como condición necesaria para llevar adelante esas propuestas.

En el apartado que sigue examinaremos con mayor detalle el trabajo que realizan los supervisores con los directivos escolares, ejerciendo las funciones y tareas inherentes a sus cargos. Esa mayor focalización en estos actores intermedios obedece a que constituyen los agentes de enlace por excelencia entre las autoridades ministeriales y las escuelas, en los procesos de implementación de las políticas educativas en estudio.

4.3 El trabajo de los supervisores y las tensiones que lo atraviesan

Acerca de cómo efectúan la "bajada" de las normativas, los supervisores dan cuenta de tareas de asesoramiento y de orientación a directivos, pero también de control de su aplicación, como ilustran los fragmentos que siguen y que iremos comentando:

> Yo les mando la normativa, les doy un tiempo para que ellos la lean y tal día hacemos una reunión para tratarla. Entonces me encuentro con directores que leen todo, y directores que leen algo, y directores que no leen nada. Directores que a su vez cuando leen van marcando cosas que no entienden y preguntan, y otros que no hacen nada (…) También lo que hago, cuando observo algo de la normativa que no está muy claro, o que puede prestarse a confusiones, o que deja sin efecto otras cosas, les hago ver. Después, cuando las resoluciones tienen puntos que son discutibles o que no están muy claros, lo tratamos y comentamos. Y cuando se presenta un caso de aplicación dudosa de esa normativa, pedimos asesoramiento a la asesoría legal del ministerio, y no procedemos - yo en eso soy tajante - no se procede hasta tanto la asesoría legal diga cómo interpretar ese punto. Porque si no después, es una situación de recurso va, recurso viene, y nos las pasamos de recurso en recurso, o de información sumaria en información sumaria, y distraemos al director de su tarea pedagógica (Entrevista a supervisora 2, 5 de abril de 2021)

En este caso, la supervisora aborda el tratamiento de la normativa desde una posición de "enseñante": envía la normativa con antelación, solicita lectura previa, organiza el encuentro, explica el documento, favorece el intercambio de opiniones buscando generar consenso en la interpretación, y ante la duda, solicita asesoramiento del área competente. A la vez, fija un encuadre para el trabajo, ejerciendo su autoridad y dando un fundamento cuando dice "no se procede hasta tanto la asesoría legal diga cómo interpretar ese punto". En otro fragmento la supervisora describe ese hacer como un trabajo pedagógico, al señalar que "como supervisores tenemos que enseñar a los directores: guiarlos, orientarlos, acompañarlos para conducir la escuela".

Otro supervisor coincide en esta idea al describir cómo trabaja con los directores de las escuelas:

> ¿Cómo trabajamos esta parte pedagógica? A través de reuniones con los directores, porque la relación del supervisor es con directores y no con profesores. Ahí se hacen las lecturas de la documentación. Se interviene en campo cuando son muy evidentes algunas medidas de los directores, llegan a tus oídos, entonces hablás con el director y le das los instrumentos legales en donde debe encuadrarse esa decisión y te los

> cumple. Vos podés hablar pedagógicamente muy bien en un intercambio, pero cuando hay una transgresión de la norma hay que exigirle (Entrevista a supervisor 3, 15 de abril de 2021)

Aquí el supervisor reconoce su autoridad para "corregir" al director si no está aplicando la normativa de manera adecuada, o cuando se produce una transgresión. Y es que, en tanto las decisiones políticas se expresan en instrumentos legales que es necesario cumplir, el control normativo se vuelve inevitable. Así lo señala otro supervisor:

> Para mí el supervisor tiene un rol determinante en lo que tiene que ver con la mirada, porque es el nexo bisagra entre las políticas públicas que se mandan del ministerio para trabajar con los equipos de gestión de las escuelas y a la vez ir entendiendo cómo generar esas adaptaciones necesarias para hacer lugar a esas cuestiones en la realidad. Porque, si bien es verdad que a veces las políticas son taxativas en algunas cuestiones, también se van movilizando o permeando por la realidad en la que se aplican. Bueno, para esas cuestiones me parece fundamental la presencia del supervisor desde dos lugares: una es acompañar cuando la escuela encuentra el modo de hacer lugar a esa política y se va transformando; pero también de mirar y decir por este lado no es, cuando eso que se espera de la política no ocurre. No es que siempre nos toca palmearles la espalda a los directores, porque si no, no tendría sentido la política pública como normativa que sale (…) No es solo el acompañamiento, nosotros tenemos que controlar que las cosas ocurran (Entrevista a supervisor 8, 11 de junio de 2021).

En el fragmento aparece la noción de acompañamiento, muy utilizada por los supervisores para definir su trabajo con un sentido asociado a las funciones de asesoramiento y de orientación. Pero también la importancia del control, el supervisor dice "no es solo el acompañamiento, nosotros tenemos que controlar que las cosas ocurran". En este aspecto se diferencia de los otros supervisores entrevistados, quienes evitan utilizar la palabra "control", debido a que la asocian con la figura tradicional del inspector que se limita a fiscalizar el trabajo de directivos y docentes. Dufour (2008) también advirtió en su estudio que los supervisores se definían a sí mismos como asesores u orientadores pedagógicos, y en sus discursos reemplazaban la idea de fiscalizar, controlar o sancionar, por la de transmitir, acompañar y asesorar. Incluso, si se referían a las funciones de control y fiscalización, lo hacían utilizando palabras con menos sentido jerárquico, como seguimiento y evaluación.

Desde una posición similar, en nuestra investigación, algunos supervisores manifestaron no adherir a las visitas sorpresivas a las escuelas, como ilustra este fragmento:

> (…) No adhiero a la visita sorpresiva, porque por más que les diga "no vengo a ver lo que no se está haciendo, sino que vengo a acompañar", notaba que generaba una sensación poco grata. Entonces yo elegí avisar. Les decía "en mi agenda destiné tales días para la visita a tales escuelas, tales localidades". Les voy avisando por teléfono, "llego en una hora o llego en breve", y me quedaba un buen tiempo para hablar con los docentes, con la parte administrativa, con el director que aprovecha para sacarse muchas dudas ahí en la presencialidad (Entrevista a supervisora 1, 5 de marzo de 2021)

Estos cuidados de avisar el día y horario de la visita o de explicar los motivos, obedecen a la necesidad de que esa acción no quede asociada a la función de control, percibida como una función coercitiva o punitiva. Consideramos que esto deriva de la apropiación de un discurso que, en el marco de la reforma educativa de los años '90, redefinió el rol de los supervisores y su campo de actuación, poniendo el énfasis en la función de orientación y asesoramiento y no en el control y la gestión de asuntos administrativos, en sintonía con los nuevos modos de regulación introducidos en el sector público. De esa manera propuso un modo de intervención indirecta del supervisor en las instituciones escolares a través del trabajo con los equipos directivos y no con los docentes, y desde una modalidad más horizontal y menos jerárquica.

Sin embargo, no podemos decir que haya habido una apropiación homogénea de este discurso. En ese sentido retomamos a Ball (1993) cuando señala que las interpretaciones de las políticas son producidas por los actores en relación a su historia, experiencias, habilidades, recursos y contextos. Así, en nuestra investigación, advertimos que los supervisores entrevistados significan de maneras distintas las funciones que deben cumplir. Por ejemplo, a diferencia de la supervisora que citamos en el fragmento anterior, un supervisor expone otro punto de vista:

> Yo todo el tiempo iba a las escuelas, cuando se podía en la presencialidad hacíamos muchas reuniones, teníamos hasta 6 o 7 por año con los equipos directivos (…) El estar en la escuela me parece fundamental, desde revisar las notas de los chicos o los libros de firmas de los docentes. Por ahí se enojaban, porque aparecía un sello mío que decía completar, porque en realidad lo tiene que hacer el director, pero si veía que no lo hacía, lo hacía yo y que me culpen (…) Ahora con el zoom, pedía todos los links y me metía en todos y escuchaba lo que protestaban (Entrevista a supervisor 8, 11 de junio de 2021).

El supervisor destaca la importancia de la presencia en las escuelas para mirar qué se está haciendo y cómo se está haciendo. Las funciones de supervisar, controlar y evaluar,

están más explícitas en el modo en que describe su trabajo, y no parece tener dificultad en compatibilizarlas con el asesoramiento y la orientación.

Aunque con matices, otros supervisores comparten esta idea y subrayan la importancia de un contacto directo y cara a cara con directivos y docentes, como se expresa en este fragmento:

> (…) en el 2019 teníamos mucha más movilidad, visitábamos escuelas, teníamos mucho más contacto con el personal, con los directores. No es que se perdió el contacto, porque estamos conectados en todo momento, pero antes teníamos esto de estar más presentes en las escuelas y ver el movimiento en las escuelas, cómo era, qué hacían, qué no hacían, hasta el tema de los actos, vas porque te invitan y de paso aprovechas para ver la escuela, hablás con uno, hablás con otro, ves la situación, las cosas que te comentan, todas esas cosas que ahora están muy restringidas (Entrevista a supervisor 5, 8 de mayo de 2021)

En otros estudios realizados a escala nacional e internacional también se identificó la dificultad para conciliar en términos discursivos las funciones de control y de asesoramiento. Carron y De Grauwe (2003) la describen como una tensión derivada de un "conflicto de papeles", pues se asigna a los supervisores dos funciones que suponen plantear la relación con los directivos en términos diferentes. El ejercicio del control supone una relación jerárquica respaldada por la estructura de autoridad, mientras que el asesoramiento se plantea desde un modelo basado en la colaboración, que se produce en el marco de una interacción entre iguales sin distinción de estatus. Notamos que cada supervisor, de acuerdo con su estilo de gestión, busca el modo de conciliar estas funciones, a veces dándole más peso a una que a la otra, dependiendo de la naturaleza de los asuntos en los que interviene.

Esta tensión se vincula con otra, que es la dificultad para equilibrar las obligaciones administrativas con las responsabilidades pedagógicas. La mayoría de los supervisores señala que la gestión de asuntos administrativos prevalece en su trabajo cotidiano, como ilustra este fragmento:

> El 70% de mi carga horaria está destinada a la parte administrativa, fundamentalmente lo que tiene que ver con rendiciones de fondos, algunos problemas de designaciones, problemas administrativos (...) Los directores y los supervisores últimamente somos, a ver, cómo te podría describir, somos pasapapeles, pasa documentos, pasa información. A veces no nos permite el tiempo intervenir en lo pedagógico y terminamos siendo "pasadores de". Eso también nos está pasando

> hoy en las escuelas con los directivos, con el escaso tiempo que tienen para dedicarse a lo pedagógico, porque son absorbidos por los temas administrativos y el tema edilicio (Entrevista a supervisor 4, 30 de abril de 2021)

Este problema ha sido reconocido como tal en otras investigaciones (Carron y De Grauwe, 2003; Delgado, 2007; Dufour, 2007; Silva, 2008). Así, mientras se extiende un discurso que enfatiza la función de asesoramiento y la dimensión pedagógica de la gestión supervisiva, encontramos que la dimensión administrativa ocupa un lugar preponderante, producto del modo en que se define el contenido del trabajo prescripto, en consonancia con el diseño de la estructura burocrática.

Entendemos que estas contradicciones entre la definición del rol en términos de conductas esperables y el trabajo efectivo, en parte resultan de una modalidad híbrida de regulación que combina una racionalidad burocrático-profesional con otra racionalidad post burocrática (Barroso, 2017). A lo largo del capítulo iremos planteando que tal hibridez complejiza la gestión de los supervisores y que tiene efectos sobre su subjetividad, sobre el sentido del trabajo, y la satisfacción que les proporciona.

En relación con ello, recordemos que, según expusimos en el capítulo 3, algunas condiciones psicosociales de trabajo negativas o desfavorables, asociadas a la insatisfacción o el malestar, derivan del grado de posibilidad o imposibilidad de la tarea y de la ambigüedad o contradicción entre las tareas prescriptas. Asimismo, desde la perspectiva de los riesgos psicosociales en el trabajo, planteamos que uno de los factores de riesgo refiere a los conflictos éticos y de valores que se plantean al trabajador cuando ve impedida la posibilidad de trabajar con calidad y respetar las reglas de la profesión, en este caso, si debe ocupar la mayor parte de su carga horaria en actividades que no considera sustantivas.

Más allá de las tensiones y contradicciones señaladas, en el discurso de los supervisores aparece reiteradamente la idea del acompañamiento a los directivos planteado en términos de una relación horizontal, junto con el respeto a su ámbito de actuación y márgenes de autonomía, como expresa este fragmento:

> Nosotros tenemos que enseñar a los directores jóvenes, y el director tiene que sentir que puede recurrir al supervisor, que puede consultarlo y que va a tener un apoyo ahí. Pero nosotros no somos los directores, entonces tenemos que saber respetar la autonomía que ellos tienen. Uno puede sugerir, puede acompañar, puede recomendar, puede asesorar, ayudar a analizar los pros y los contras, qué normativa lo ayuda, qué es lo que no tiene. Y después decirle “bueno, este es el panorama, ahora la decisión es tuya”, hay que darle libertad y dejarlo. Si se equivoca, ayudarlo a que

> reconozca dónde estuvieron sus errores, y si hizo bien felicitarlo (Entrevista a supervisora 2, 5 de abril de 2021)

En general, los supervisores comparten la idea de que la transformación de las prácticas docentes y directivas requiere de espacios de formación que permitan la apropiación de los fundamentos teóricos de las propuestas contenidas en las políticas, así como el ejercicio de la reflexión para revisar y modificar concepciones pedagógicas muy arraigadas. Es lo que buscan generar al trabajar con los equipos directivos, para que estos a su vez repliquen esa modalidad de trabajo en sus instituciones, convencidos de la necesidad de ensayar nuevas formas de enseñar los contenidos y de vincularse con sus estudiantes. Así lo explica un supervisor:

> Cuando bajan resoluciones o documentos, con un nuevo paradigma pedagógico didáctico, uno trata de ver en qué marco lo posiciona. Porque por lo general del ministerio lo que baja en cuadernillos o en documentos es la parte metodológica, y el docente necesita un marco referencial más amplio, que dé cuenta del por qué vamos a aplicar este tipo de metodología o este sistema de evaluación. No se les explica los por qué, y si explican lo hacen muy superficialmente y no se entiende. Ahí está el problema, al docente le piden que haga cosas, pero nadie le muestra el marco referencial conceptual que lleva a implementar esas estrategias de enseñanza, por ahí pasa el quiebre. Por eso es muy importante para nosotros, como supervisores mediadores, explicar el fundamento de por qué se necesita cambiar de paradigma. (Entrevista a supervisor 4, 30 de abril de 2021)

El supervisor destaca el papel que cumple el marco referencial conceptual, como elemento necesario para comprender el sentido de los cambios, y como objeto de un trabajo de apropiación que permita desestructurar y reestructurar las concepciones pedagógicas. También, la importancia de la práctica reflexiva y de la construcción de vínculos, como claves para convencer a directivos primero y luego estos a sus docentes, de ensayar nuevas formas de trabajar los contenidos y de vincularse con sus estudiantes.

Con este criterio de trabajar el sentido de los cambios que las políticas educativas proponen, algunos supervisores describen el trabajo de resignificación que realizan de los documentos enviados por el ministerio para las jornadas institucionales. Una supervisora los comparaba con "…una mezcla preparada, porque venía elaborado, vos podías bajar la mezcla, aplicabas la mezcla, completabas los puntos suspensivos, elevabas y habías cumplido" (Entrevista a supervisora 1, 5 de marzo de 2021). Sin embargo, relata que ella analizaba el contenido del material para reconocer el propósito de trabajarlo, buscaba

completar la lectura con otra bibliografía, y en el encuentro con los directivos propiciaba su resignificación para que pudieran adecuarlo a la realidad de sus escuelas.

Además de realizar este trabajo formativo, los supervisores intervienen en las escuelas para mediar en conflictos intra o interinstitucionales, sobre todo cuando los directivos están involucrados. La gestión de los conflictos puede requerir la realización de sumarios administrativos u otro tipo de tareas en las que los supervisores deben poner en juego un conocimiento técnico legal. En esas situaciones pueden pedir asesoramiento en la dirección regional o a algún abogado en forma particular, salvo que tengan un buen manejo de las cuestiones reglamentarias y administrativas.

Por otra parte, algunos supervisores reconocen como una función inherente a su trabajo, el brindar contención afectiva a los directivos frente a dificultades que les presenta la gestión escolar. Así lo señala un supervisor:

> He tenido directores que me manifestaron su deseo de renunciar, deseos de jubilarse, porque están tan presionados (…) y el supervisor lo que hace es amortiguar los golpes, pero hay momentos que el agua se desborda (…) En lo que es la relación con las escuelas, hacemos de "almohada" con los directores porque tenemos que acompañar, tenemos que contener al director (Entrevista a supervisor 3, 15 de abril de 2021)

Esa función de contención es asociada a la noción de acompañamiento, significado como ocuparse de ese "otro", en este caso el director de una escuela, ayudándolo en su labor, lo que requiere de una cercanía, de una orientación, contención y cuidado, es decir, supone la construcción de un vínculo. Para el supervisor acompañar requiere disposición a la escucha, a la comunicación y a la construcción de vínculos de confianza con los directivos de las escuelas de su zona. Así lo expresa:

> Yo creo que uno puede leer muchos libros, pero a la hora de estar en terreno, la cuestión vincular es lo que te forma en la supervisión y como director. Cuando tenés un director que tiene confianza en vos porque sabe que lo querés formar y preparar, que sabe que no lo vas a traicionar, y que sabe que te vas a enfrentar a tu superior en el caso de que sea algo injusto (Entrevista a supervisor 3, 15 de abril de 2021)

Podríamos pensar esta función como parte de una dimensión vincular afectiva de la gestión, que atraviesa a las otras, y que no se define por la naturaleza de los asuntos en juego (pedagógicos, administrativos, laborales o de convivencia), sino que deriva del involucramiento afectivo que demanda el acompañamiento, el estar disponible para

construir un vínculo personal con el otro. Consideramos que la creciente importancia de esa dimensión afectiva en el trabajo cotidiano de supervisores y directivos escolares, cobra sentido si se consideran las exigencias derivadas de sus condiciones de trabajo.

Sin dudas la gestión educativa se ha vuelto más compleja, no solamente por los problemas sociales que hoy impactan en la escuela y que la han forzado a multiplicar sus funciones para atender las demandas de contención psicológica, de atención alimentaria, de carencia material y afectiva de todo tipo (Carranza, 2005), sino también, debido a los cambios que se produjeron en los modos de regulación del sistema educativo - con las tensiones que su hibridez genera -, y de problemas en el funcionamiento del aparato estatal educativo que afectan negativamente el trabajo de los supervisores y de los directivos escolares. Entendemos que estos factores contribuyeron a aumentar la carga cognitiva y psíquica de trabajo, y por ello, se vuelve más necesario trabajar en esta dimensión afectiva y vincular, a modo de compensación.

En ese sentido consideramos que, si bien la función de contención puede tener mayor o menor presencia en la actividad de los supervisores de acuerdo con sus estilos de gestión, su creciente importancia constituye un síntoma, no solamente de cambios epocales[36], sino también de los numerosos problemas que tiene la organización burocrática para funcionar de manera eficaz y eficiente. Frente a tales problemas, desde los niveles superiores se busca regular la conducta de los trabajadores situados en los niveles intermedios y básicos, no solamente a través de la producción de normas, sino mediante estrategias de persuasión que apelan al compromiso y a la voluntad individual para aceptar los cambios propuestos (por tanto, buscan influir en afectos y emociones), o bien para soportar las múltiples exigencias a las que se encuentran sometidos. En el desarrollo de estas estrategias se requiere de los supervisores, tanto para controlar el cumplimiento de las normas, como para "convencer" a los directivos de la bondad de las nuevas propuestas.

[36] Abramovsky y Sorondo (2022) refieren a un marco cultural y discursivo, al que definen como un *ethos* epocal emocionalizado, en el que lo psicológico y lo emocional parecen erigirse como una esfera separada y relevante en sí misma, desatendiendo aspectos estructurales y estructurantes de la vida afectiva. En el marco de este *ethos* contemporáneo, las emociones se anteponen e imponen como variable determinante en los discursos y las prácticas, en la formulación de problemas y en la búsqueda de soluciones.

5. Cambios en las modalidades de trabajo de los actores de niveles intermedios de gobierno en el contexto pandémico

Durante la pandemia las burocracias educativas debieron ajustar sus modos de trabajo para acompañar las modificaciones que requería el nuevo contexto social, epidemiológico y escolar. Algunos de esos cambios fueron valorados positivamente por los entrevistados, por ejemplo, la digitalización de los expedientes, el envío de planillas de estadísticas en forma virtual o las reuniones y la capacitación virtual.

Si bien con la interrupción de la presencialidad en las escuelas, las visitas y el contacto directo con directivos y docentes fueron interrumpidos, los entrevistados reconocieron que la posibilidad de reunirse por videollamada facilitó el encuentro. Así lo señala una supervisora:

> Estoy convencida - y ellos me lo han dicho este año - que estuve más cerca de ellos en el 2020 que en los tres años anteriores. Yo lo siento así, y no sé si también hace que este año tan particular nos acercó de todas formas, fortalece los afectos también, acá la capeamos juntos (Entrevista a supervisora 1, 5 de marzo de 2021)

Esta valoración de los encuentros virtuales coincide con los hallazgos de otras investigaciones desarrolladas en el contexto pandémico, en los que se presenta como una condición material que hizo posible la cercanía del supervisor a las problemáticas de las escuelas (Fuentes et.al., 2023).

Por otra parte, algunos supervisores reconocen que, durante el año 2020, con las escuelas cerradas, la carga de trabajo administrativo disminuyó y con los directivos pudieron trabajar más cuestiones pedagógicas, pese a las dificultades de conectividad que tenían en la zona. En el relato de una supervisora:

> Lo que benefició en el 2020 es que nos pudimos centrar en lo pedagógico. Si bien teníamos la dificultad de que no estábamos en la presencialidad y teníamos que conectarnos, y ver entre los 16 directores, vicedirectores y asesores pedagógicos en cuál horario la banda de internet funciona mejor para buscar un horario común (…) nos abocamos a lo pedagógico, porque el 2020 vino a frenar una serie de papelería administrativa, burocrática, que no suma al aprendizaje del grupo estudiantil (Entrevista a supervisora 1, 5 de marzo de 2021)

Sin embargo, encontramos otros testimonios que remiten a experiencias de trabajo diferentes en el contexto de pandemia, en los que están más presentes las restricciones y efectos negativos derivados de la falta de presencialidad. Así lo expresan estos fragmentos:

> A nosotros la pandemia nos coarta, tan acostumbrados a la presencialidad que es como que te bloquea, nos corta las alas en las salidas, por ahora es muy complejo (…) el contacto directo no es lo mismo que la virtualidad, que nos estamos esforzando en acostumbrarnos, eso falta mucho para pulir (Entrevista a directora regional 2, 12 de mayo de 2021)

> (...) eso pasó el año pasado, comenzaron a perderse los días y los horarios, entonces cualquier día y cualquier horario te mandan cosas, no importa si es sábado, si es domingo o si es de madrugada, esa es una cosa negativa (...) A falta de contacto personal se recarga el contacto virtual, tecnológico, que por ahí no respeta hora. (Entrevista a supervisor 5, 8 de mayo de 2021).

> (en el 2020) yo terminé estresada, terminé en el psiquiatra y el traumatólogo (...) Era todo trabajo online y el Ministerio pedía, pedía, pedía, una cantidad de cosas insufribles, peor que si hubiéramos estado en la presencialidad, no entendíamos para qué. Así que terminé muy cansada, terminé enferma, tuve alteraciones del sueño (...) a un montón de gente le pasó eso. Aparte los regionales, eran las 7 de la mañana y te pedían cosas, eran las 2 de la tarde te pedían cosas, las 9 de la noche, las 12 de la noche, los sábados, los domingos (...) o sea el Ministerio nos enloqueció a todos en todo nivel (Entrevista a supervisora 2, 5 de abril de 2021)

En los fragmentos se señalan efectos negativos e incluso problemas de salud derivados de los cambios en los procesos de trabajo, vinculados con una extensión o dilución de los límites de la jornada laboral, cambios en la cantidad, el ritmo y la intensidad del trabajo por el uso de nuevas herramientas tecnológicas, o el cumplimiento de requerimientos por parte de las autoridades sin que se clarifique su sentido.

Pensamos que estas diferencias en el modo en que estos actores experimentaron su trabajo en el contexto de pandemia, no solamente tienen que ver con características personales o con la capacidad de adaptarse a los cambios, sino con la posibilidad de contar con personal de apoyo y recursos materiales para hacer frente a las nuevas demandas y exigencias del trabajo. Por ejemplo, una de las supervisoras relataba que en la dirección regional cuenta con el apoyo de una secretaria y que con ella resolvieron de manera creativa la gestión de la documentación que venía de las escuelas, mientras que otra comenta que

tuvo que asumir toda esa carga de trabajo administrativo sola, porque no tenía quien la auxiliara. Es decir, tuvieron que responder a los nuevos requerimientos y exigencias en condiciones desiguales de recursos, más allá de sus diferentes capacidades de resistencia y de adaptación frente a los factores de riesgo procedentes de su medio ambiente y condiciones de trabajo (Neffa, 2002).

Precisamente en el apartado que sigue, examinamos la incidencia de las condiciones y medio ambiente de trabajo en la actuación de los actores de niveles intermedios de gobierno, procurando reconocer algunos de los factores que condicionaron la mediación que efectuaron de las políticas.

6. Influencia de las condiciones de trabajo en la actuación de los actores de niveles intermedios de gobierno

Como punto de partida, retomamos las conceptualizaciones de Neffa (2002), expuestas en el capítulo 3, entendiendo que las condiciones y medio ambiente de trabajo son constituidas por las exigencias, requerimientos y restricciones que el puesto de trabajo impone al trabajador que lo va a ocupar, derivadas de factores sociotécnicos y organizacionales del proceso de producción y de los factores de riesgo del medio ambiente de trabajo. A partir de allí, el autor identifica diferentes factores que derivan del contexto socioeconómico y de las características específicas de las organizaciones que condicionan el proceso de trabajo.

En nuestra investigación, examinamos algunas características del contexto provincial (en términos demográficos, sociales, económicos, políticos y culturales) que condicionan el funcionamiento de las instituciones educativas y del aparato estatal. Junto a ello, describimos el sistema educativo chaqueño, los recursos que dispone y las condiciones materiales de funcionamiento, en términos de infraestructura escolar, conectividad y salarios docentes, lo que nos permitió reconocer las condiciones de posibilidad que se presentaron en el contexto de pandemia para implementar las políticas de continuidad pedagógica. Dicha caracterización fue profundizada al describir la diversidad de territorios y de establecimientos educativos con los que trabajan los actores de niveles intermedios de gobierno.

Por otra parte, describimos a la burocracia educativa como una macro organización en la que se inserta el trabajo de los actores de niveles intermedios de gobierno,

considerando su estructura organizativa, procesos de trabajo, modos de articulación entre sectores y niveles de gobierno, tipos de instrumentos de regulación que utiliza, recursos humanos y materiales que dispone, entre otros aspectos. En el marco de esa organización burocrática, consideramos a las direcciones regionales como lugares de trabajo de los actores de niveles intermedios de gobierno, y a la región educativa (o zona de supervisión en el caso de los supervisores) como el ámbito de actuación donde les compete intervenir.

En efecto, las direcciones regionales constituyen los lugares de trabajo de los directores regionales, supervisores y referentes pedagógicos. Cuentan con personal permanente de planta y personal con traslados transitorios o que tiene afectadas sus horas o cargos al trabajo en el ministerio. Según surge de las entrevistas, la disposición de recursos humanos es desigual en las distintas direcciones regionales, algunas tienen personal suficiente y otras no.

Más allá de esas diferencias, los directores regionales y las asesoras pedagógicas describen en general condiciones de trabajo más favorables, dado que cuentan con recursos humanos y materiales para desarrollar sus actividades. El reclamo más frecuente, en todo caso, es por no contar con supervisores para todos los niveles y modalidades. Además, encontramos en estos actores una visión más positiva del funcionamiento del ministerio, influida tal vez por la dinámica de trabajo que sostienen con sus superiores directos y con sus pares, caracterizada por una comunicación fluida, colaboración, participación en la toma de decisiones y reconocimiento de su labor. En estas condiciones podemos suponer que se encuentran más satisfechos con su trabajo, en contraste con lo expresado por los supervisores.

Estos reconocen una serie de dificultades vinculadas a las condiciones y medio ambiente de trabajo que les impiden llevar adelante su labor como entienden que deberían hacerlo. Tienen a su cargo muchas escuelas, debido a que en los últimos años no se cubrieron los cargos que quedaron vacantes. Tampoco cuentan con los recursos y medios de movilidad necesarios para recorrer el territorio que supervisan, como ilustra este fragmento:

> (…) hay que tener vehículos en condiciones para andar en las rutas del interior. Al no tener vehículo, disponemos de una suma fija en nuestro recibo de sueldo que es para movilizarnos a las escuelas. Esa suma fija, cuando yo empecé en el 2017 era $1500 por mes, hoy sigue siendo $1500 por mes. Los kilómetros son los mismos, las escuelas están en el mismo lugar, pero el combustible aumentó. Es un monto que hoy está desfasado, ya era escaso en el 2017, hoy es irrisorio, y ponemos nuestros propios vehículos (Entrevista a supervisora 1, 5 de marzo de 2021)

En cuanto a las condiciones de infraestructura, equipamiento y recursos materiales que disponen en las direcciones regionales, la situación que describen es en general precaria. En el testimonio de una supervisora:

> Tengo una pequeña oficina que se cae a pedazos porque el edificio de la regional es viejísimo (…) No tengo impresora ni computadora, o sea que cuando voy ahí, voy a trabajar con alguien con quien yo tenga que hablar, o a hacer las cosas a mano, me llevo documentación preimpresa (…) la mayor parte del trabajo administrativo lo hago en mi casa. Las condiciones son paupérrimas, porque si vieras el lugar donde trabajo y te ponés a pensar que yo estoy en el lugar más alto del escalafón al que llegué por carrera, si vieras el lugar donde estoy, es deplorable. Pero mirándolo bien, por lo menos tengo un espacio físico con una ventana y una puerta, cuatro paredes y un techo, aunque se caigan. En otras direcciones regionales un supervisor está codo a codo con el otro supervisor, separado su escritorio por un biombo o por un armario tipo archivero. De última yo tengo una cosa que otros colegas no tienen que es privacidad, puedo citar a alguien a conversar y nadie escucha lo que nosotros hablamos (Entrevista a supervisora 2, 5 de abril de 2021)

Por otra parte, si bien las direcciones regionales disponen, en mayor o menor medida, de personal administrativo y asesores para distintos asuntos, dependen del director regional y no siempre asisten a los supervisores. Estos valoran sobre todo contar con un secretario que los auxilie en el trabajo administrativo, pero si ese personal está en la dirección regional con un traslado transitorio, tampoco está asegurada su continuidad año a año:

> (…) estamos cada año pendientes de si nos designan una persona con un traslado transitorio que nos ayude (...) Yo por ejemplo tengo esta chica que me ayuda, este es el tercer año que está conmigo, muy buena y eficiente (…) Este año me la querían cambiar y tuve que mandar como cinco notas y llamados por teléfono para pedir por favor que me la dejaran, porque la iban a mandar a otro lado y me iban a poner una persona nueva, o sea, es empezar de cero el trabajo de tres años. Y así están todos los supervisores (…) La tarea administrativa se nos hace muy cuesta arriba porque tenemos que hacer muchísimas cosas que una persona a la que vos le enseñes lo puede hacer (Entrevista a supervisora 2, 5 de abril de 2021)

Además, consideran que sus salarios no se corresponden con las exigencias del puesto ni con el nivel de responsabilidad que asumen. Explican que con los años se ha producido

un “achatamiento”[37] de la pirámide salarial que perjudica tanto a supervisores como directivos y desalienta la cobertura de esos cargos, como se explica en este fragmento:

> En este momento no hay diferenciación importante de salario en la jerarquía, es muy poca la diferencia entre un profesor que tenga 30 horas cátedra y un director, y muy poca la diferencia entre un director y un supervisor, con este achatamiento progresivo que se hizo de nuestro salario. La premisa que tienen los gremios es que todos somos trabajadores docentes, entonces a igual tiempo de trabajo, igual salario. Pero no vas a comparar la responsabilidad pedagógica, y mucho menos la responsabilidad civil, que tiene un director o un supervisor. Y eso en qué redunda, en que cuando un director se jubila, nadie quiere tomar el cargo (Entrevista a supervisora 2, 5 de abril de 2021)

En lo que refiere a aspectos que configuran las condiciones psicosociales de trabajo, sólo algunos de los supervisores entrevistados relataron experiencias de trabajo colaborativo con otros colegas, por ejemplo, en la articulación entre el nivel primario y secundario. Entendemos que esto depende del estilo de gestión de los directores regionales, si propicia esta modalidad de trabajo o no, y también del tiempo que efectivamente disponen los supervisores para realizar esa articulación, considerando que son pocos y están sobrecargados de tareas. Además, ninguno de los supervisores hace referencia a prácticas de planificación participativa en la dirección regional, por ejemplo, en torno al diseño de un proyecto educativo regional o a proyectos educativos de supervisión, lo que nos hace pensar que constituye un desafío concretar aquello que establece la resolución Nº 4231 respecto de la planificación estratégica en estos ámbitos. Tampoco parecen tener vigencia mecanismos de evaluación del desempeño de los supervisores, a diferencia de lo que sugiere la norma.

Respecto del carácter permanente o inestable del puesto de trabajo, según lo dispuesto en el Estatuto del Docente, los supervisores tienen estabilidad en el cargo hasta tanto se concurse, pero hace muchos años que eso no ocurre. Los últimos concursos de ascenso en el nivel secundario para cubrir cargos de director y vicedirector se realizaron en 2007, mientras que para los cargos de supervisor no ha habido concursos desde la última dictadura militar. Por esa razón, aunque son designados de manera interina o como suplentes, lo experimentan como un trabajo estable.

[37] Otro supervisor explicó que, en acuerdo con los gremios docentes, se subió el valor del punto en base al cual se estima el salario de los cargos de base, pero se dejó fijo el valor de los puntos de los cargos jerárquicos, lo que produjo el “achatamiento” de la pirámide salarial.

En cuanto al reconocimiento moral o simbólico del trabajo realizado, los supervisores entrevistados no se sienten reconocidos por las autoridades, aunque sí por los directivos de las escuelas y los docentes. Consideran que la escasa participación que tienen en la toma de decisiones acerca de la implementación de políticas es un reflejo de ello, y esto tiene sentido si se considera que en una organización el ejercicio del derecho a participar implica el reconocimiento de los conocimientos, experiencias, aptitudes y saberes productivos de los trabajadores (Neffa, 2002).

Para terminar, destacamos la importancia de contextualizar el trabajo de los actores de niveles intermedios de gobierno a partir de la caracterización de sus condiciones de trabajo. Dicho análisis aporta a la comprensión de los diversos escenarios en los cuales estos actores participan en la puesta en acto de las políticas educativas, junto a las posibilidades y límites que se les presentan para llevar adelante sus tareas.

7. Influencia de las trayectorias formativas y laborales en la actuación de los actores de niveles intermedios de gobierno

En la perspectiva de los entrevistados notamos la influencia de sus trayectorias formativas y laborales, que se expresan en la conformación de su identidad profesional y en la definición de sus criterios de actuación. Así como en los profesores de nivel secundario los campos disciplinares y profesionales tienen un poder decisivo en la configuración de la identidad docente (Delgado, Ojeda y Núñez, 2011), advertimos también esa impronta en los supervisores, referentes pedagógicos y directores regionales. En las entrevistas notamos que la trayectoria formativa influye en el tipo de análisis que efectúan de la realidad educativa, en los aspectos en los que ponen más atención, en cómo argumentan sus posiciones, y en algunos casos, en los marcos teóricos que las fundamentan.

De sus trayectorias formativas consideramos aspectos como el nivel educativo para el cual se formaron (primario o secundario), la disciplina en la que son profesores o licenciados (Letras, Matemática y Física, Historia, Filosofía, Ciencias de la Educación, Psicopedagogía, Educación Física) y el tipo de institución en la que se formaron (universidades o institutos superiores de formación docente). Destacamos que la mayoría de los entrevistados cursó otras carreras luego de recibirse como profesores (licenciaturas de articulación con las universidades, diplomaturas o carreras de especialización).

Los entrevistados plantean que la formación docente inicial les brindó, sobre todo, conocimientos teóricos de la disciplina a enseñar, mientras que el conocimiento del oficio docente fue adquirido en la práctica. Expresan una opinión similar respecto de la formación para el ejercicio de la dirección y la supervisión escolar. Valoran las especializaciones y diplomaturas que realizaron en tanto les aportaron herramientas para enfrentar y resolver los problemas planteados en la práctica gestiva. En palabras de un supervisor:

> (…) no fue quizás tanto el nivel de contenido, pero había una agenda que sirvió para ver las dimensiones del trabajo de un supervisor, aunque no leyéramos mucho (...) Teníamos que generar proyectos, teníamos que generar agenda, se trabajó mucho en la articulación. Los supervisores viejos comentaron que era la primera vez que se hacía un encuentro entre supervisores de diferentes niveles y modalidades, entonces eso nos llevó a sentirnos parte de equipos regionales, porque teníamos que analizar qué pasaba en nuestra región, qué pasaba en primaria, en secundaria, después que pasaba entre nosotros, lo mismo con inicial. Una experiencia muy interesante. Generó el intercambio, la unificación de cierta mirada de lo que era la función supervisiva, el trabajo más integrado (Entrevista a supervisor 5, 8 de mayo de 2021)

Sin embargo, reconocen que las ofertas de formación específica para la gestión supervisiva fueron escasas. Excepto una carrera de especialización organizada por el MECCyT entre los años 2017 y 2018, a la que se hace referencia en el fragmento, en general la capacitación que realizaron fue por sus propios medios, a partir del interés individual de perfeccionarse. Como señalamos en el apartado anterior, si bien el Estatuto Docente establece que el acceso al cargo de supervisor se debe realizar a través de un concurso de ascenso, en la práctica eso no ocurre. Hace muchos años que no se efectúan concursos para supervisores de nivel secundario. Los cargos vacantes se cubren a través de designaciones interinas, en base al puntaje que acrediten los profesores por sus antecedentes, pero estos no necesariamente se vinculan con la gestión educativa. En relación a esta cuestión, una supervisora plantea que “el sistema” no genera incentivos para capacitarse, desde un lugar de reconocimiento y de valoración positiva de la figura del supervisor. Así lo expresa:

> (…) o sea, lo que yo hago, lo hago por una cuestión personal y si se quiere de responsabilidad que asumo frente a un cargo que tomo, pero no es que el sistema me exija (...) ¿Cuál es el problema? Nada de todo eso que hagamos redunda en el reconocimiento del ministerio hacia la tarea supervisiva. Entonces mucha gente se cansa y te dice “¿para qué? si total después nos pasan por encima y nos ignoran” (Entrevista a supervisora 2, 5 de abril de 2021)

En el fragmento emerge nuevamente la importancia del reconocimiento a la labor del supervisor, en este caso asociado al deseo de perfeccionarse para el ejercicio del cargo. Pero también, la falta de incentivos desde la organización burocrática para hacerlo, ya sea porque no asegura el acceso a los cargos a través de concursos, o porque no ofrece alternativas para la capacitación en servicio de quienes asumen responsabilidades de gestión. Esto constituye un problema si se considera que la calidad de la gestión pública depende en buena medida de la idoneidad, involucramiento e integridad de las personas que la integran, tanto a nivel político-estratégico como directivo y técnico-administrativo (Salas y Solano, 2023).

Respecto de la influencia de la trayectoria laboral en los criterios de actuación, en el caso de los supervisores entrevistados, valoran sobre todo su experiencia previa en la dirección de escuelas, como ilustran estos fragmentos:

> Mi estilo de gestión lo estuve formando desde que fui director. Como director tuve que formar mi estilo de gestión pasando por el fuego, me templé en la dirección, me fogueé (...) Y bueno a través de la carrera uno va diciendo esto sí y esto no (…) A un director nuevo lo acompaño, lo protejo, lo cuido y trato de repeler a todos aquellos agentes que tratan de dañarlo. A mí me pasó y a mí me protegieron. Entonces uno va construyendo su gestión en la práctica supervisiva (Entrevista a supervisor 3, 15 de abril de 2021)

> Una de las cosas que traté de instalar toda la vida es la democratización del conocimiento y de los saberes. Por ejemplo, envío un correo con una nueva resolución o decreto y en la escuela lo recibe todo el equipo, todos tienen que tener conocimiento de todo, porque quiero que la información y el conocimiento circulen. En secundaria, antes, con el formato papel, llegaba a la escuela y quedaba en un cajón de la dirección (...) eso nos pasaba. Entonces cuando llegué a supervisor dije “a mí no me van a hacer lo mismo”, yo voy a tratar de que la información llegue, después que cada uno tome su decisión de qué va a hacer (Entrevista a supervisor 4, 30 de abril de 2021)

> (…) a mí me parece espantoso eso de las visitas sorpresivas, yo lo sufrí como directora con un supervisor que tuve. Yo le aviso al director el día que voy a ir, le aviso el horario y el motivo de la visita (...) No voy de improviso, me parece un avasallamiento, y no lo hice porque yo lo sufrí (Entrevista a supervisora 2, 5 de abril de 2021)

Es decir, la práctica de gestión en ámbitos concretos y el contacto con colegas que pueden operar como modelos o contramodelos, posibilitan la progresiva construcción de

un estilo de gestión y de una identidad profesional. Uno de los supervisores dice “a través de la carrera uno va diciendo esto sí y esto no”. Reconocen que las competencias para la gestión supervisiva derivan de esa experiencia laboral, en diálogo con una formación que les aporte herramientas para afrontar los problemas de la práctica. Como resultado de esas experiencias formativas y laborales, y de las propias preferencias y elecciones, los supervisores van adoptando ciertos criterios de actuación.

En cuanto a los directores regionales entrevistados, no todos tenían experiencia previa en gestión educativa. Uno fue supervisor de educación física y dos habían sido directores de escuelas primarias rurales. Los otros, más jóvenes, tenían experiencia docente en el nivel secundario o terciario. La pertenencia al nivel fue recuperada por uno de ellos como una característica que marca diferencias en el modo de acompañar a las escuelas secundarias, en tanto se “tiene la mirada de la gestión, pero también la mirada de la escuela”, haciendo referencia a su experiencia docente en el nivel (Entrevista a director regional 1, 16 de marzo de 2021).

La trayectoria de militancia política aparece como un elemento importante en el perfil de estos actores. Recordemos que la elección de los directores regionales obedece a una lógica político-partidaria. En ese sentido, una supervisora explica que

> (…) los directores regionales son cargos político-partidarios dentro de Educación y ellos responden también a los intereses de los intendentes que los sostienen (…) la figura del director regional (…) es una figura netamente política en territorio (…) la nombra el ministerio, le dan atributos, firma, sella, maneja el territorio (Entrevista a supervisora 2, 5 de abril de 2021).

Esto es ratificado por una directora regional, que en este fragmento relata cómo accedió al cargo:

> Estoy en este lugar por una cuestión de afinidad con el proyecto político partidario. Estuve de candidata a concejal (...) nosotros no tenemos la fuerza política en la intendencia, sí tenemos concejales, pero no somos el partido que gobierna en este momento. Como salimos mejor en las elecciones, fuimos la segunda fuerza en las elecciones, le ofrecen a mi representante política este lugar, y este puesto pertenece al Ministerio de Educación, le ofrecen el espacio y bueno ella me pide a mí que me ocupe de la gestión, porque sabía que yo estaba hace muchos años de asesora pedagógica en un colegio secundario, y por la formación y la afinidad con el proyecto político me ofrece (Entrevista a directora regional 3, 26 de mayo de 2021)

El fragmento da cuenta de cómo en la ocupación de estos cargos prima la lógica política. También ilustra las lealtades de los funcionarios a sus representantes políticos, considerando que existen líneas internas dentro de los frentes políticos.

En el caso de las referentes pedagógicas entrevistadas, una de ellas tiene experiencia docente y como asesora pedagógica en el nivel secundario, mientras que la otra ha trabajado como profesora en un instituto de formación docente de su localidad. Ya sea por su formación de grado o por su experiencia laboral, ambas tienen antecedentes para desempeñarse en tareas de asesoramiento, como referentes pedagógicas de los directores regionales.

8. Los actores de niveles intermedios de gobierno y las diferentes lógicas que regulan su trabajo

En los apartados anteriores caracterizamos el trabajo de supervisores, directores regionales y referentes pedagógicos, lo que nos permitió reconocer diferencias entre esas posiciones en el nivel intermedio de la estructura burocrática, en cuanto a funciones y tareas asignadas, niveles de autoridad y de responsabilidad, condiciones de trabajo, modos de vinculación con las instancias políticas y con los directivos de las escuelas, entre otras.

Uno de los directores regionales entrevistados explica de manera bastante gráfica las diferentes "pertenencias" de los supervisores y de los directores regionales como actores de niveles intermedios de gobierno:

> Yo digo que la educación es como una mesa, para que tenga la seguridad y cumpla su función, tiene que tener cuatro patas, si le falta una pata empieza a tambalear (…) Las cuatro patas en las que se tiene que sustentar son: 1) los estudiantes; 2) los padres; 3) los docentes; y 4) el Estado. Si las cuatro patas están funcionando en forma equilibrada, la educación tarde o temprano va a tener los resultados que planificamos (…) El que está frente al estudiante, ese es el docente concreto, y está acompañado por un director y por un supervisor, así como lo establece el Estatuto. Y en la pata del Estado está la otra cuestión que tiene que ver con el desarrollo de una política y qué hacemos para que realmente esa política se desarrolle y fortalezca la educación. Yo como director regional estoy en la parte del Estado, porque formo parte de la planificación y puesta en funcionamiento del desarrollo de una política educativa concreta (Entrevista a director regional 4, 27 de mayo de 2021).

Esta imagen reproduce la idea que aparece en la mirada de los supervisores, que se perciben como parte de un colectivo que incluye a directivos y docentes y no a funcionarios políticos. Así, supervisores y directores regionales se constituyen como actores de niveles intermedios que ocupan diferentes posiciones en la estructura burocrática, reconocen distintas pertenencias y lealtades, y son orientados en su desempeño por diferentes lógicas.

Por una parte, la posición que ocupan les da acceso a determinadas fuentes de poder y no a otras. Recordemos que las características estructurales de una organización (reglamentos, circuitos formales de comunicación, procedimientos administrativos, etc.), delimitan el campo de ejercicio de las relaciones de poder y definen las condiciones en las que individuos y grupos pueden negociar entre sí (Crozier y Friedberg, 1977). Así, el funcionamiento real del aparato burocrático resulta del comportamiento de los actores acorde a los fines que persiguen, pero dentro de las restricciones impuestas por el sistema normativo y los grados de libertad que disponen, según su posición jerárquica, legitimidad y capacidad de movilizar recursos (Oszlak, 1980).

En efecto, los supervisores son los superiores jerárquicos inmediatos de los directores escolares, tienen autoridad para efectuar control, emitir lineamientos, fiscalizar procesos, etc. Son responsables de orientar a los directivos en la interpretación y traducción de las normativas, de asesorarlos y formarlos, por el saber y la experiencia que deriva de sus trayectorias formativas y laborales. Mientras que las referentes pedagógicas, si bien pueden orientar en la interpretación de normativas o de materiales de capacitación, no tienen autoridad para supervisar y exigir el cumplimiento de los lineamientos dados. Su rol se centra en el asesoramiento y en contribuir a asegurar el flujo de comunicación entre el ministerio, la dirección regional y las escuelas.

En cambio, los directores regionales, aunque disponen de autoridad para ejercer el control, tienen un campo más amplio de tareas a realizar, dado que ejercen la administración de la Dirección Regional, lo que agrega funciones que van más allá del trabajo con las instituciones en el territorio. Como vimos en los apartados anteriores, los directores regionales se vinculan con las escuelas desde un lugar distinto al del supervisor. En cuestiones académicas, la intermediación que efectúan tiene un carácter más indirecto, dado que suelen derivar las consultas a sus referentes y no se involucran tanto en la interpretación y traducción de las normativas o en el control de su cumplimiento. Para eso precisan a los supervisores y por eso reclaman la cobertura de esos cargos. Además, tienen una comunicación más fluida y directa con los niveles superiores de gobierno, así como con otros actores burocráticos y de la sociedad civil, todo ello como requerimiento de la gestión política que desarrollan en el territorio.

Por otra parte, los actores de niveles intermedios de gobierno son designados en sus cargos en base a diferentes criterios, de allí deriva la lógica que predomina en su comportamiento y las lealtades que sostienen. Los directores regionales y referentes pedagógicos son designados sobre la base de la confianza y por su adhesión a un proyecto político, mientras que los supervisores acceden a sus cargos según criterios burocráticos. Esto se relaciona también con la estabilidad y continuidad que tienen en sus cargos, lo que nos lleva a diferenciar, en este nivel intermedio, actores más permanentes como los supervisores, y actores menos permanentes o intermitentes como los directores regionales o los referentes pedagógicos. Esa transitoriedad en los cuadros políticos y técnicos del ministerio produce efectos concretos en los modos de gestionar las políticas educativas, como señalamos en el capítulo 5 al describir el funcionamiento de la organización burocrática.

Para comprender las diferentes lógicas o racionalidades que orientan el comportamiento de estos actores intermedios, recuperamos aportes de Lapalma (2001, citado por Pagani, 2021), quien diferencia entre las racionalidades política, técnica, burocrática y de la población. La racionalidad política persigue la acumulación del poder, con sus códigos, valores y mecanismos de control. Los decisores políticos requieren de resultados, y que estos sean "visibles" en el momento político adecuado. Por su parte, la racionalidad técnica se basa en un conjunto de teorías y metodologías que fundamentan ciertos encuadres de trabajo. Los técnicos brindan asesoramiento profesional y especializado a los funcionarios para legitimar sus decisiones desde un punto de vista racional y "objetivo". A su vez, la racionalidad burocrática se sustenta en el cumplimiento de la norma, de los tiempos administrativos, de las rutinas y procedimientos formales, con resultados que a veces desconoce. Por último, la racionalidad de la población, busca satisfacer necesidades sociales y para ello genera estrategias de relacionamiento y de obtención de recursos. Estas racionalidades, señala Lapalma, no corresponden unilateralmente a un actor, sino que a veces se presentan de manera fragmentada, pudiendo en ocasiones operar complementariamente y en otras oponiéndose entre sí.

Mansilla (2017), desde otra clasificación, también refiere a la existencia de lógicas en el comportamiento de los actores que conforman el aparato estatal, que pueden presentarse en forma de tensión[38]. Este concepto le permite interpretar lo que sucede con

[38] Según la Real Academia Española, la palabra tensión se define como: "el estado de un cuerpo sometido a la acción de fuerzas opuestas que lo atraen", por lo que no indica una situación de conflicto que debe ser superada, sino que debe ser "gobernada" para que ninguna de las lógicas subsuma a la otra.

actores que, utilizando determinadas estrategias y movilizando diversos recursos, en el marco de ciertas institucionalidades, configuran los resultados de las políticas públicas.

La autora reconoce en el aparato estatal la existencia de cuatro lógicas que operan: sindical, política-gubernamental, tecnocrática y burocrática. Las etapas del proceso de estructuración de las políticas, y los espacios institucionales en los que se desarrollan, están atravesados por estas lógicas, que son movilizadas por los actores intervinientes de una forma prioritaria pero no necesariamente exclusiva. Por ejemplo, un político profesional se orienta por una lógica que es política, pero también puede ser técnica o burocrática, así como un burócrata puede expresar en su comportamiento una lógica política o técnica. Las características de los espacios institucionales condicionan las posibilidades de priorizar una lógica por sobre otra, dado que están permeados por reglas de juego formales e informales, y desarrollan funciones específicas en un área de competencia que se caracteriza por un nivel y tipo de conocimiento técnico requerido, tecnologías específicas, recursos asociados, etc.

Tomando como referencia estos aportes teóricos, podemos reconocer en la actuación de los supervisores una mayor presencia de las lógicas burocrática y técnica; en las referentes pedagógicas, la prevalencia de la lógica técnica; y en los directores regionales la primacía de la lógica política, si bien no pueden obviar la lógica burocrática dado que ejercen la administración de la dirección regional. Esto explica las diferentes lealtades y pertenencias que expresan los actores entrevistados, y en parte, los criterios de actuación que adoptan.

La mayor o menor influencia de estas lógicas en el comportamiento de los actores tiene que ver, por una parte, con las funciones inherentes a los cargos que desempeñan y la naturaleza de los asuntos de los que se ocupan; pero también, con la posición que ocupan en la estructura de gestión de las políticas y las características del marco institucional en el que despliegan su actividad, lo que determina en qué momentos de las trayectorias de las políticas intervienen.

9. Conclusiones del capítulo

En este capítulo caracterizamos el trabajo de supervisores, directores regionales y referentes pedagógicos de las direcciones regionales, asumiendo como premisa que es en y a través de ese trabajo cotidiano que los actores interpretan y traducen el contenido de

las políticas, operando como mediadores en su implementación. A partir del análisis realizado, planteamos a modo de hipótesis interpretativa que:

- El modo en que asumen y desarrollan su trabajo los supervisores, directores regionales y referentes pedagógicos, expresa y configura a la vez, las maneras que encuentran de interpretar y traducir el contenido de las políticas educativas, desde su propia subjetividad, con los márgenes de autonomía y creatividad que disponen, pero en el marco de encuadramientos discursivos y materiales que no pueden evitar.

Encuadramientos discursivos, porque estos actores, como sujetos de la política, piensan, sienten y se comportan de maneras específicas y particulares y son influidos por discursos que les imponen límites a lo que pueden pensar, sentir y actuar (Ball, 1993, 2015), los que fueron apropiados en su trayectoria formativa y laboral. Encuadramientos materiales, porque estos actores despliegan su labor en contextos que presentan determinadas condiciones de trabajo, que pueden facilitar u obstaculizar el desarrollo de sus funciones, y generar diferentes grados de compromiso e involucramiento con las políticas educativas.

Así, las interpretaciones y traducciones de los textos políticos son producidas por los actores de niveles intermedios de gobierno en relación a su historia, experiencias, habilidades, recursos y contextos. A lo largo de sus biografías profesionales se han apropiado de discursos, que conviven o confrontan con las posibilidades y límites que ofrecen sus contextos de trabajo, dando lugar a interpelaciones, dudas, objeciones y cuestionamientos. Producto de esas experiencias formativas y laborales, y de las propias preferencias y elecciones, van adoptando ciertos criterios de actuación y configurando estilos de gestión particulares.

Tanto la posición que ocupan estos actores en la estructura burocrática, el puesto de trabajo que desempeñan, como las condiciones laborales en las que lo realizan, influyen en la actuación de las políticas que estos realizan (Ball, Maguire y Braun, 2016). Ya sea por el tipo de participación en la toma de decisiones que esa posición les habilita, los asuntos en los que pueden intervenir, las lógicas o racionalidades que prevalecen en su comportamiento (políticas, técnicas y administrativas), su grado de autonomía e interdependencia en relación a otros actores, entre diferentes aspectos que hemos señalado a lo largo del capítulo, todo ello va a influir en sus posicionamientos respecto del contenido de las políticas y cómo se propone implementarlas, los que se verán reflejados en el modo en que deciden acompañar la concreción de las mismas, desde el ejercicio de sus funciones.

Capítulo 7: La mediación de los actores de niveles intermedios de gobierno de las políticas orientadas a sostener la continuidad pedagógica

En este capítulo examinamos el conjunto de decisiones y acciones de gobierno que durante la pandemia se implementaron en la provincia del Chaco para sostener la continuidad pedagógica. Para ello analizamos el contenido de una serie de normativas que se sucedieron durante los años 2020 y 2021, e indagamos acerca de su recepción y puesta en acto a partir de la información proporcionada por los actores entrevistados.

A partir de esa reconstrucción histórica, profundizamos el análisis de los posicionamientos y actuaciones de estos actores como mediadores de las políticas. Reflexionamos acerca de los sentidos sobre la inclusión, la obligatoriedad y el acompañamiento a las trayectorias escolares, presentes en sus discursos, y procuramos reconocer cómo los tradujeron en las prácticas que desplegaron para orientar a los equipos directivos.

1. Las políticas educativas para sostener la continuidad pedagógica en la Provincia del Chaco

Como resultado de la propagación de la pandemia de COVID-19, en Argentina se estableció la suspensión de las clases presenciales el lunes 16 de marzo de 2020, mediante la Resolución N° 108/2020 del Ministerio de Educación de la Nación. Dicha suspensión fue en principio por 14 días, pero luego se extendió al establecerse el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio. En este escenario, el gobierno nacional y los 24 gobiernos jurisdiccionales desplegaron múltiples y diversas estrategias para sostener los procesos de continuidad pedagógica y garantizar el derecho a la educación en todos los niveles del sistema educativo.

Se adoptaron medidas concernientes al currículum, con vistas a la priorización y reorganización de saberes, la diversificación de las estrategias de enseñanza y las metas de aprendizaje, la revisión de los regímenes académicos que establecían normas para la evaluación y acreditación de aprendizajes y la promoción del año escolar, y la redistribución de tiempos, espacios y funciones en la organización del funcionamiento escolar. Además, se desarrollaron acciones para el sostenimiento del trabajo a distancia, como la creación de una plataforma nacional, plataformas jurisdiccionales y un programa de conectividad y provisión de dispositivos, la reorganización del trabajo docente, y la creación de ofertas de

capacitación que respondieran a los requerimientos que la nueva situación demandaba. Se mejoraron también las condiciones de infraestructura, seguridad e higiene en las escuelas para ajustarse a las recomendaciones sanitarias, y se generaron estrategias para acompañar a la población escolar que no hubiera podido sostener actividades en el marco de la continuidad pedagógica.

En este período excepcional la legislación jugó un papel central, al configurar un marco regulatorio que permitiera organizar las propuestas educativas orientadas a la continuidad pedagógica de los estudiantes y al revinculamiento de aquellos que perdieron contacto con las instituciones educativas. Según señalan Mariela Arroyo y Alejandra Castro (2023),

> (…) como muchas de las normas previas no podían ser utilizadas en este contexto (regímenes de asistencia; evaluación, calificación, acreditación y promoción; forma de agrupamiento, etc.), una de las características de este período fue la amplísima y provisoria producción normativa. Así, las primeras medidas fueron pensadas para un corto plazo, pero luego de unos meses se requirieron decisiones que dieran respuestas a mediano plazo (p.17)

Esas propuestas se apoyaron en concepciones presentes en el marco normativo previo, vinculadas con la evaluación formativa, el acompañamiento a las trayectorias, la articulación entre asignaturas, la incorporación de las TIC a la enseñanza, entre otras. Sin embargo, no se cambiaron todas las reglas de la escuela como tampoco se modificó la organización del puesto de trabajo docente (Arroyo, 2022). Si bien algunas propuestas tensionaron el modelo organizacional de la escuela secundaria, propiciando la reorganización curricular en proyectos interdisciplinarios o el trabajo colaborativo entre docentes, continuaron vigentes sus tres disposiciones básicas: la clasificación del currículum, la designación por hora cátedra y la formación por especialidad (Terigi, 2008).

La pandemia encontró a las jurisdicciones en situaciones diferentes en cuanto a sus capacidades estatales, recursos materiales, condiciones político-organizacionales y pedagógicas para afrontar las alteraciones en las formas de escolarización (Giovine et.al., 2023). En esos diversos y desiguales escenarios, las reacciones y posibilidades de llevar adelante los cambios propuestos por las normativas, estuvieron condicionadas por la conectividad y la disponibilidad de dispositivos, así como por el acumulado de prácticas institucionales y de saberes pedagógicos necesarios para reorganizar la enseñanza en tiempo real (Briscioli, 2023).

Respecto de lo que ocurrió en la provincia del Chaco, preguntamos a los actores entrevistados cuáles políticas educativas se estaban desarrollando en el contexto de pandemia para garantizar la inclusión educativa y el cumplimiento de la obligatoriedad del nivel secundario. Los supervisores y las referentes pedagógicas hicieron referencia a la producción de normativas académicas orientadas a sostener la continuidad pedagógica de los estudiantes y a revincular a aquellos que perdieron contacto con las instituciones educativas, en tanto que, los directores regionales, aludieron a una mayor variedad de políticas y programas educativos, sin detenerse particularmente en las normativas. Por ejemplo, mencionaron el Programa Escuelas Prioritarias[39] que estaba comenzando en ese momento; programas socioeducativos como Puentes de Igualdad o las Becas Progresar; el Programa Secundarias Rurales Mediadas por TIC, y el Plan FINES en su versión tradicional y en la línea para estudiantes de 5º año "Terminá tu Secundaria". Refirieron también a la producción y distribución de materiales didácticos, a través de las plataformas Elé y Seguimos Educando, y a políticas para proporcionar dispositivos tecnológicos a estudiantes, como el Programa Juana Manso.

Pensamos que las diferencias en el recorte que cada actor ha hecho, mencionando determinadas líneas de acción y omitiendo otras, tiene que ver con la posición que ocupan en la burocracia educativa. Como se expuso en el capítulo anterior, la "bajada" de las normativas académicas involucra directamente a los supervisores, y en su ausencia, a los referentes pedagógicos que asesoran a los equipos directivos en esas cuestiones. En cambio, los directores regionales están en conocimiento de una multiplicidad de líneas de acción que llegan al territorio a través de las direcciones regionales, aunque, como en el caso de los programas, estén poco involucrados en su gestión.

A continuación, examinamos el contenido de normativas federales y provinciales que se sucedieron en el contexto de pandemia para sostener la continuidad pedagógica, al tiempo que exploramos cómo se produjo su recepción y puesta en acto, en base a los relatos

[39] Este programa provincial aprobado por Res. Nº 2970 MECCyT (27 de mayo de 2021) se propuso acompañar y fortalecer a un grupo de 100 instituciones educativas, 50 de nivel primario y 50 de nivel secundario, que en las evaluaciones del dispositivo nacional "Aprender" tuvieron niveles de desempeño por debajo del nivel básico. El programa se enfocó en el tercer ciclo del nivel primario y el ciclo básico del nivel secundario. Para promover y establecer condiciones pedagógicas que potencien los procesos de enseñanza, aprendizaje y evaluación, planteó cinco líneas de acción: la ampliación del tiempo escolar (Jornada Extendida digital), el fortalecimiento de la gestión institucional y de la enseñanza a través de la formación permanente de docentes y directivos, el desarrollo de las capacidades de comprensión lectora y resolución de problemas, el acompañamiento personalizado de las trayectorias de los estudiantes mediante la incorporación de un tutor de trayectorias, y el mejoramiento de las condiciones de infraestructura edilicia y digital.

de los actores entrevistados. Organizamos dicho análisis diferenciando tres etapas en el desarrollo de la pandemia:

- 1ª etapa: se decreta el ASPO y comienzan a emitirse normativas para organizar el trabajo escolar en la virtualidad;
- 2ª etapa: se produce más normativa para encauzar la enseñanza y la evaluación en el contexto de ASPO, y se comienza a planificar el retorno a la presencialidad, iniciándose la reapertura de unas pocas escuelas;
- 3ª etapa: rige el Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio; se reinicia la actividad escolar con un régimen de presencialidad cuidada, hasta septiembre de 2021 en el que se pasa a un régimen de presencialidad plena en todos los niveles y modalidades.

1.1 Primera etapa: El shock inicial y la experiencia de "no saber dónde estar parado"

En la provincia del Chaco, a través del decreto N° 430/2020, el poder ejecutivo adhirió en todos sus términos al DNU 260/20 que establecía la emergencia sanitaria, y mediante el decreto N°432/2020 aprobó el Protocolo Unificado de Actuación para la etapa de contención de la emergencia sanitaria por COVID 19. Entre las disposiciones del protocolo, se establecieron medidas para los establecimientos educativos, como la suspensión de clases en todos los niveles educativos y la organización de grupos de WhatsApp, conformados por personal docente y estudiantes, para dar instrucciones sobre cómo se desarrollarían las clases por vía virtual. Se informaba además que a partir del 25 de marzo estaría disponible la Plataforma Elé para toda la comunidad educativa. Esta iniciativa se sumaba al Programa Seguimos Educando, creado por el Ministerio de Educación de la Nación para poner a disposición de estudiantes, docentes y familias una variedad de recursos pedagógicos en diversos soportes (programas de televisión y radio, plataformas virtuales y cuadernos educativos en formato digital e impreso).

Respecto de este momento inicial de la pandemia, los entrevistados coinciden en señalar que hubo cierta lentitud del gobierno educativo en la respuesta, en el sentido de generar orientaciones o lineamientos para las escuelas respecto de cómo sostener la escolaridad desde la virtualidad. Así lo reconoce un director regional:

> (...) muchas veces la respuesta del Estado el año pasado llegó con "delay" respecto de las necesidades que tenían las comunidades, y esas comunidades se fueron organizando. Y después el Estado fue un poco "acomodando las calchas" podemos decir, para asumir el desafío que se estaba dando, y comenzó a planificar cierta lógica

> que permita ordenar un poco la situación que se estaba dando con la pandemia (Entrevista a director Regional 1, 16 de marzo de 2021)

Es decir, las autoridades educativas provinciales tomaron medidas para sostener la continuidad pedagógica y enfrentar el desafío que representaba la pandemia, aunque con cierto retraso. Puede que esto se deba a que la nueva gestión de gobierno había asumido en diciembre de 2019 y el ministerio se encontraba aún en proceso de reorganización. Pero puede obedecer también a que, en este momento inicial, se pensaba que el cierre de las escuelas sería solamente por 15 días, o 30 como máximo, y que pasado ese tiempo se retornaría a la actividad habitual. Así lo relata un supervisor:

> (el gobierno) tardó en reaccionar, porque desde marzo está esto y recién a fines de abril comenzó esta cuestión de que comiencen a mandar trabajos y demás. Primero fue el cierre total (...) es como que solamente iba a durar un mes (...), eso fue la primera parte. Luego, la segunda parte, entre la segunda quincena de abril y la primera de mayo, empecé a buscar que las escuelas busquen formas de trabajar, de vincularse con los alumnos (Entrevista a supervisor 5, 8 de mayo de 2021)

Frente a esta situación tan incierta, y en ausencia de lineamientos claros por parte de las autoridades ministeriales, las direcciones regionales "tomaron la posta" en la orientación de las escuelas, como relata una referente pedagógica:

> El año pasado se nos dio vuelta todo, y era ir sobre la marcha tomando decisiones. Nosotros quizás al principio no estuvimos acompañados en las direcciones (regionales), porque comenzamos a dar orientaciones a nuestros directivos por nosotros mismos, y después vinieron las reuniones con el ministerio (Entrevista a referente pedagógica 2, 8 de junio de 2021)

Estos relatos coinciden con hallazgos de otras investigaciones donde se señala que, al menos en los inicios de la pandemia, primó la iniciativa personal de los docentes y la preocupación por aprender cómo desarrollar su tarea a distancia, sin que fuera acompañada de orientaciones a nivel jurisdiccional, e incluso institucional, para llevar adelante la continuidad pedagógica en tiempos de aislamiento (Montesinos et.al., 2021).

Los estudios señalan también que, en ese escenario, las decisiones tomadas por los niveles centrales (nacionales y jurisdiccionales), intermedios e institucionales, no fueron lineales, de "arriba hacia abajo", sino que se establecieron articulaciones multinivel que pusieron en evidencia la dinámica de la agencia en el nivel local (Giovine et.al., 2023). En consonancia con ello, se alteró el orden con el que se producen las normas, que suelen

anticiparse a la realidad para modificarla. Durante la pandemia, la normativa procuró ordenar y regular acciones que las escuelas ya estaban desarrollando, en función de sus realidades institucionales (Arroyo, 2021).

En nuestra investigación, los actores entrevistados relataron que en este momento inicial de la pandemia se produjo un desconcierto generalizado, que dio lugar a un abanico de respuestas institucionales situadas entre dos extremos, el hacer de todo o el no hacer nada. En estos términos lo describe una supervisora:

> Las escuelas hicieron lo que pudieron, porque fue un golpe a todo el sistema, fue un no saber dónde estar parado. Hubo escuelas que empezaron a mandar trabajos por todos los medios posibles que tenían a su disposición, por WhatsApp, por correo, por Classroom, y fue agobiante, ¿entendés? Fue agobiante para los docentes y para las familias. Pero eso también ocurrió porque no hubo directivas claras del ministerio de educación sobre cómo proceder en clases virtuales. Se dijo "sostengan la escolaridad desde la virtualidad", pero no explicaron cómo, no dieron lineamientos, entonces eso fue una especie de carrera a ver quién hacía algo para que los chicos sigan teniendo clases. Se pasaron, o de hacer de todo y terminar extenuados, o algunas escuelas y algunos docentes que no hacían nada. Así fue, eh? de un extremo al otro (Entrevista a supervisora 2, 5 de abril de 2021)

Frente a esta situación, algunos supervisores solicitaron a las autoridades que se reglamente o se elabore una circular explicando en qué consistía el trabajo virtual, marcando la necesidad de contar con normas de carácter más operativo que les permitieran orientar mejor a directivos y docentes sobre cómo abordar su labor en este contexto excepcional. Subrayamos que este reclamo fue efectuado desde un posicionamiento en defensa del colectivo docente, frente a cuestionamientos de las autoridades respecto del accionar de las escuelas en esta primera etapa. Así lo señala una supervisora:

> (...) primero no nos dijeron nada, y después nos criticaron a los supervisores, a los directores y a los docentes, como que éramos locos por lo que estábamos haciendo, que no había que presionar a la gente, que la salud emocional... Eso generó un malestar que ni te cuento. Y nosotros en las reuniones de supervisores le decíamos: pero escuchame, las escuelas hicieron todo lo que pudieron, pusieron en juego todo lo que tenían y hasta lo que no tenían de su sueldo, entonces ahora no las pueden criticar si ustedes nunca dieron el lineamiento (Entrevista a supervisora 2, 5 de abril de 2021)

La supervisora habla en primera persona del plural, es decir, se sitúa dentro del colectivo docente, compartiendo esa experiencia de desconcierto inicial, agobio y luego enojo frente a los reclamos de las autoridades. En otros supervisores aparece un posicionamiento semejante, desde el cual se reivindica el trabajo efectuado por directivos y docentes en condiciones muy adversas.

Pasado el momento inicial en el que "la educación quedó en standby hasta que se encontraron los mecanismos para poder desarrollar las clases" (Entrevista a supervisor 3, 15 de abril de 2021), el ministerio provincial comenzó a producir normativas para "ordenar y moderar" el trabajo escolar. Así, a mediados de abril de 2020 aprobó la Resolución 701 con la intención de "ordenar el período escolar, dentro de un marco normativo general que contemple las diversas realidades de las instituciones educativas y sus equipos pedagógicos, de los estudiantes y de sus familias" (p.1). Esta norma dejó sin efecto el régimen académico vigente (Resolución Nº 6477/19), basándose en el argumento de que no contenía especificaciones que permitieran el acompañamiento de las trayectorias escolares en el contexto pandémico. En su lugar, aprobó el "Plan de acompañamiento y regularización de las trayectorias escolares", y dispuso modificar el calendario escolar y la organización institucional para que se ajusten a las necesidades del mismo. Resolvió además continuar con la Plataforma "Elé", como herramienta de acompañamiento virtual a estudiantes, familias y docentes en alternativas de enseñanza y aprendizaje mediadas por TIC y como repositorio de materiales didácticos.

El texto de la resolución establecía que los equipos pedagógicos del ministerio debían remitir a las escuelas secuencias de saberes priorizados, incluyendo ejes, aprendizajes esperados y orientaciones didácticas para cada uno de los ciclos, grados, cursos o años, seleccionados de los respectivos diseños curriculares y organizados temporalmente. A partir de esas secuencias, cada institución debía elaborar su plan de acompañamiento e implementarlo a través del trabajo articulado de los actores institucionales. Como criterios orientadores, el documento planteaba que los equipos docentes debían facilitar a los estudiantes, propuestas de trabajo integradoras y de carácter interdisciplinario, que permitieran el desarrollo de capacidades.

Respecto de la evaluación y acreditación de espacios curriculares en el nivel secundario, la resolución autorizaba que los estudiantes fueran inscriptos en el año inmediato siguiente teniendo hasta tres espacios pendientes de acreditación y debiendo aprobar al menos una en las instancias de examen previstas en el calendario escolar. Además, promovía el agrupamiento de estudiantes con espacios pendientes de aprobación por ciclo, año y espacio curricular, y el diseño de estrategias de evaluación y acreditación integradoras en formato no presencial. Asimismo, prorrogaba los períodos de

compensación y de acreditación de saberes hasta el 30 de octubre y fijaba un cronograma de instancias de evaluación final.

La implementación de esta resolución fue parcial. Los equipos pedagógicos no enviaron a las escuelas secuencias de saberes priorizados. En su lugar, las autoridades ministeriales emitieron algunas orientaciones muy generales para que las propias instituciones elaboraran sus propuestas de trabajo, mientras un equipo de curricularistas trabajaba en la producción de un documento de saberes prioritarios que fue aprobado recién en marzo de 2021. Según relatan los entrevistados, luego de la aprobación de la resolución 701, los funcionarios y equipos técnicos comenzaron a trabajar más con los niveles intermedios para acordar formas de acompañamiento a las instituciones. Las reuniones virtuales se volvieron frecuentes, lo que implicó una intensificación del trabajo para supervisores y referentes pedagógicos.

Por otra parte, a nivel nacional, en mayo de 2020 el Consejo Federal de Educación aprobó la resolución Nº 363 que establecía un encuadre federal para la evaluación, acreditación y promoción de aprendizajes, con el propósito de plantear criterios y estrategias que contribuyeran a

> a) ordenar y moderar las tareas pedagógicas de escuelas y docentes; b) ordenar y moderar el flujo de información, recursos y acompañamiento educativo que llega a los hogares durante el período de suspensión de clases presenciales; c) reorganizar el trabajo escolar en el período de vuelta a la escuela dentro del año lectivo 2020 y 2021; d) definir pautas para la acreditación del año/grado escolar; e) resolver en particular el problema de la graduación tanto en el nivel primario como secundario. (Anexo I, p.6).

En este documento se diferenciaban los alcances de la evaluación de las instancias formales de acreditación y promoción, y se proponía la aplicación de variados recursos pedagógicos que permitieran retroalimentar los procesos de enseñanza y acompañamiento, en un proceso de evaluación formativa que no incluía el uso de escalas numéricas o conceptuales de calificación.

Algunos entrevistados plantearon que el modo en que el contenido de esta resolución fue difundido en los medios de comunicación, generó dificultades en las escuelas para exigir a los estudiantes el cumplimiento de los trabajos, al establecer que estas actividades serían evaluadas pero no calificadas. De ello da cuenta el relato de una referente pedagógica entrevistada:

> Los padres comentaron a los auxiliares docentes que para qué iban a continuar ellos (sus hijos) si no iban a ser evaluados. Primero dijeron que fue una saturación de actividades las que tuvieron al principio de la pandemia, después salieron con esto de para qué iban a responder si no iban a ser evaluados (…) hubo escuelas en las que se hicieron reuniones virtuales con los padres para comentarles que, si bien en los medios había salido algo así, no era el caso nuestro, porque ellos tenían que seguir con la continuidad, que si no estaban vinculados quedaban afuera de poder ser evaluados (Entrevista a referente pedagógica 1, 20 de mayo de 2021)

Según Arroyo (2021) este tipo de dificultades, que se presentaron también en otras jurisdicciones, expresan la centralidad que tiene la calificación como instrumento ordenador de la vida escolar. Su suspensión llevó a los docentes a sentir que perdían una herramienta para controlar a sus estudiantes, y a algunos estudiantes a no verse reconocidos en su esfuerzo y a perder el sentido de cumplir con las tareas escolares.

1.2 Segunda etapa: el desafío de sostener la escolaridad en tiempos de ASPO y la búsqueda de alternativas para el retorno a la presencialidad

En julio de 2020, con la Resolución 364 del CFE, comenzó a plantearse la posibilidad del regreso a clases presenciales en las jurisdicciones y localidades que presentaran nulos o bajos índices de contagio. Se aprobó un protocolo marco y se dispuso que cada provincia definiera la implementación de formatos bimodales para trabajar en agrupamientos con una cantidad reducida de estudiantes y docentes. Se enunciaron lineamientos pedagógicos que posteriormente se desagregaron y especificaron en las resoluciones Nº 366, 367 y 368 CFE, aprobadas en septiembre de 2020. Haremos una breve referencia a su contenido.

La Resolución 366 se enfocó en la necesidad de revisar la organización funcional de las instituciones educativas, en lo concerniente a los tiempos, espacios y agrupamientos para el trabajo pedagógico, que se organizó en tres formas de escolarización: presencial, no presencial y combinada. Para el diseño de diferentes alternativas de continuidad pedagógica dispuso que se tomaría como punto de partida la priorización y reorganización curricular, definida como la estructuración de unidades pedagógicas que trascienden la estructura graduada y anualizada de la educación común y se organizan a partir de la selección de saberes prioritarios y la focalización de núcleos problemáticos que van más allá de los límites de cada disciplina.

Además, dispuso que el período comprendido entre septiembre de 2020 y marzo/abril de 2021 sería considerado una unidad temporal que posibilitara la intensificación, evaluación, acreditación o promoción de los aprendizajes. Junto a ello, se resolvió implementar de manera generalizada la promoción acompañada, basada en el seguimiento pedagógico que realiza un docente del proceso de apropiación y acreditación de saberes de los estudiantes, durante un período continuo de aprendizaje y un área curricular determinada, ya sea en un curso escolar específico o en una unidad pedagógica que comprende en su organización años escolares consecutivos.

Por su parte, la resolución 367 se centró en las decisiones sobre qué contenidos enseñar, cómo enseñarlos, en qué tiempos y con qué estrategias y recursos. La reorganización de la enseñanza implicaba la priorización de determinados contenidos entre el conjunto de los disponibles en los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP) y los Diseños Curriculares Jurisdiccionales. La norma definió que el proceso de priorización curricular tendría por objetivo asegurar el cumplimiento de los propósitos formativos de los ciclos y niveles de la educación obligatoria, en un nuevo reordenamiento temporal de mayor alcance al año calendario, lo que permitiría proyectar institucionalmente los años 2020 y 2021 como una unidad de trabajo.

Por último, la resolución 368 retomó lo establecido en la resolución 363 y avanzó en la reconceptualización de los alcances de los procesos de evaluación, calificación, acreditación y promoción para el periodo escolar 2020/2021. Definió a la evaluación formativa como “un proceso de valoración de las situaciones pedagógicas, que incluye al mismo tiempo los resultados alcanzados y los contextos y condiciones en los que los aprendizajes tienen lugar” (p.2) y expuso una serie de criterios para realizarla. Entre ellos la necesidad de evaluar de manera integral y contextualizada los procesos de aprendizaje, atendiendo a las situaciones de enseñanza que los organizaron, utilizar diversas estrategias de evaluación y considerar la heterogeneidad de condiciones materiales y socio afectivas en la que se encuentran los estudiantes, así como las disímiles formas de acompañamiento por parte de las familias y de las instituciones escolares. Propuso también que las valoraciones de los resultados de aprendizaje fueran registradas de manera tal que permitieran realizar devoluciones a estudiantes y familias, y constituir un registro administrativo útil para orientar las trayectorias educativas en el año escolar siguiente.

Además, la norma estableció que las jurisdicciones podían determinar el uso de escalas de calificaciones a los fines que consideraran pertinentes (recordemos que en la resolución 363 habían quedado suspendidas), pero planteaba que calificar o “poner una nota” no era evaluar, y que la utilización de escalas de calificaciones no eximía de la producción de un registro conceptual del proceso y de los resultados de aprendizaje de cada

estudiante. Dispuso también que la acreditación de aprendizajes, correspondiente al ciclo 2020 y 2021, se realizara sobre la base de los contenidos curriculares priorizados y reorganizados.

Respecto de la promoción, estableció que de manera excepcional se consideraría cada año/grado escolar del ciclo 2020 y el subsiguiente del ciclo 2021 como una unidad pedagógica y curricular. Para el trabajo en el marco de esa unidad pedagógica, dispuso generalizar a toda la población escolar la estrategia pedagógica y curricular prevista en la Resolución CFE N° 174/12 bajo la figura de "promoción acompañada", que contempla la posibilidad de trasladar al año subsiguiente aprendizajes no acreditados en el año anterior. Al final del año lectivo 2021 los estudiantes promocionarían al grado/año subsiguiente previa acreditación de los aprendizajes correspondientes a la unidad pedagógica que cursaron.

Promovió también la implementación de modalidades de complementación, acompañamiento e intensificación de la enseñanza para fortalecer las trayectorias educativas de los estudiantes que tuvieron menos oportunidades de aprender durante la suspensión de la presencialidad, en articulación con las actividades previstas en el marco del programa "Acompañar. Puentes de Igualdad" creado a través de la resolución Nº369 CFE. Desde ese programa se llevó adelante la identificación y geolocalización de los estudiantes que interrumpieron el contacto con la escuela, la creación o el fortalecimiento de redes de acompañamiento, la constitución de mesas de articulación local para colaborar en la búsqueda de los estudiantes desvinculados y en la implementación de propuestas pedagógicas para su revinculación.

En tanto, a nivel provincial, a través de la resolución Nº 1694/20, el MECCyT aprobó el Programa de Formación Docente Permanente Institucional, Situada y en Servicio, cuya implementación se desarrolló en tres tramos entre los meses de agosto y diciembre de 2020. El eje de trabajo de los encuentros y actividades fue la elaboración por parte de cada institución de su plan de acompañamiento a las trayectorias escolares. Se propuso que las instituciones evaluaran lo que habían podido hacer hasta el momento y proyectaran un plan de trabajo hasta fin de año, a partir de tres líneas fundamentales: la priorización de saberes, la reorganización de la enseñanza desde la estrategia de la interdisciplinaridad y la evaluación formativa.

La participación en las jornadas y las producciones que allí se realizaron fue reconocida con tres puntos, como actividad de capacitación. Sobre este trayecto de formación en servicio una referente pedagógica explicaba:

> La capacitación docente se decidió que fuera así, junto a las jornadas institucionales, ¿por qué? Porque los docentes no estaban por participar de las mismas si no era así, porque estaba muy fuerte el paro docente, como estrategia se las vinculó. Pero eran necesarias las jornadas para poder armar el plan de acompañamiento a las trayectorias estudiantiles considerando la nueva situación que estábamos atravesando, y para la elaboración de instrumentos de evaluación desde la perspectiva de la evaluación formativa (…) Como había un gran descontento en la docencia y poca participación en las clases virtuales, se decidió que la capacitación docente estuviera dentro de esas jornadas, y tenían ese sentido más bien práctico e inmediato (Referente pedagógica, 8 de junio de 2021)

En la mirada de la referente, incluir la elaboración de los planes institucionales de acompañamiento dentro de la capacitación en servicio, que es la que otorga puntaje para la carrera docente, fue una estrategia para asegurar la asistencia y participación en esos espacios. El puntaje operó como incentivo para evitar el ausentismo a las jornadas, debido al alto acatamiento a los paros. Recordemos que la elaboración de estos planes institucionales fue establecida en abril de 2020 a través de la resolución 701, pero al parecer, las instituciones no los habían elaborado hasta el momento. La entrevistada justificó la necesidad de contar con esos espacios de producción colectiva, pensados con ese carácter y no solamente como instrumentos de "bajada" de los documentos y normativas. En la misma línea, una supervisora expresó una valoración positiva sobre la modalidad con que se planteó este trayecto de formación:

> La capacitación docente del año pasado nos llevó, por primera vez, a tomar insumos de nuestro trabajo diario, y cada jornada estaba relacionada y era una continuidad de la jornada anterior. Yo lo vi por primera vez, que tuviera contacto con la realidad, que lo pudieras bajar a terreno, que lo que tomaras como insumo para el trabajo de lectura y de reflexión en la jornada se continuara en la jornada siguiente. Al punto tal, que lo que se pidió como parte de la capacitación docente el año pasado en la última jornada, tiene que ver con lo que hoy estamos revisando para hacer las adecuaciones necesarias y el acompañamiento a los chicos (…) un enfoque más acertado, concatenado, más a terreno. Insistimos para que continúe, porque el docente se engancha, ve que ese tiempo que le dedica a leer bibliografía, a realizar propuestas, a trabajar con su colega, puede ser llevado a la práctica y acompaña su trabajo diario, lo mejora, y no que la teoría va por un lado y la realidad va por otro (Entrevista a supervisora 1, 5 de marzo de 2021)

De esa manera, tanto la referente pedagógica como la supervisora, subrayan que es necesario ese tiempo de reflexión, estudio y producción colectiva, tiempo que el puesto de

trabajo en secundaria no incluye dentro de la jornada laboral. En los fragmentos valoran la relación con la práctica docente y la utilidad de estos espacios de capacitación en la medida que posibiliten el aprendizaje de estrategias y recursos necesarios para resolver los problemas que dicha práctica plantea.

Entretanto, en octubre de 2020, mediante el decreto Nº 1400, el gobierno provincial aprobó el "Plan Provincial de vuelta a clases" que estableció los protocolos sanitarios y las orientaciones pedagógicas para el regreso a la presencialidad, de manera escalonada, progresiva, de alternancia y basada en un sistema bimodal que contemple la educación a distancia y la presencialidad. Junto al decreto, en noviembre se aprobaron las resoluciones Nº 2637, 2638 y 2639, que establecieron la unificación temporal del ciclo lectivo 2020/2021, períodos de intensificación de la enseñanza y nuevos criterios para la evaluación, acreditación y promoción, todo ello en acuerdo con lo estipulado en las resoluciones del CFE mencionadas.

Para el nivel secundario, la resolución Nº2639 dispuso que las instituciones educativas debían traducir los informes y rúbricas de cada estudiante realizadas durante el año 2020 a una escala de calificación numérica, en los casos de estudiantes que se encontraran en condiciones de acreditar los saberes. Si no hubieran alcanzado los niveles de logro esperados al cierre del segundo cuatrimestre de 2020, promocionarían con la figura de "promoción acompañada" y durante el año 2021 se implementarían dispositivos de acompañamiento y de apoyo pedagógico para fortalecer sus trayectorias escolares.

Si bien estas normativas provinciales establecían un conjunto de pautas para el retorno a la presencialidad, tanto la organización de los agrupamientos, como la determinación de horarios y tiempos de trabajo y los espacios específicos para el desarrollo de las actividades serían definidos por cada institución.

En la provincia del Chaco sólo un número reducido de escuelas situadas en zonas rurales y aisladas volvió a la presencialidad en noviembre de 2020, mientras que el resto continuó trabajando con la modalidad remota. Una dificultad que se presentó en ese momento en las escuelas que estaban habilitadas para retornar a la presencialidad, fue que sus docentes vivían en otras localidades y debían movilizarse en transporte interurbano, entonces las clases no podían desarrollarse, aunque los estudiantes pudieran asistir. Según relató una supervisora, en algunos casos, directivos y docentes establecieron acuerdos para que volvieran otros cursos y no necesariamente primero o quinto que eran los priorizados. A su vez, para asegurar el cumplimiento de los protocolos sanitarios, utilizaron espacios complementarios a los de la escuela, como plazas, patios de iglesias o centros comunitarios, para poder trabajar al aire libre.

En cuanto al trabajo que pudieron realizar las escuelas en el contexto de suspensión de la presencialidad, los entrevistados describieron una variedad de respuestas, según el modo en que cada actor social (directivo, docente, tutor, estudiante) hizo frente a los cambios en su vida y en el trabajo escolar, así como las desiguales condiciones materiales que contaban para sostener la continuidad pedagógica, en cuanto a conectividad y disponibilidad de dispositivos para el trabajo virtual.

Mientras en algunas escuelas se utilizó Classroom, clases sincrónicas vía Zoom o Meet, en otras el principal medio de comunicación y de envío de tareas fue WhatsApp, y en aquellas donde las familias no tenían acceso a internet o dispositivos, algunos docentes y directivos distribuyeron cuadernillos o tareas impresas los días que se entregaba mercadería. Los entrevistados reconocieron también que hubo escuelas con muy poco trabajo pedagógico, donde la mayoría de sus estudiantes permanecieron desvinculados hasta que se restableció la presencialidad.

En ese escenario, los recursos puestos a disposición por el gobierno, a través de las plataformas educativas o los cuadernillos impresos, fueron poco aprovechados. En el caso de la plataforma provincial Elé, uno de los directores regionales reconoció que "…primero era bastante caótica en la manera en que estaba diagramada, después se fue ordenando en aulas donde estaban bien claros los saberes y los recursos con los que podían contar los docentes…" (Entrevista a director regional 1, 16 de marzo de 2021). Sin embargo, más allá de esas dificultades técnicas, muchos estudiantes no podían acceder a la plataforma porque no tenían internet en sus hogares o dispositivos suficientes y adecuados.

En el caso de los cuadernillos distribuidos desde el Programa Seguimos Educando, los entrevistados mencionaron que en el nivel secundario no abarcaban todas las disciplinas, o que requerían adecuaciones para ser utilizados, por el vocabulario o la complejidad de las actividades que proponían. En algunos casos los docentes modificaron las consignas y las enviaron junto a los cuadernillos, asumiendo el costo de esta tarea.

Por todo ello los entrevistados coincidieron al señalar que en el contexto de pandemia se agravaron las desigualdades educativas preexistentes. En palabras de una supervisora:

> (…) yo te diría que con la pandemia se puso a la luz, se mostró la diferencia importante entre el que tiene plata y el que no tiene plata para la educación virtual (…) o sea, sacó bien a la luz la realidad económica de los distintos ciudadanos que tiene la Argentina (Entrevista a supervisora 2, 5 de abril de 2021)

Esto también fue señalado en otras investigaciones realizadas durante la pandemia. Por ejemplo, en el estudio llevado adelante por Montesinos et.al. (2021), las personas entrevistadas reconocieron que "si bien la desigualdad está instalada desde hace muchos años y se encuentra muchas veces naturalizada, la pandemia vino a poner luz para, justamente, sacarla de la opacidad" (p.15).

Respecto de cómo actuaron los docentes frente a los desafíos que planteaba sostener la continuidad pedagógica, en las entrevistas se presentan diferentes miradas, algunas más favorables que otras. En la mayoría de los supervisores encontramos una valoración positiva del compromiso y del esfuerzo docente, como ilustra este fragmento:

> Hay que destacar el rol de los directores y profesores, que a pesar de los comentarios de que no trabajan, no es así, porque realmente trabajaron a full (...) los tiempos se desdibujaron porque se le exigió al profesor y al director horarios fuera del establecido (...) Directores que salieron a buscar a los chicos, a pesar de la pandemia, fueron a buscarlos a sus casas para ver qué estaba sucediendo, y si no tenían conectividad algunos directores les pagaban de sus bolsillos la conectividad, otros imprimían los trabajos y les llevaban o les dejaban en algún negocio para que retiraran. O sea que hay que valorar mucho el trabajo de los docentes y los directores, no valorado (Entrevista a supervisor 3, 15 de abril de 2021)

Otros entrevistados matizaron esta valoración, reconociendo que algunos docentes trabajaron poco de manera virtual. En relación a esos casos, una supervisora plantea

> (…) El que no trabajó de alguna manera estuvo mirado, acompañado por el asesor pedagógico o por algún otro referente de la escuela. Incluso he llegado a intervenir yo con algunos docentes, reuniéndome a ver qué es lo que pasaba, no en el sentido de control, sino de indagar cuál era la dificultad. He tenido casos de docentes que decían no puedo, no tengo cómo armar una clase, no lo sé hacer, y otros que no querían aprender (Entrevista a Supervisora 7, 4 de junio de 2021)

El fragmento da cuenta de un modo concreto de acompañar a las escuelas, en este caso, desde la supervisión del trabajo docente. Destacamos cómo la supervisora intenta desmarcarse de lo que considera un enfoque fiscalizador, y plantea el acompañamiento en términos de seguimiento y asesoramiento.

En las opiniones de los directores regionales o las referentes pedagógicas encontramos más explícitos los cuestionamientos a la actuación de los docentes, como puede advertirse en estos fragmentos:

> Tuvimos colegas que aprovecharon la situación para no hacerse cargo de sus tareas diciendo no tener internet y demás. Estuvo muy presente también el reclamo docente, desde junio hubo paros y muchos se adhirieron desde esa fecha hasta diciembre, entonces eran muchos espacios sin tener el acompañamiento pedagógico. Yo creo que más allá de la falta de recursos y de herramientas, o de saber cómo enseñar y cómo aprender en la virtualidad, el gran problema que tuvimos fue el paro docente (Entrevista a Referente Pedagógica 2. 8 de junio de 2021)

> (...) hay abuso total de los derechos y licencias que están en el Estatuto del Docente, un abuso y una mala interpretación a favor del no trabajo (...) para mí la raíz es que no les gusta hacer para lo que están cobrando un sueldo (...) sin conciencia o al menos sin ética básica que te diga tenés estudiantes que te están esperando y vos estás cobrando un sueldo por eso (Entrevista a directora regional 3, 26 de mayo de 2021)

Las entrevistadas ponen el acento en otro factor que influyó en la recepción y puesta en acto de las políticas que es el problema del malestar docente, expresado en el alto acatamiento a los paros, el ausentismo y la desconexión. Notamos que lo hacen desde una posición diferente a la de los supervisores, más explícita en el cuestionamiento y la crítica a comportamientos que consideran abusivos o poco éticos por parte de algunos docentes.

Es así que encontramos en las entrevistas relatos que dan cuenta de una variedad de situaciones que se produjeron en las escuelas en el contexto de ASPO, junto a diferentes valoraciones. Miradas donde se valora el compromiso y esfuerzo docente para llegar a los estudiantes y sostener su escolaridad, aunque esto implicara la intensificación de su trabajo, junto a otras donde se reconoce que hubo poco trabajo docente, lo que obstaculizó la recepción de las políticas y su puesta en acto. En esas diferentes miradas podemos reconocer una mayor o menor cercanía entre los actores intermedios y el sentir de las instituciones.

Los supervisores se presentan a sí mismos como parte de un colectivo conformado por directivos y docentes. También padecen condiciones de trabajo desfavorables y son afectados por la falta de reconocimiento de su figura por parte de las autoridades. Es decir, de alguna manera comparten el malestar que se presenta en el colectivo docente, o al menos, por el contacto y la proximidad que sostienen con directivos y docentes, comprenden sus múltiples causas. En cambio, en los directores regionales se reconoce una posición diferente, más distante y menos influida por ese sentido de pertenencia. Prevalece en ellos la lógica política y la necesidad de responder a las demandas de las comunidades y de las autoridades, lo que en parte también aparece en las referentes pedagógicas, aunque estas se orienten más por una lógica técnica.

1.3 Tercera etapa: la complejidad de instrumentar la bimodalidad en tiempos de DISPO

Retomando la cronología de decisiones y acciones de gobierno, reconocemos en enero de 2021 el inicio de una nueva etapa. Mediante el decreto presidencial Nº67, se estableció el Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO), como estrategia para contener el impacto de la epidemia en cada jurisdicción y, al mismo tiempo, para facilitar la realización de actividades económicas, sociales, educativas, recreativas y culturales. Se habilitó la reanudación de las clases presenciales y las actividades educativas no escolares presenciales de acuerdo a los parámetros de evaluación, estratificación y determinación del nivel de riesgo epidemiológico, y según condiciones establecidas en las Resoluciones del CFE N° 364 y 370 de 2020, sus complementarias y modificatorias.

En febrero, las resoluciones N° 386 y 387 CFE ampliaron y precisaron estas medidas contenidas en el decreto. La primera dispuso que cada jurisdicción estableciera sus propios protocolos adecuados a sus particularidades, manteniendo como piso mínimo las definiciones establecidas a nivel federal. En los aglomerados urbanos, partidos o departamentos en los que correspondiera la aplicación del ASPO, se suspendería la asistencia de estudiantes a clases presenciales por un tiempo acotado, hasta tanto se controlara la situación epidemiológica. Las escuelas podrían permanecer abiertas con asistencia de equipos directivos, docentes y no docentes, para desplegar actividades administrativas, de distribución de materiales y de orientación e intercambio con familias y estudiantes, siempre que no requiriera traslados interurbanos o interjurisdiccionales.

La resolución 387 agregó a la anterior, especificaciones respecto de las formas de escolarización, la organización de los agrupamientos, tiempos y espacios escolares, la planificación de la enseñanza presencial y no presencial y del trabajo docente, basándose en las resoluciones aprobadas en 2020. Ratificó que las clases iniciarían en todos los niveles obligatorios y modalidades en las fechas fijadas en el calendario escolar de cada jurisdicción, bajo cualquiera de las formas de escolarización. La forma presencial sólo podría implementarse en las escuelas en las que la relación entre la cantidad de estudiantes y el espacio físico permitiera cumplir con el distanciamiento físico establecido en los protocolos. La no presencial quedaba reservada a estudiantes que por razones de salud pertenecieran a grupos de riesgo, y a estudiantes matriculados en escuelas en las que no pudieran habilitarse actividades presenciales. La forma combinada se implementaría en todos los casos que fuera necesario para asegurar el distanciamiento físico, disminuyendo la densidad de ocupación de las aulas y los edificios escolares. Esto requería organizar a los estudiantes en grupos más reducidos conforme a diferentes criterios y definir regímenes de alternancia de días y horarios de asistencia a la escuela de cada grupo.

A nivel provincial, en febrero de 2021, mediante el decreto Nº 355, el gobierno aprobó el Protocolo Sanitario y Pedagógico para el Inicio del Ciclo Lectivo 2021, que incluía las recomendaciones expuestas en las resoluciones federales. En base a dicho protocolo los establecimientos educativos debían elaborar un plan organizativo institucional, en el marco de su Proyecto Educativo Comunitario. Para el retorno a la presencialidad, se priorizaron el primer año o primer ciclo de la educación primaria, el primer año o primer ciclo de la educación secundaria, estudiantes de los últimos años que debían intensificar saberes, niños y niñas de 5 años en el nivel inicial y estudiantes con una baja o nula vinculación durante 2020. Para estos últimos, el decreto 355 establecía que podían ofrecerse propuestas pedagógicas complementarias de mayor intensidad de actividad presencial, y espacios de tutoría o de acompañamiento que tuvieran como objetivo la revinculación.

Respecto de la planificación de la enseñanza, esta debía contemplar los propósitos formativos del ciclo, la priorización y reorganización curricular jurisdiccional, la mayor integración posible de áreas, disciplinas y espacios curriculares, y la combinación y complementariedad de los tiempos de trabajo presencial y no presencial. En el nivel secundario, la mayor integración curricular debía permitir reducir la cantidad de profesores a cargo de la enseñanza de cada grupo, concentrar las cargas horarias y reducir la movilidad de docentes entre distintas escuelas. Además, se disponía la reducción de la jornada habitual a 5 horas cátedras diarias y complementar el resto de la carga horaria con actividades no presenciales.

En cuanto a la organización del trabajo docente, se estableció la conformación de equipos de enseñanza que pudieran atender a distintos grupos, dentro de su asignación horaria y sus áreas de especialidad, de acuerdo con la planificación institucional y de la enseñanza que la institución hubiera definido. Las actividades presenciales al frente de estudiantes, la orientación y seguimiento sincrónico o asincrónico de actividades no presenciales, la producción o selección de materiales educativos y las devoluciones o evaluaciones formativas, fueron definidas como tareas que podían ser distribuidas de distintas maneras dentro del equipo docente. Además, en marzo de 2021, a través de la resolución Nº 924, el MECCyT aprobó el Documento Curricular de Saberes Prioritarios para los Niveles Obligatorios. Si bien el mismo fue elaborado por equipos técnicos de las direcciones de niveles y modalidades, una de las referentes pedagógicas entrevistadas señaló que estos tuvieron en cuenta las producciones que las escuelas realizaron durante las jornadas institucionales de 2020.

Esta etapa en la evolución de la pandemia se caracterizó por la coexistencia de diferentes formas de escolarización: presenciales, no presenciales y combinadas, siendo la

última la más extendida. La organización de los agrupamientos, de los tiempos y espacios escolares, de la enseñanza y del trabajo docente, se configuró a partir de criterios sanitarios, en este caso, la necesidad de asegurar el distanciamiento físico. Una de las referentes pedagógicas entrevistadas relata cómo se realizó ese trabajo de reorganización institucional:

> A principios de año era la organización del plan institucional, cómo se iban a armar los diferentes mapas a través de las burbujas que fuera necesario habilitar, los docentes que iban a asistir en qué horarios con cada burbuja, y los grupos de trabajo interdisciplinario o no (…) Había que reorganizar los horarios de los docentes ¿para qué? Para evitar la movilidad de una escuela a otra, eso fue lo más difícil, organizar ese mapa institucional con los horarios de los docentes, en función de los trabajos y las propuestas interdisciplinarias (Entrevista a referente pedagógica 2, 8 de junio de 2021)

De las entrevistas se desprende que la organización de tiempos, espacios y agrupamientos de estudiantes en el régimen de alternancia fue una tarea muy compleja, pues requería reorganizar el trabajo docente. En ese sentido, una de las supervisoras advertía sobre la dificultad de instrumentación de la bimodalidad:

> (…) el retorno a clases lo veo complicado (…) es muy difícil de operativizar en el secundario precisamente porque estamos designados por hora cátedra, por curso y por división. Y es muy difícil de armar para que esa presencialidad se sostenga cuando el profesor trabaja en 5 o 6 escuelas (Entrevista a supervisora 2, 5 de abril de 2021)

A la complejidad que suponía la concreción de estos cambios, debido a las características del formato escolar del nivel, se sumaron las consecuencias de un amplio conflicto entre las autoridades y el sector docente, que se inició en junio de 2020 y recién se destrabó a fines de marzo de 2021. Por esa razón, cuando se realizaron las primeras entrevistas en el mes de marzo, buena parte de las escuelas secundarias aún no iniciaba sus actividades. Así lo relata una de las directoras regionales entrevistadas:

> Acá el nivel secundario, en cuanto a paro tuvo una adhesión casi plena (…) los directores se mantenían en contacto con la subsede para estar al tanto, pero también muchos acompañaron las movilizaciones, hasta el 26 de marzo. La verdad que fue el conflicto más duro, nadie estaba en la escuela. Si bien hubo bajada de documentos pedagógicos en el inicio del año, de cómo se iba a armar el mapa de trabajo, no lo hicieron, o lo hicieron dos o tres para que la institución quede como que presentó

algo, pero no fue con la participación de todos los colegas (…) fue muy dificultoso el retorno (Entrevista a directora regional 3, 26 de mayo de 2021)

En las entrevistas se mencionaron también otras dificultades que debieron enfrentar los directivos para la reorganización institucional que demandaba el retorno a la presencialidad, derivadas de las precarias condiciones materiales de trabajo y de los temores que aún persistían frente a la posibilidad de contraer la enfermedad.

Pese a estas dificultades, las escuelas comenzaron a trabajar, la mayoría en situación de bimodalidad, adoptando una variedad de formas de alternancia. A esa diversidad de situaciones se sumó el hecho de que, al tiempo que se reanudaba la presencialidad en algunas localidades, en otras se suspendía y volvían las restricciones a la circulación, según cómo evolucionaba la situación sanitaria. Todo esto conformaba un escenario muy incierto, cambiante y dinámico, que podía modificarse semana a semana.

Ese régimen de presencialidad cuidada fue ratificado en mayo por la resolución Nº394 CFE, que estableció parámetros de riesgo epidemiológico y sanitario bajo, medio y alto y cómo proceder en cada caso. Por otra parte, a nivel provincial, ese mismo mes el MECCyT aprobó la resolución Nº 2569, que estableció un protocolo de trabajo para la presencialidad administrada o cuidada. Este documento definió una serie de lineamientos pedagógicos, presentes en normativas anteriores, pero expuestos aquí en un tono más prescriptivo, tal vez debido a las dificultades que describieron los actores entrevistados para efectuar el retorno a la presencialidad en los términos que establecía la normativa vigente.

La resolución establecía que las escuelas con restricciones permanecerían abiertas con el personal necesario para desarrollar actividades, como la distribución de materiales educativos, el trabajo colaborativo de los equipos docentes, la devolución e intercambio de actividades no presenciales a estudiantes que no contaran con otros medios de comunicación con la escuela, la orientación de alumnos con vinculación baja o nula durante 2020 y aquellos que se encontraran en proceso de promoción acompañada. Además, determinaba que la creación de aulas en la plataforma Elé por parte de los docentes sería obligatoria y que aquellos que no tuvieran conectividad o medios digitales deberían cumplir su jornada laboral en el establecimiento educativo, usando las herramientas allí disponibles. Establecía también que la organización de la enseñanza de manera interdisciplinaria o integrada sería de carácter obligatorio y que los equipos docentes se organizarían por curso y división a su cargo. Por último, disponía que las escuelas debían garantizar la presencialidad de los docentes de lunes a viernes, en el marco de la organización institucional adoptada. Notamos que este conjunto de medidas expresa la intención de ejercer un control más estricto sobre los docentes en lo referente a la planificación de la

enseñanza, la presencialidad en las escuelas y el acompañamiento de las trayectorias escolares.

Posteriormente, en el mes de julio, el CFE aprobó la Resolución Nº 397, que fijaba criterios para la organización institucional, pedagógica y administrativa del tramo final de la unidad temporal de los ciclos 2020/2021. La norma estableció una diferenciación de trayectorias escolares reales: a) trayectoria sostenida, si al finalizar el año escolar 2021 los estudiantes hubieren alcanzado una participación no menor al 70% en las actividades de clase propuestas por la escuela donde estuviera matriculado, en cualquiera de las formas de escolarización establecidas; b) trayectoria intermitente, si ese porcentaje oscilaba entre el 25 y el 70%, y c) trayectoria de baja intensidad con registro en la escuela, cuando esa participación fuera inferior al 25%. Asimismo, dispuso una serie de medidas para la atención de los estudiantes con trayectoria intermitente o de baja intensidad y para la revinculación efectiva de los estudiantes que no hubieran participado de las actividades escolares en el primer semestre de 2021.

Finalmente, en el mes de septiembre, a través de la resolución Nº 404, el CFE recomendó el retorno a la presencialidad plena en el sistema educativo nacional para todos los niveles y modalidades. Además, creó el Fondo Federal Volvé a la Escuela para buscar uno por uno a los estudiantes desvinculados. A nivel provincial, a través de la resolución Nº 4482, el MECCyT aprobó una serie de orientaciones para la implementación de la presencialidad plena en todos los niveles, modalidades y servicios educativos. Dispuso que en todos los establecimientos se diera cumplimiento al horario completo de la jornada escolar y estableció una serie de medidas para organizar los espacios de intensificación de la enseñanza destinados a los grupos priorizados.

Para concluir este apartado, en el que efectuamos una reconstrucción histórica de las decisiones y acciones de gobierno llevadas a cabo en la provincia para sostener la continuidad pedagógica, destacamos la existencia de diferentes apropiaciones de estas políticas por parte de actores intermedios, directivos, docentes, estudiantes y familias. Su reconocimiento nos lleva a cuestionar la noción de implementación como “bajada de políticas” que emerge en las entrevistas. En otros estudios encontramos hallazgos en esa línea. Alucín (2023) por ejemplo, advierte en el discurso de sus entrevistados la representación de las políticas como algo impuesto a través de una cadena vertical de mandos, sin embargo, los mismos relatos dan cuenta de un conjunto de estrategias grupales, institucionales, individuales y áulicas que se pusieron en juego para enfrentar los conflictos que se presentaban en las escuelas “cuando hay que implementar lo que se decidió arriba y parece imposible de acomodar abajo” (p.5). La autora concluye que es a

través de esas estrategias que se ponen en acto las políticas educativas en la cotidianidad escolar.

Para profundizar en el análisis de estas múltiples y diversas apropiaciones, en los próximos apartados examinaremos los posicionamientos y actuaciones de los actores de niveles intermedios de gobierno como mediadores de estas políticas. Pondremos especial atención en los supervisores, en primer lugar, porque ofrecen una visión de conjunto del sistema educativo de la región, pero no de carácter distante ni "desde arriba", sino desde la cercanía a las problemáticas cotidianas de los actores escolares. En segundo lugar, por la centralidad que asume en su labor cotidiana el trabajo con las normas. Al actuar como interlocutores entre estas y los equipos directivos, pueden generar condiciones para que se materialicen determinadas acciones y otras no, en el marco de disputas por los significados acerca de las políticas que los supervisores contribuyen a definir (Fuentes, Bianchini, Fernández, Ochoa y Tavella, 2022).

2. Sentidos sobre la obligatoriedad, la inclusión educativa y el acompañamiento a las trayectorias escolares

En los discursos de los entrevistados se reitera como argumento el principio de la educación como derecho social que el Estado debe garantizar a todos los estudiantes, del que deriva la obligatoriedad del nivel secundario y la necesidad de asegurar el acceso, la permanencia y el egreso de los mismos. En palabras de un supervisor:

> (…) lo primordial para nosotros es garantizar el derecho a la educación de todos los estudiantes, a partir del marco de la obligatoriedad que nos marca la nueva ley de educación. A partir de allí nosotros tenemos como algo muy importante la continuidad de la trayectoria escolar (Entrevista a supervisor 4, 30 de abril de 2021)

Así, junto con el mandato de la obligatoriedad, que supone la necesidad de garantizar la universalidad del nivel, aparece la importancia de efectuar el acompañamiento a las trayectorias escolares.

Más allá de este acuerdo, sabemos que la obligatoriedad establecida por ley puede ser resignificada por los actores educativos de distintas maneras, tal como ha sido señalado en diferentes estudios (Veiravé, Delgado y Ojeda, 2008; Delgado, Amud, Jara y Acuña, 2016; Sverdlik, 2019). En efecto, puede ser interpretada como un mandato de

retención, que supone el acceso y la permanencia de los estudiantes en el nivel, al margen de que se produzcan experiencias de aprendizaje significativas y valiosas en esas trayectorias; o como un mandato de inclusión, que trasciende a la retención y exige garantizar condiciones para una formación ciudadana con capacidades para la participación social y la continuidad por el sistema educativo con calidad en los aprendizajes. Según cómo los actores articulen los principios de obligatoriedad, inclusión y calidad, resultan diferentes significaciones y posicionamientos frente a las políticas educativas orientadas por estos propósitos.

Atendiendo a esto, encontramos en los entrevistados acuerdos en torno a dos ideas centrales. Por una parte, entienden que incluir es "no dejar a los chicos afuera" y "darles un lugar en la escuela", posibilitando el acceso de todos los niños, adolescentes y jóvenes a la escolarización. Por otra parte, consideran que incluir "no es regalar notas", "no es que pasen nomás", sino que implica desarrollar, durante la trayectoria escolar, un conjunto de aprendizajes necesarios para la vida. En palabras de un supervisor:

> Incluir es eso, diseñar la forma para que todos ingresen, permanezcan y egresen, pero además que en ese trayecto algo les haya pasado, mucho de lo que nosotros esperábamos hayan aprendido, hayan podido cambiar su mirada (...) Cuando todas esas condiciones se dan, puedo decir que mi alumno estuvo incluido, si alguna falta, la inclusión es siempre a medias (Entrevista a supervisor 8, 11 de junio de 2021)

Para el supervisor la inclusión sucede efectivamente cuando el estudiante, no solamente accede a la escuela y la habita, sino también cuando incorpora conocimientos, herramientas o desarrolla aprendizajes que le posibilitan otras miradas y lecturas del mundo. Esta perspectiva coincide con aquella planteada en diferentes textos políticos y académicos, según la cual, para que una escuela sea inclusiva no basta con que los estudiantes asistan con regularidad, sino que esta debe lograr ampliar sus horizontes culturales (Fontana y Garay, 2015).

Algunos entrevistados reconocen que este enfoque de educación inclusiva se fue instalando en el imaginario de docentes, directivos y supervisores, poco a poco a lo largo del tiempo, aunque generando tensiones y resistencias. Así lo señala un supervisor:

> La tradición del nivel secundario tendía a ser excluyente, era más bien el alumno el que tenía que adaptarse al formato y a las características de la escuela secundaria y no la escuela secundaria a las características, demandas y necesidades del chico (…) desde el 2000 comienza a verse esta bisagra, con la idea de que la escuela era la que debía adaptarse al chico (...) Había una gran resistencia en el personal docente, decían que le bajamos la calidad, que hay un facilismo, que bajamos el nivel a los chicos (…)

> En ese sentido creo que fue muy bueno que se definiera primero en la Ley Nacional, luego en el Consejo Federal, luego en la Ley Provincial, que realmente era un derecho la educación para el chico, que debíamos buscar la forma, y que el cambio no era un cambio de facilitar las cosas, era un cambio de trabajar, cambiar la forma de relacionarse con el chico. Porque podés ser muy buen docente y eso no significa que tenés que bochar a todos los alumnos, y podés ser un pésimo docente y aprobarlos a todos. Creo que ahí hubo un proceso donde se instaló esa idea de que teníamos que preocuparnos más por qué pasaba con esos chicos (Entrevista a supervisor 5, 8 de mayo de 2021)

El testimonio da cuenta de aquello que Analía Meo (2014) describe como la introducción de un discurso educativo de "inclusión y personalización", que ganó legitimidad e influencia a nivel internacional y regional a partir de la década del 90. En Argentina se planteó en oposición a otro discurso "selectivo y homogeneizador", que emergió con la creación del nivel medio a fines del siglo XIX. En ese marco, se construyó un diagnóstico sobre los problemas de la escuela secundaria que apuntó a su modelo pedagógico y organizacional, afirmando que había sido pensado para otra realidad y otros adolescentes, y que no era suficientemente permeable a la diversidad del alumnado y a la heterogeneidad de sus experiencias, saberes e intereses.

Junto con la instalación progresiva de este discurso educativo, se produjeron sucesivas redefiniciones del concepto de inclusión, como describe Alicia Camilloni (2011):

> Con un significado más preciso en un comienzo, fue luego ampliando también su alcance. Entendido primero como la restitución de la oportunidad de recibir educación a las personas con necesidades especiales, incluyéndolas dentro de programas educativos de calidad y, con mucha frecuencia, en escuelas comunes para evitar su aislamiento, fue creciendo su cobertura hasta alcanzar a todos los sujetos "diferentes": por su edad, por su localización geográfica, por su situación de pobreza, por su género, por su pertenencia a grupos minoritarios (pueblos originarios e inmigrantes con primera lengua y cultura diferentes de la oficial, grupos religiosos, individuos con problemas de adaptación social), por su enfermedad, por su condición laboral, etc. (p.7)

En sus definiciones más actuales, la inclusión se orienta a responder a la diversidad de necesidades de todos los educandos y no solamente de aquellos vulnerables a la exclusión o marginalización. De esa manera, el concepto queda asociado a la necesidad de disminuir las asimetrías en la adquisición de los conocimientos y experiencias escolares, derivadas de las diferencias sociales y culturales de los alumnos, lo que supone un adecuado

tratamiento de esa diversidad, pero asegurando, al mismo tiempo, un básico común de contenidos que asegure más homogeneidad cultural (Carranza y Kravetz, 2010). Para ello, desde los textos políticos y los trabajos académicos que los fundamentan, se propone un modelo pedagógico que sitúa al estudiante en un lugar protagónico, con mayores niveles de autonomía y de participación, y se concibe a la escuela como una organización que debe adecuarse a los sujetos de la formación, con metodologías diferenciadas para el éxito escolar de cada uno de ellos.

Encontramos en los entrevistados esas variaciones en los alcances del concepto de inclusión. Algunos asocian el término a la integración de estudiantes con alguna discapacidad o con una característica particular (dada por su etnia, su condición laboral o su identidad de género, entre los casos mencionados). Otros refieren a estudiantes que por diferentes razones se encuentran en situación de riesgo pedagógico y requieren una atención focalizada para regularizar su trayectoria escolar. Mientras que otros proponen una mirada más amplia que abarca a la totalidad de estudiantes. En estos casos, no están pensando en acciones focalizadas para sostener la continuidad de las trayectorias educativas de individuos y grupos específicos, pues consideran que una inclusión genuina, con aprendizajes significativos para todos los estudiantes, supone revisar integralmente las condiciones de escolarización de la escuela secundaria.

Así, encontramos matices de significación, no sólo respecto de quienes son los destinatarios de las acciones de inclusión, sino también del alcance de los cambios que ellas suponen. A partir de allí, examinamos qué características asume el "acompañamiento de las trayectorias escolares", noción que, como vimos, aparece estrechamente asociada al mandato de la obligatoriedad y de la inclusión.

En una primera aproximación nos interesa proponer una definición, porque si bien esta expresión se encuentra presente en una multiplicidad de normativas, sobre todo posteriores a la sanción de la Ley de Educación Nacional en 2006, no hemos encontrado en ellas definiciones precisas, sino más bien usos y significaciones con diferentes alcances. Con este propósito, encontramos que la Real Academia Española (s.f.) considera que "acompañar" es estar (una persona) con otra o ir junto a ella, existir juntos, o simultáneamente, y participar en los sentimientos de alguien. Si tomamos como referencia estas definiciones podríamos decir que acompañar es ocuparse de ese "otro", estudiante, buscando maneras y oportunidades para su permanencia y egreso. Ese "ir junto a" requiere de una cercanía, de un cuidado del otro, en donde se priorice la construcción de un vínculo que estimule los procesos de aprendizaje. En ese sentido, el acompañamiento de las trayectorias escolares tiene la finalidad de funcionar como un proceso de seguimiento y

apoyo de los estudiantes a lo largo de su escolaridad, para que estos alcancen las metas educativas que se pretenden (Delgado, Acuña y Ojeda, 2023).

Desde esta definición podemos preguntarnos, ¿cómo definen los entrevistados el acompañamiento a las trayectorias escolares, qué características le atribuyen y qué articulaciones establecen con los conceptos de inclusión y de calidad? ¿Cómo esos sentidos construidos influyen en el modo en que se disponen a acompañar a las instituciones en las acciones orientadas a sostener las trayectorias escolares de sus estudiantes?

Para algunos entrevistados el acompañamiento a las trayectorias supone, desde el rol docente, considerar las necesidades y motivaciones de sus estudiantes y estar dispuesto a adaptar sus estrategias de enseñanza y de evaluación, lo que no significa "bajar el nivel" o "disminuir las exigencias", sino que requiere detenerse a ver qué pasa en la vida de los estudiantes, preocuparse por esa trayectoria, "cambiar las formas de relacionarse" y llevar a cabo un seguimiento más individualizado.

La personalización del vínculo pedagógico, como punto de partida para el trabajo escolar, constituye un elemento valorado al momento de describir el tipo de acompañamiento que se requiere, aun reconociendo que las condiciones de trabajo docente en el nivel secundario, muchas veces, obstaculizan esa posibilidad. Así lo señala un supervisor:

> Nosotros trabajamos desde lo vincular, esto de la mirada del docente, de las palabras que utiliza, de cómo se dirige al estudiante, de cómo lo estimula para encontrar lo positivo, para que se sienta cómodo en el aula (…) hoy por hoy, trabajar la educación emocional en las escuelas secundarias es uno de los temas que atraviesan todas las reuniones que tenemos con directivos (...) nos está costando en el secundario, porque tenemos cursos numerosos en algunas escuelas y "profesores taxis" que van de un lado al otro y nos cuesta que generen esos vínculos (Entrevista a supervisor 4, 30 de abril de 2021)

En algunas entrevistas se mencionan otras figuras que realizan un trabajo tutorial de acompañamiento, como ser los preceptores, algunos docentes con horas afectadas a esa tarea, o inclusive agentes externos a la escuela, como es el caso de voluntarios de dos ONG que trabajan con estudiantes de escuelas rurales.

Desde esta perspectiva, el acompañamiento requiere el despliegue de estrategias de enseñanza y de evaluación que atiendan a la diversidad de necesidades e intereses de los estudiantes y el seguimiento más individualizado de sus trayectorias escolares. En estos dos pilares se apoyan las posibilidades de lograr la permanencia y el desarrollo de

aprendizajes significativos en el tránsito por la escuela. Reconocemos en estas características la influencia del discurso educativo "inclusivo y personalizado" al que hicimos referencia. Consideramos que, en los casos en que éste ha sido apropiado por docentes, directivos y supervisores, ha sido posible porque entra en diálogo y ratifica o refuerza creencias y conocimientos construidos por estos actores en el transcurso de su práctica docente y de gestión en los contextos en los que ha tenido lugar.

Sin embargo, como el propio concepto de apropiación sugiere, existen matices en los sentidos construidos sobre la inclusión y el acompañamiento a las trayectorias escolares, según cómo los actores articulen los principios de obligatoriedad, inclusión y calidad. En el apartado que sigue procuraremos dar cuenta de ellos, a partir del análisis de los posicionamientos y actuaciones de los actores de niveles intermedios de gobierno en la puesta en acto de las políticas orientadas a sostener la continuidad pedagógica.

3. Posiciones y actuaciones de los actores de niveles intermedios de gobierno respecto de las políticas para sostener la continuidad pedagógica

Como expusimos al analizar las normativas producidas en la pandemia, entre los criterios orientadores para reorganizar la enseñanza se planteaba el desarrollo de propuestas de trabajo integradoras, que requerían la priorización de contenidos y su reorganización en unidades pedagógicas estructuradas en torno a núcleos problemáticos, cuyo abordaje trascendiera los límites de cada campo disciplinar y la estructura graduada o anualizada de la educación común. Además, la normativa priorizaba el desarrollo de procesos de evaluación formativa y establecía que los ciclos lectivos 2020 y 2021 debían ser considerados como una unidad temporal para la intensificación, evaluación, acreditación y promoción de los aprendizajes. Para ello retomaba la figura de la promoción acompañada, que contempla la posibilidad de trasladar al año subsiguiente aprendizajes no acreditados en el año anterior.

Encontramos en los entrevistados distintos grados de aceptación de estas propuestas. Algunos se mostraron entusiastas y expresaron su adhesión a un formato escolar basado en la no gradualidad, la flexibilidad de tiempos y espacios o el trabajo interdisciplinario, por considerar que permiten ofrecer una propuesta educativa adecuada a la heterogeneidad de aprendizajes, capacidades y trayectorias de los estudiantes. En palabras de una supervisora:

> Yo soy una defensora de la flexibilidad de tiempos y espacios, y esa flexibilidad de tiempos y espacios, hoy, en este contexto, es fundamental. Entonces, que el

> estudiante lleve su propio ritmo. Yo creo que hace tiempo debimos haber roto esta educación por ciclos o por años. Creo que hay que proponer temáticas modulares e ir avanzando por módulos en el tiempo que el estudiante y el grupo de estudiantes vaya llevando (...) cambia totalmente el enfoque, qué es lo que yo hago, cómo yo hago. Deja de ser el docente el centro, que hace rato debió dejar de ser el centro, y pasa a ser el grupo de estudiantes con el que se va trabajando (Entrevista a supervisora 1, 5 de marzo de 2021)

En una posición similar se ubicaron otros entrevistados, que inscribieron estas propuestas en el marco de lineamientos que hace años se hacen para el nivel y que sería necesario perduren más allá de la coyuntura.

En cambio, otros entrevistados aceptaron las propuestas como alternativas para transitar el contexto de pandemia, pero plantearon objeciones si esas formas de trabajo se implementaban de manera generalizada y permanente. En estos términos lo plantea una supervisora:

> El trabajo interdisciplinario está forzado por la norma y yo interpreto que es como una alternativa por esta reducción de la carga horaria, no te queda otra, para tratar de que el chico vea la mayor cantidad de materias. Ahora, no todos los saberes que el chico tiene que aprender son posibles de abordar interdisciplinariamente o multidisciplinariamente (...) Entonces, me parece una alternativa de transición para este momento, pero en algún punto le vamos a estar haciendo un daño muy importante a los chicos, sobre todo a los que quieran seguir estudios universitarios, porque le van a faltar aprendizajes a lo largo de estos dos años (…) Además, un docente que no tenga buena formación de su disciplina, así como en la didáctica de su disciplina, no puede diseñar por sí mismo esto, donde encima tiene que romper con sus propios esquemas y articular con otros colegas. No va a haber aprendizaje, va a ser un "como si" (Entrevista a supervisora 2, 5 de abril de 2021)

La supervisora reflexiona sobre los alcances y el potencial del trabajo por proyectos interdisciplinarios como posibilitadores de aprendizajes necesarios y específicos de cada disciplina, y sobre la formación que necesita tener un docente para diseñar este tipo de propuestas. En ese sentido, advierte sobre los riesgos de llevar adelante prácticas de simulación o propuestas con un tratamiento superficial de los contenidos, incluso en otra parte de la entrevista comenta que algunas escuelas decidieron no hacer trabajo interdisciplinario, por considerar que no estaban preparadas para ello, posición que ella ha respaldado. En relación a esta cuestión, Flavia Terigi (2005) subraya la necesidad de contemplar, al decidir sobre las políticas, la accesibilidad didáctica de las propuestas, es

decir, hasta qué punto las implicaciones didácticas de la política educativa son accesibles para los docentes, en función de su conocimiento didáctico.

En esa línea podríamos preguntarnos si los supervisores y demás agentes intermedios tienen la formación necesaria para acompañar a los equipos directivos en la instrumentación de estos cambios. En base al análisis efectuado en el capítulo 6, al analizar la influencia de las trayectorias formativas y laborales en los criterios de actuación, consideramos que sólo algunos de estos actores cuentan con la formación necesaria para asesorar a las escuelas en la operacionalización de estas propuestas.

Por otra parte, encontramos en las entrevistas distintas opiniones sobre la figura de la "promoción acompañada". Un supervisor se pronunciaba al respecto:

> La promoción asistida, si vos teóricamente entendés la idea, es un paso hacia la escuela no graduada, pero tenés que tener una atención sobre ese alumno y acompañarlo a través de proyectos (…) es un paso para contemplar que no todos tenemos los mismos rendimientos, los mismos tiempos y los mismos intereses (...) Ahora, el director por ahí no entiende, con el chico que no asistió el 2020, qué hacemos. Yo tuve una discusión sobre ese tema, vamos a ponernos de acuerdo sobre cómo proceder, no es que uno hace una cosa y otro hace otra (...) si yo miro con la mirada tradicional va a tener 24 materias, más algunas que pudo haber adeudado, pongamos 26. Si vos no prestás atención y no planificás como corresponde, lo hacés fracasar a ese chico, porque no va a poder con 26 materias. Si yo me adhiero a la propuesta del ministerio de trabajar interdisciplinariamente a través de ejes transversales, la cosa cambia y no es un peso tan pesado, porque puedo en esta unidad pedagógica 2020-2021 planificar para que ese alumno tenga una comprensión integrada de los 2 años (…) todo cambio trae resistencias, pero en la medida que des los fundamentos pedagógicos, el profesor lo entiende, hay que explicarle bien (Entrevista a supervisor 3, 15 de abril de 2021)

Más allá de que el supervisor parece adherir a los fundamentos pedagógicos de las propuestas, en los argumentos que despliega frente a los directivos hay una postura más pragmática que considera las dificultades que se presentan para sostener las trayectorias escolares en el contexto de pandemia. En el fragmento, refiere también a su papel mediador al señalar la importancia de explicar los fundamentos de las medidas para que los profesores las entiendan y acepten, y al establecer criterios con los directivos sobre cómo proceder.

En otros supervisores encontramos posiciones más críticas que cuestionan la posición adoptada por el ministerio respecto de la promoción y la repitencia, como ilustra este fragmento:

> Me estoy preocupando con el tema de la flexibilización, porque el año pasado, cuando estábamos discutiendo qué hacemos con el chico que estuvo desvinculado todo el año, te sale una resolución del CFE que te dice que lo inscribas en el año siguiente y que hagas una promoción acompañada. Me parece que es demasiado, si vos me decís un chico que estuvo un poco vinculado con todos los espacios, por lo menos se acercó, yo creo que vale la pena por ese esfuerzo mínimo que hizo. Pero un chico totalmente desvinculado, que nunca se acercó a la escuela, cuando todas las escuelas decían por radio "acérquense, comuníquense" y que te bajen línea de que en un año tenés que hacer dos cuando no dio nada (…) no hablemos de inclusión en esos términos, porque eso tampoco es inclusión si no implica un aprendizaje de saberes (…) Para mí no está mal que el chico repita, está mal que no nos planteemos qué es repetir. Si de 12 materias aprobó 9, y los profesores dicen que está como para pasar, bueno, si no lo querés hacer repetir, ¿cómo trabajamos esos tres espacios en los que estuvo flojo y vemos cómo hacemos para no hacerlo repetir? Pero trabajarlos en serio. Y si lo hiciste repetir, no puede ser que le des lo mismo que el año pasado y de la misma forma, esa fue otra de las discusiones que tuvimos con los docentes (Entrevista a supervisor 5, 8 de mayo de 2021)

En opinión de este supervisor, la promoción acompañada como decisión general para todos los estudiantes supone un exceso de flexibilidad. Al mismo tiempo, cuestiona el abordaje que se hace de la repitencia, tanto desde el ministerio como desde las escuelas. Interpela a través de preguntas y discute también, no solamente sobre la repitencia sino sobre el sentido de la inclusión. Por eso no reconoce como práctica inclusiva la decisión de promover sin que se hayan producido aprendizajes, y sí la reconoce si la decisión de repetir va acompañada de un plan para que esos aprendizajes efectivamente se produzcan.

El cuestionamiento a la flexibilización de la asistencia y de los criterios de promoción aparece en otras entrevistas, tal vez no como postura del propio entrevistado, como ilustra el fragmento anterior, pero sí dando cuenta de que son objeto de debate y discusión en las escuelas, junto a resistencias que se presentan frente al requerimiento de realizar un seguimiento individualizado de las trayectorias de estudiantes, sobre todo de aquellos con vinculación escasa, nula o intermitente. En esas situaciones nuevamente aparece la figura del supervisor, para insistir e intentar convencer a los directores que asuman esa tarea. En el relato de una supervisora:

> Yo sé que algunos tienen los medios y no se conectan, entonces les digo (a los directores) “insistan, acompañen eso, fíjense cómo les dicen a los tutores que se avisa permanentemente cuándo tienen clase”. Pero claro, es volver a decirle al director que ponga una persona que se comunique con los tutores para ver por qué no se conectó el chico. Y es algo que les cuesta un poco a los directores, o sea, el director del colegio secundario viene con una estructura de que al chico le tenés que ofrecer todo, pero no tenés que andar tan atrás, y cuesta un poco. Hay que volver a pensar cómo llegamos a los tutores y a los chicos, insistir, demostrándole que es importante para nosotros que esté en la clase, que se conecte, que esté ahí. Ese es un trabajo que se hace con los directores (Entrevista a supervisora 7, 4 de junio de 2021)

A través de este y de otros relatos, vemos que las propuestas contenidas en las normativas generan nuevas demandas e interpelan el trabajo de directivos y docentes. Así como la atención a la diversidad de intereses, necesidades y trayectorias supone una instrumentación didáctica compleja, el seguimiento individualizado de la trayectoria de cada estudiante requiere una redefinición de funciones y responsabilidades entre actores escolares y familias. Tanto supervisores como referentes pedagógicos reconocen dificultades para operacionalizar estas propuestas. En ese sentido, en las entrevistas se menciona reiteradamente la necesidad de explicar los alcances de las medidas y de “traducir” el texto normativo en lineamientos y orientaciones concretas, como parte del trabajo de mediación efectuado por supervisores y referentes pedagógicos. Para ilustrarlo con el testimonio de una supervisora:

> Salió lo de la promoción acompañada (…) hasta hoy tengo preguntas de los directores que me dicen “Ah, pero entonces ¿es para todos? ¿La promoción acompañada es para algunos nomás? ¿Todavía continúa, hasta cuándo? (…) Entonces, la función nuestra en la orientación es importantísima, porque es ahí, en el diálogo con los directores, donde de distintas maneras yo les voy preguntando y también surgen las preguntas de ellos, ahí te das cuenta que lo que está escrito, está bien escrito, está fundamentado, pero no se entiende así en la base (Entrevista a supervisora 7, 4 de junio de 2021)

Es decir, hay un trabajo de lectura e interpretación de la norma que necesita de una orientación externa para su operacionalización en términos prácticos. También lo plantean las referentes pedagógicas, como ilustra este otro fragmento:

> (...) proponer evaluaciones formativas de clase a clase, la devolución que el docente tiene que realizar al estudiante por cada una de las tareas que va haciendo, esa es una de las cuestiones que costó muchísimo y está costando todavía hacer (…) Y después

> nos costó cuando llegó el turno de los trabajos interdisciplinarios, el cómo hacer y cómo trabajar. Desde el ministerio se expidieron documentaciones con explicaciones de cómo hacer y con ejemplos también. Pero llegado el momento, cuando nosotros recibíamos las producciones de las escuelas, notábamos que no había una interpretación y un buen trabajo en ese sentido. Porque cada espacio curricular terminaba escribiendo esas problemáticas que tenían que ser definidas en común con preguntas yuxtapuestas que hacían referencia cada una a su área. Lo que yo les proponía es que puedan trabajarlo desde la Plataforma Elé y en el caso, como ellos dicen, que "no responde a nuestra realidad", bueno, utilizarlas como modelos para poder hacer (Entrevista a referente pedagógica 2, 8 de junio de 2021)

Los fragmentos dan cuenta de un trabajo pedagógico, de explicar, mostrar ejemplos, sugerir ideas, hacer devoluciones a las planificaciones propuestas por las escuelas, entre otras actividades. De esa manera, los actores intermedios asumen un papel formador en el proceso de acompañamiento a los directivos escolares.

Junto a las dificultades para operacionalizar las propuestas, en las entrevistas se mencionaron otras derivadas de las condiciones de trabajo desfavorables en las que directivos y docentes debían implementarlas. Es preciso considerar que los requerimientos que "bajaron" del ministerio no fueron acompañados de una reorganización del puesto de trabajo docente ni de la creación de figuras institucionales que pudieran asumir la función de acompañamiento, en los términos en que es definido en las normativas. Desde el gobierno se apeló a la disposición y el compromiso individual de cada docente, al margen de las condiciones organizacionales y laborales que se necesitan para posibilitar una mayor personalización de los vínculos pedagógicos en la experiencia escolar.

Este es uno de los factores que produjo malestar en el colectivo docente, que fue reconocido en varias entrevistas como una condición que obstaculizó la puesta en acto de las políticas. En el relato de una supervisora:

> Si las resoluciones y las normativas llegan en un momento de conflicto como los que estamos teniendo, de conflicto laboral y de conflicto salarial, toda normativa que venga del misterio es mal recibida por el cuerpo docente. O sea, el primer punto es negarse, y después ahí depende del trabajo del director en tratar de ir haciéndole comprender a los docentes que es lo que está pidiendo la normativa (Entrevista a supervisora 2, 5 de abril de 2021)

Los entrevistados atribuyeron el malestar a una variedad de factores, entre los cuales destacaron los bajos salarios y las precarias condiciones edilicias y de equipamiento, como ilustra este fragmento:

> (…) el docente al no estar de acuerdo con el sueldo que percibe y de lo que debe hacer para poder subsistir, otras actividades extras a las que debe dedicarse para poder subsistir, cualquier situación lo enoja. Llega a la escuela, no tiene internet y se enoja. Llega a la escuela y no hay foco para iluminación y se enoja. Llega a la escuela y las sillas están rotas o los estudiantes tienen que deambular para encontrar una silla y se enoja. O sea, cualquier situación enoja al docente y ese docente enojado no nos conviene tener en el aula (Entrevista a supervisor 4, 30 de abril de 2021)

De esa manera, frente a propuestas de diversificación de las estrategias de enseñanza y de evaluación y un seguimiento individualizado de las trayectorias escolares, se presentaron resistencias que obedecen, no solamente a concepciones pedagógicas de los actores escolares (que se refuerzan si los cambios en las normativas no producen los efectos deseados), sino también, debido a la ausencia de condiciones materiales necesarias para instrumentar esas nuevas formas de enseñar y de relacionarse con los estudiantes.

En este punto recuperamos los aportes de Bárbara Briscioli (2023) cuando sostiene que el acompañamiento a las trayectorias escolares requiere que la escuela cuente con una variedad de soportes, programas y figuras en el territorio, y que no puede concebirse en clave individual, como una responsabilidad que recae en una persona (sea un docente, un tutor o un preceptor) sino en clave institucional, como una tarea que debe ser organizada y planificada, con dispositivos previstos y roles específicos asignados. Esto supone, desde el plano de las políticas educativas, la provisión de las condiciones necesarias, en términos de recursos, dispositivos y figuras pedagógicas, para efectuar un acompañamiento que trascienda a la contención y logre articularse con los procesos de enseñanza y aprendizaje desarrollados en las instituciones.

Este conjunto de condiciones desafía a los actores de niveles intermedios en el trabajo de mediar para contribuir a la concreción de las políticas. La mediación que realizan al trabajar con los directivos, implica no solamente explicar los fundamentos pedagógicos de lo que establecen las normas, sino convencer, persuadir, lograr la adhesión a las propuestas, para que estos a su vez puedan hacer lo mismo con los docentes de sus escuelas. En palabras de un supervisor:

> Nosotros como intermediarios, como mediadores que somos entre la política educativa, el Estado y los docentes, a los directivos tenemos realmente que llevar un

> mensaje claro, para que cuando se presenten las resistencias en estas jornadas institucionales, el directivo pueda, no quedarse con lo que literalmente dice el documento, sino tener un marco referencial un poco más amplio para poder convencer al docente de lo importante que es trabajar con proyectos interdisciplinarios (Entrevista a supervisor 4, 30 de abril de 2021)

En el fragmento vuelve a aparecer aquello que planteamos en el capítulo 6 respecto de la importancia de la dimensión afectiva en la gestión de los supervisores, y de cómo en el marco de una organización burocrática que presenta numerosas dificultades para cumplir su cometido de manera eficaz y eficiente, desde los niveles superiores se busca regular la conducta de los trabajadores situados en los niveles intermedios y básicos, no solamente a través de la producción de normas, sino mediante estrategias de persuasión que apelan al compromiso y a la voluntad individual para aceptar los cambios propuestos y para soportar las múltiples exigencias a las que se encuentran sometidos. En el desarrollo de estas estrategias se necesita de los supervisores, tanto para controlar el cumplimiento de las normas, como para "convencer" a los directivos de la bondad de las nuevas propuestas.

Los análisis que presentamos hasta aquí nos llevan a reflexionar sobre las concepciones de los cambios que parecen subyacer en estos modos de operar. Para profundizar en ello, retomamos aportes de Ball (1989) quien distingue entre: a) una "perspectiva tecnológica", según la cual un grupo de técnicos elabora una propuesta que debe ser aplicada por los profesores, considerados receptores pasivos; b) una perspectiva del cambio planificado, que pone de relieve el rol del agente del cambio y la importancia de la participación del grupo en las decisiones; y c) una perspectiva micropolítica, que sitúa la innovación en el ámbito político interactivo de la organización. Aunque no podríamos atribuir de manera lineal estas concepciones a cada uno de los actores entrevistados, podemos reconocer en sus discursos énfasis y matices en torno a estas significaciones.

Por un lado, una perspectiva tecnocrática, desde la cual se asigna a los actores intermedios la tarea de comunicar y asegurar una correcta interpretación de la normativa, para que su aplicación en la práctica se ajuste a lo esperado. Por otro lado, una perspectiva que podríamos llamar psicosociológica, que concibe a los actores intermedios como agentes que deben convencer a los directivos para lograr su adhesión a las propuestas, para que estos estén dispuestos a trabajar las resistencias que se les presenten en las escuelas y consigan frenar o calmar eventuales conflictos que se deriven de su implementación. Por último, una perspectiva cultural o micropolítica, que reconoce la autonomía profesional de supervisores, directivos y docentes y los procesos de aprendizaje, individuales y colectivos, que estos deben transitar, en el marco de condiciones institucionales que los sustenten. En relación a esta última, Justa Ezpeleta (2004) nos recuerda que la apropiación de nuevas

concepciones y la construcción de nuevas prácticas exigen tiempo y procesamientos individuales y colectivos, así como ritmos y apoyos institucionales al alcance y en la medida de lo que permite el contexto de trabajo.

Para finalizar el apartado, retomamos la hipótesis con la que concluimos el capítulo 6, planteando que los actores de niveles intermedios de gobierno, en base a las lecturas que realizan sobre la recepción y apropiación de las normativas en las escuelas, despliegan un conjunto de prácticas para orientar a los equipos directivos ejerciendo las diferentes funciones inherentes a su trabajo. Cada actor lo hace a su manera, asumiendo diferentes posicionamientos, según los discursos que se ha apropiado y las condiciones de trabajo que cuenta. Todo ello influye en el mensaje que transmiten a los directivos y el modo en que deciden acompañar.

En particular, en el caso de los supervisores, reconocemos dos tipos de mediación. Por un lado, la que refiere al contenido de las políticas orientadas a garantizar la inclusión y el cumplimiento de la obligatoriedad del nivel secundario. Allí notamos la influencia de discursos que tensionan entre sí: uno que propicia la adaptación del estudiante a una propuesta educativa homogénea y otro que tiende a la personalización del vínculo pedagógico y del acompañamiento de las trayectorias escolares. Encontramos que los posicionamientos asumidos por los actores frente a las propuestas contenidas en las normativas tienen que ver, no solamente con su adhesión a las concepciones contenidas en estos discursos, sino también con la estimación de la viabilidad de instrumentar esas propuestas en las escuelas. Allí es donde entran en juego los encuadramientos materiales, derivados de las condiciones de trabajo de supervisores, directivos y docentes, y también de las condiciones de vida de los estudiantes y sus familias.

La otra mediación refiere al modo en que interpretan y traducen en su trabajo cotidiano las políticas que tienen como foco a la supervisión escolar. Esa mediación sobre el papel que tienen que cumplir afecta el modo en que deciden acompañar a las escuelas, en este caso, en la puesta en acto de las políticas para sostener la continuidad pedagógica. Allí también aparecen discursos en tensión, que derivan de dos modos de articulación político-administrativa: burocrática y postburocrática. También operan encuadramientos materiales, cuya consideración permite entender la distancia que se advierte entre el trabajo prescripto y la actividad efectiva. Las discrepancias entre los requerimientos y las exigencias del puesto de trabajo y las condiciones que se presentan para desarrollarlo, generan tensiones, malestar y falta de involucramiento en las políticas. Sin dudas esta segunda mediación afecta a la primera, en tanto influye en los modos de trabajar de los supervisores.

4. Conclusiones del capítulo

En este capítulo, presentamos una reconstrucción histórica de las decisiones y acciones de gobierno que se llevaron a cabo en la provincia del Chaco para sostener la continuidad pedagógica en el contexto de pandemia. A partir de allí examinamos el papel mediador que desempeñaron los actores de niveles intermedios de gobierno, es decir, cómo interpretaron y tradujeron el contenido de las políticas y los pusieron en acto en el desempeño de su trabajo.

Encontramos que la posición que ocupan estos actores en la estructura burocrática, junto al contenido de su puesto de trabajo, contribuye a delimitar cuáles políticas vinculan con los objetivos de garantizar la obligatoriedad del nivel secundario y el logro de la inclusión educativa. Mientras los supervisores y las referentes pedagógicas refirieron a la producción de normativas académicas orientadas a sostener la continuidad pedagógica de los estudiantes, dado que intervienen en mayor medida en el proceso de comunicación, interpretación y traducción de las mismas, los directores regionales mencionaron una mayor variedad de políticas y programas educativos, sin detenerse particularmente en las normativas, debido a que esas líneas de acción llegan al territorio a través de las direcciones regionales. Notamos también que las distintas posiciones y puestos de trabajo influyen en el modo en que los actores intermedios se vinculan con las escuelas, y en la mirada que construyen sobre los actores escolares y las condiciones de posibilidad que cada contexto presenta para llevar adelante las propuestas contenidas en las normativas.

Asimismo, pudimos reconocer algunos encuadramientos discursivos que influyen en la mediación efectuada por los actores intermedios. Por una parte, la influencia de un discurso a favor de la inclusión y la personalización, que genera un piso de acuerdos en los entrevistados respecto de los principios de obligatoriedad, inclusión y acompañamiento a las trayectorias escolares, pero que es interpelado cuando se discute cómo operacionalizar las propuestas que se fundan en tales principios. Por otra parte, la influencia de discursos sobre la gestión educativa, en particular de aquellos que cuestionan el enfoque fiscalizador de la supervisión y ponen en primer plano la función de asesoramiento. Identificamos también encuadramientos materiales, que tienen que ver con las condiciones impuestas por los contextos de trabajo, tanto en un plano material como en aspectos psicosociales, que se presentan de manera diferenciada en supervisores, referentes pedagógicos y directores regionales.

De esa manera, el análisis realizado nos permitió confirmar que las interpretaciones y traducciones de los textos políticos son producidas por los actores de niveles intermedios

de gobierno en relación con su historia, experiencias, habilidades, recursos y contextos. En la mediación que efectúan, los discursos apropiados en sus biografías profesionales dialogan y confrontan con las posibilidades y límites que ofrecen sus contextos de trabajo y los de los actores escolares a quienes deben acompañar.

Conclusiones

Al concluir el trabajo, retomamos los objetivos de la investigación para dar cuenta de sus principales hallazgos. En base a ellos, sintetizamos los aportes que, desde nuestra perspectiva, realiza el estudio a una línea de indagación poco desarrollada hasta el momento, referida al funcionamiento de las burocracias y la incidencia de los actores de los niveles intermedios de gobierno en los procesos de implementación de políticas educativas.

La investigación se planteó como objetivo general analizar la mediación efectuada por los actores de los niveles intermedios de gobierno en la implementación de políticas desarrolladas en el contexto de pandemia para garantizar la inclusión y el cumplimiento de la escolarización secundaria en la provincia del Chaco. Mediación entendida como el proceso de interpretación y traducción que realizan estos actores del contenido de las políticas, las cuales, en ese contexto excepcional, se centraron en sostener la continuidad pedagógica y restablecer el vínculo con los estudiantes que habían perdido contacto con las instituciones educativas.

Encontramos en el concepto de mediación la posibilidad de articular perspectivas teóricas con las que veníamos trabajando hace tiempo. Si bien adoptamos la perspectiva del Ciclo de las Políticas, la hemos resignificado de alguna manera, al vincular entre sí los conceptos de mediación, puesta en acto y puesto de trabajo. Esa asociación nos permitió profundizar en el análisis de los aspectos laborales que inciden en las mediaciones efectuadas por los actores, lo que constituye un aporte del trabajo.

Asimismo, la adopción de esa herramienta heurística nos ha llevado a considerar la existencia de un plano discursivo que interviene en la elaboración y puesta en acto de las políticas. Pudimos reconocer discursos en tensión que disputan por prevalecer e influyen en las actuaciones de los actores. Por otra parte, el modo en que el Ciclo de las Políticas concibe el desarrollo de la trayectoria de las políticas, reconociendo cómo se imbrican los diferentes contextos entre sí, nos ayudó a reconocer cómo siempre están operando estrategias políticas, recursos de distinta índole y discursos.

Así, la inclusión de este esquema heurístico dentro de un enfoque relacional de las políticas educativas, nos permitió estructurar el análisis del corpus empírico en torno a una hipótesis central que fue construida durante el proceso de investigación. Esta constituye el eje vertebrador de la tesis y plantea que:

> El modo en que asumen y desarrollan su trabajo los supervisores, directores regionales y referentes pedagógicos, expresa y configura a la vez, las maneras que

encuentran de interpretar y traducir el contenido de las políticas educativas, desde su propia subjetividad, con los márgenes de autonomía y creatividad que disponen, pero en el marco de encuadramientos discursivos y materiales que no pueden evitar. Encuadramientos discursivos, porque estos actores, como sujetos de la política, piensan, sienten y se comportan de maneras específicas y particulares y son influidos por discursos que les imponen límites – en términos de marcos de significación - a lo que pueden pensar, sentir y actuar. Encuadramientos materiales, porque estos actores despliegan su labor en contextos que presentan determinadas condiciones de trabajo, que pueden facilitar u obstaculizar el desarrollo de sus funciones, y generar diferentes grados de compromiso e involucramiento con las políticas educativas.

Hemos presentado y analizado una gran cantidad de testimonios y voces de actores de niveles intermedios de gobierno en donde se observa que las interpretaciones y traducciones de los textos políticos son producidas por estos en relación a su historia, experiencias, habilidades, recursos y contextos. A lo largo de sus biografías profesionales se apropiaron de discursos, que conviven o confrontan con las posibilidades y límites que ofrecen sus contextos de trabajo, dando lugar a interpelaciones, dudas, objeciones y cuestionamientos. Producto de esas experiencias formativas y laborales, y de las propias preferencias y elecciones, van adoptando ciertos criterios de actuación y configurando estilos de gestión particulares.

En base a este argumento central procuramos comprender los sentidos que los actores de niveles intermedios de gobierno atribuyeron a las políticas para sostener la continuidad pedagógica, cómo los tradujeron en el cumplimiento de su trabajo y qué factores influyeron en esa mediación. Previamente fue necesario realizar dos operaciones complementarias. Por una parte, reconstruir la secuencia de decisiones y acciones de gobierno implementadas en la provincia del Chaco para sostener la continuidad pedagógica, en base al análisis documental de normativas nacionales y provinciales que se sucedieron durante los años 2020 y 2021 y los relatos de los actores entrevistados. Por otra parte, identificar en la estructura de gestión de esas políticas los actores de niveles intermedios de gobierno involucrados, y caracterizar el trabajo que realizaron, en términos de roles, funciones y modos de vinculación con los niveles superiores de la burocracia educativa y con las escuelas. Presentamos a continuación los principales hallazgos y aportes de la investigación.

1. Sobre la importancia de atender a los contextos de implementación de las políticas

Al presentar el marco teórico desde el cual abordamos el objeto de estudio de la tesis, destacamos que las políticas educativas son reconstruidas y recreadas por los actores en relación a sus contextos, y por ello es necesario considerarlos para evitar análisis desmaterializados (Braun et.al., 2017). Desde una posición similar, Justa Ezpeleta (2000) explica que las apropiaciones de las políticas, más allá de sus componentes subjetivos, se producen con referencia a contextos determinados. Por esa razón, el análisis de los procesos de implementación no se reduce a identificar la aprobación racional o la adhesión o rechazo emocional de las políticas por parte de los actores, sino que procura captar las posibilidades, intereses y límites institucionales y subjetivos que se les presentan, y que se expresan en un permanente interjuego entre lo estructural, lo grupal e institucional y lo subjetivo (Carranza, 2008).

Al construir nuestro objeto de estudio reconocimos diferentes niveles o escalas contextuales (Achilli, 2008). Por un lado, el contexto sociohistórico más amplio, donde nos referimos a las características de la provincia del Chaco en relación a aspectos demográficos, sociales, económicos, políticos y culturales, y también a las particularidades del contexto de pandemia, con las problemáticas y desafíos que planteó. Otro plano contextual es el sistema educativo chaqueño, con sus dimensiones, organización, estructura de gobierno, normativas y recursos que dispone para el logro de sus objetivos. Por último, el aparato estatal educativo, como macro organización en la cual se inscribe el trabajo de los actores de niveles intermedios de gobierno al que describimos considerando su estructura organizativa, procesos de trabajo, modos de articulación entre sectores y niveles de gobierno, tipos de instrumentos de regulación que utiliza, recursos humanos y materiales que dispone, condiciones materiales, entre otros aspectos. Estos tres planos contextuales imponen restricciones, habilitan posibilidades y plantean desafíos. En ese sentido hablamos en la hipótesis de "encuadramientos materiales", basándonos en un concepto amplio de condiciones de trabajo, que pueden facilitar u obstaculizar el desarrollo de las funciones de los actores, así como generar diferentes grados de compromiso e involucramiento con las políticas educativas.

En el capítulo 1 efectuamos una caracterización general de la provincia del Chaco y de su sistema educativo, con especial atención en la educación secundaria, para dar cuenta del escenario en el cual se desarrolló la investigación. En el capítulo 6 retomamos esa contextualización, y describimos los territorios en los cuales se despliega la labor de los actores de niveles intermedios de gobierno tomando como base sus propios relatos. El

análisis efectuado confirmó la importancia de atender a los contextos de implementación de las políticas en su materialidad. Ofrecer una descripción general del contexto provincial, su sistema educativo y los recursos que dispone, fue relevante en tanto nos permitió reconocer una serie de variables estructurales que configuran, no solamente, las condiciones de posibilidad para la implementación de las políticas, sino también, las condiciones materiales en las cuales desarrollan su trabajo los actores de niveles intermedios de gobierno, lo que termina afectando a la mediación de las políticas que realizan.

No fue una tarea sencilla, la información disponible se encontraba muy dispersa, en algunos casos desactualizada, y en otros casos, expuesta con un nivel de detalle que excedía al requerido para la descripción que pretendíamos. El resultado de esa sistematización, presentado en el capítulo 1, constituye un aporte de la tesis. Su elaboración nos ha hecho pensar en la necesidad de contar con informes integrales sobre la situación de una provincia y de su sistema educativo, no solamente como marco para investigar sobre problemáticas educativas específicas, sino también como insumos para la elaboración de diagnósticos que fundamenten la formulación de políticas. Sería necesario que estos informes articulen los aportes de diferentes disciplinas, y se traduzcan en materiales redactados de un modo conciso y de fácil lectura, para que sean utilizados tanto por investigadores como por decisores públicos.

Por otra parte, considerar al aparato burocrático que gobierna la educación en la provincia como una organización en la que se inserta el trabajo de los actores de niveles intermedios de gobierno, nos permitió reconocer una serie de factores organizacionales que condicionan sus procesos de trabajo. En este punto complementamos los análisis efectuados desde el enfoque de las CyMAT, con otros derivados de estudios sobre las capacidades administrativas e instrumentales de las burocracias, que ponen el acento en el conjunto de estructuras y procesos de trabajo y las características del personal que se desempeña en ellas.

En el capítulo 5 examinamos una serie de problemas de la organización burocrática que afectaban negativamente el trabajo de los actores de niveles intermedios de gobierno. Estos refirieron a dificultades en la comunicación de las políticas, en la coordinación entre áreas y sectores del ministerio, desorganización y falta de planificación de las acciones de gobierno, problemas administrativos derivados de la gestión de programas y de la yuxtaposición de sistemas de información, y la alta rotación de los funcionarios políticos y técnicos, seleccionados en base al factor confianza, la adhesión al proyecto político o compromisos electorales y no de acuerdo a las capacidades técnicas requeridas para desempeñarse en los cargos. Mencionaron también problemas en la regulación normativa

expresados en vacíos legales, normas obsoletas o contradictorias, o que cambian continuamente por la falta de estabilidad de las políticas y el cortoplacismo en la toma de decisiones.

Se trata de un conjunto de problemas que se retroalimentan entre sí, y que entendemos pueden tener su origen, al menos en parte, en las dificultades para articular las lógicas política, técnica y burocrática en el funcionamiento del aparato estatal, y en la coexistencia de modos e instrumentos de regulación burocráticos y postburocráticos que remiten a formas de articulación político-administrativa diferentes. En el trabajo fuimos mostrando cómo estos problemas complicaban la labor de los actores de niveles intermedios de gobierno y de los directivos de las escuelas. Nos parece relevante atender a estas cuestiones administrativas, organizacionales y laborales, en tanto inciden en las capacidades de los actores burocráticos para operar eficazmente. Consideramos que examinar el comportamiento de los actores burocráticos tomando como referencia la estructura y el funcionamiento de la organización burocrática que opera como contexto de trabajo, resulta potente para escapar a una mirada reduccionista que olvida el peso de los factores organizacionales en la configuración de los procesos y condiciones de trabajo. Este constituye otro aporte de la investigación.

2. Sobre la incidencia de la dimensión laboral en la mediación efectuada por los actores de niveles intermedios de gobierno

En la investigación examinamos el trabajo de los actores de niveles intermedios de gobierno y las condiciones en las que lo realizan, asumiendo como premisa que *es en y a través* de ese trabajo que estos actores interpretan y traducen el contenido de las políticas y operan como mediadores en su concreción. ¿Qué aporta esta perspectiva a los estudios sobre implementación de políticas o, desde el abordaje del Ciclo de las Políticas, al análisis de su puesta en acto en el contexto de la práctica? Consideramos que contribuye a visibilizar la dimensión laboral de ese proceso y cómo afecta a la mediación efectuada por estos actores. Esto se percibe más claramente al comparar la actuación de supervisores, referentes pedagógicos y directores regionales, los que se sitúan en el nivel intermedio de gobierno, pero ocupan diferentes posiciones en la estructura burocrática, que les dan acceso a determinadas fuentes de poder y no a otras.

Los supervisores son los superiores jerárquicos inmediatos de los directores escolares, tienen autoridad para efectuar control, emitir lineamientos o fiscalizar procesos,

y son responsables de orientar a los directivos en la interpretación y traducción de las normativas, de asesorarlos y de formarlos, por el saber y la experiencia que deriva de sus trayectorias formativas y laborales. En cambio, las referentes pedagógicas no tienen autoridad para supervisar y exigir el cumplimiento de los lineamientos dados. Su rol se centra en el asesoramiento y en contribuir a asegurar el flujo de comunicación entre el ministerio, la dirección regional y las escuelas. Por su parte, los directores regionales, aunque disponen de autoridad para ejercer el control, tienen un campo más amplio de tareas a realizar, dado que ejercen la administración de la Dirección Regional. En cuestiones académicas, su intermediación tiene un carácter más indirecto, dado que suelen derivar las consultas a sus referentes y no se involucran tanto en la interpretación y traducción de las normativas o en el control de su cumplimiento. Además, tienen una comunicación más fluida y directa con los niveles superiores de gobierno, así como con otros actores burocráticos y de la sociedad civil, todo ello como requerimiento de la gestión política que desarrollan en el territorio.

El alcance de las funciones, tareas y ámbitos de actuación, derivado de la posición que ocupan, también influye en el conocimiento que tienen de las políticas en curso. Por ejemplo, al ser consultados sobre las políticas educativas que se estaban desarrollando en el contexto de pandemia para garantizar la inclusión educativa y el cumplimiento de la obligatoriedad del nivel secundario, los supervisores y las referentes pedagógicas hicieron referencia a la producción de normativas académicas orientadas a sostener la continuidad pedagógica de los estudiantes y a revincular a aquellos que perdieron contacto con las instituciones educativas, en tanto que, los directores regionales, aludieron a una mayor variedad de políticas y programas educativos, sin detenerse particularmente en las normativas.

Es preciso considerar también que estos actores intermedios son designados en sus cargos en base a diferentes criterios, de allí deriva la lógica que predomina en su comportamiento y las lealtades que sostienen. Los directores regionales y referentes pedagógicos son designados sobre la base de la confianza y por su adhesión a un proyecto político, mientras que los supervisores acceden a sus cargos según criterios burocráticos. Podemos reconocer en la actuación de los supervisores una mayor presencia de las lógicas burocrática y técnica, en las referentes pedagógicas, la prevalencia de la lógica técnica y en los directores regionales la primacía de la lógica política, si bien no pueden obviar la lógica burocrática dado que ejercen la administración de la dirección regional. Esto explica las diferentes lealtades y pertenencias que expresan los actores entrevistados, y en parte, los criterios de actuación que adoptan.

Por otra parte, al trabajar estos actores en condiciones de trabajo diversas, experimentan su trabajo con diferentes grados de satisfacción o de malestar, lo que afecta al compromiso e involucramiento con las políticas en curso. Los directores regionales describen en general condiciones de trabajo más favorables, dado que cuentan con recursos humanos y materiales para desarrollar sus actividades. El reclamo más frecuente, en todo caso, es por no contar con supervisores para todos los niveles y modalidades. Además, encontramos en estos actores una visión más positiva del funcionamiento del ministerio, influida tal vez por la dinámica de trabajo que sostienen con sus superiores directos y con sus pares, caracterizada por una comunicación fluida, colaboración, participación en la toma de decisiones y reconocimiento de su labor. En estas condiciones se encuentran más satisfechos con su trabajo, en contraste con lo expresado por los supervisores.

Estos reconocen una serie de dificultades vinculadas a las condiciones y medio ambiente de trabajo que les impiden llevar adelante su labor como entienden que deberían hacerlo. Tienen a su cargo muchas escuelas, no cuentan con los recursos y medios de movilidad necesarios para recorrer el territorio que supervisan, las condiciones de infraestructura, equipamiento y recursos materiales que disponen en sus lugares de trabajo suelen ser precarias, y consideran que sus salarios no se corresponden con las exigencias del puesto ni con el nivel de responsabilidad que asumen. Además, no se sienten reconocidos en su labor por las autoridades, aunque sí por los directivos de las escuelas y los docentes. Consideran que la escasa participación que tienen en la toma de decisiones acerca de la implementación de políticas es un reflejo de ello.

También podemos reconocer en los actores de niveles intermedios de gobierno miradas que expresan una mayor o menor cercanía con el sentir de las instituciones. Los supervisores se presentan a sí mismos como parte de un colectivo conformado por directivos y docentes. También padecen condiciones de trabajo desfavorables y son afectados por la falta de reconocimiento de su figura por parte de las autoridades. Es decir, de alguna manera comparten el malestar que se presenta en el colectivo docente, o al menos, por el contacto y la proximidad que sostienen con directivos y docentes, comprenden sus múltiples causas. En cambio, en los directores regionales se reconoce una posición diferente, más distante y menos influida por ese sentido de pertenencia. Prevalece en ellos la lógica política y la necesidad de responder a las demandas de las comunidades y de las autoridades, lo que en parte también aparece en las referentes pedagógicas, aunque estas se orienten más por una lógica técnica.

En síntesis, tanto la posición que ocupan los actores de niveles intermedios de gobierno en la estructura burocrática, las funciones que asumen y las condiciones de

trabajo en las que desempeñan sus funciones influyen en la mediación que realizan de la política. El tipo de participación en la toma de decisiones que esa posición les habilita, los asuntos en los que pueden intervenir, las lógicas o racionalidades que prevalecen en su comportamiento, su grado de autonomía e interdependencia en relación a otros actores, todo ello influye en sus posicionamientos respecto del contenido de las políticas y las estrategias de implementación, los que se ven reflejados en el modo en que deciden acompañar a las escuelas en la concreción de las mismas.

3. Sobre la existencia de mandatos paradójicos en el ejercicio de la supervisión escolar

Como expusimos en el capítulo 6, en la caracterización de su trabajo, los supervisores priorizan la noción de acompañamiento, asociada a las funciones de asesoramiento y de orientación a los directivos escolares. Si bien reconocen la importancia del control y en la práctica lo ejercen, tienden a evitar el término debido a que lo asocian con la figura tradicional del inspector que se limita a fiscalizar el trabajo de directivos y docentes. Consideramos que esto deriva de la apropiación de un discurso que, en el marco de la reforma educativa de los años ’90, propuso un modo de intervención indirecta del supervisor en las instituciones escolares a través del trabajo con los equipos directivos y no con los docentes, y desde una modalidad más horizontal y menos jerárquica.

Sin embargo, del análisis de la normativa provincial que establece la misión, funciones y tareas de los supervisores escolares, se desprende que estos constituyen figuras claves para asegurar la efectivización de diferentes mecanismos de regulación estatal, no solamente a través del control normativo, sino también supervisando los proyectos institucionales o la carga de datos en los sistemas de información, que abarcan cada vez más aspectos del funcionamiento institucional. Desde esta posición intermedia, se espera que operen en la implementación de mecanismos de regulación burocráticos y postburocráticos, al mismo tiempo que en el discurso político se insiste en el fortalecimiento de la autonomía escolar. Esto da lugar a la existencia de mandatos paradojales, en tanto los sujetos se ven expuestos a situaciones en las que, para obedecer un mandato deben desobedecer al otro (Barroso, 2017).

Se presenta entonces una dificultad para conciliar, por una parte, un discurso (político y académico) sobre la supervisión escolar que pone el acento en la función de orientación y asesoramiento desde una modalidad más horizontal y menos jerárquica y, por

otra parte, un conjunto de prácticas y requerimientos que conforman el trabajo cotidiano de los supervisores, derivados del modo en que la estructura administrativa de la organización burocrática define ese puesto de trabajo. Entendemos que estas contradicciones entre la definición del rol en términos de conductas esperables y el trabajo efectivo, derivan de una modalidad híbrida de regulación que combina modos burocráticos y postburocráticos. Tal hibridez complejiza la gestión de los supervisores y produce efectos sobre su subjetividad, sobre el sentido de su trabajo y sobre la satisfacción que les proporciona.

Frente a estos mandatos paradójicos, cada supervisor busca el modo de conciliar estas funciones de acuerdo con su estilo de gestión. Allí también se produce una mediación que refiere al modo en que interpretan y traducen en su trabajo cotidiano las políticas que tienen como foco a la supervisión escolar. Esa mediación sobre el papel que tienen que cumplir afecta el modo en que deciden acompañar a las escuelas, en este caso, en la implementación de políticas para sostener la continuidad pedagógica. Reconocemos en esa mediación la influencia de discursos en tensión, que derivan de los modos de articulación político-administrativa burocrática y postburocrática; y también la influencia de encuadramientos materiales, cuya consideración permite entender la distancia existente entre el trabajo prescripto y la actividad efectiva. En relación a ello, notamos que las discrepancias entre los requerimientos y las exigencias del puesto de trabajo y las condiciones que se presentan para desarrollarlo, generan tensiones, malestar y falta de involucramiento en las políticas. Sin dudas esta mediación afecta a aquella otra que realizan de las políticas para sostener la continuidad pedagógica, dado que determina los modos de trabajar de los supervisores.

4. Sobre la implementación de normativas académicas para sostener la continuidad pedagógica durante la pandemia

En el capítulo 7 presentamos una cronología de las decisiones y acciones de gobierno que se llevaron a cabo en la provincia del Chaco para sostener la continuidad pedagógica, efectuada a partir del análisis de las normativas y de los relatos de los actores entrevistados. Creemos que esto constituye un aporte que realiza la tesis al conocimiento de las apropiaciones jurisdiccionales de la normativa federal que se produjeron en ese contexto excepcional.

Por otra parte, el análisis efectuado nos permitió reconocer la existencia de diferentes apropiaciones de estas políticas por parte de actores intermedios, directivos y

docentes, lo que nos llevó a cuestionar la noción implementación como "bajada de políticas" que emerge en las entrevistas. En efecto, durante la pandemia, no se "bajaron" desde el gobierno del sistema propuestas concretas sobre cómo llevar adelante la enseñanza remota. Esto fue evidente en la etapa inicial pero también en etapas posteriores. Las instituciones educativas tuvieron que resolver cómo sostener la continuidad pedagógica en los contextos desiguales que presenta el sistema educativo. A partir de ese trabajo en territorio, las autoridades procuraron establecer regulaciones que ordenaran y acompañaran esas acciones.

Para reconocer las mediaciones efectuadas por los actores de niveles intermedios de gobierno, examinamos los posicionamientos que sostuvieron frente a las normativas que se produjeron en pandemia para acompañar y sostener las trayectorias escolares. Previamente examinamos los sentidos que estos actores expresaron sobre la inclusión y el acompañamiento a las trayectorias escolares, derivados del modo en que articulan los principios de obligatoriedad, inclusión y calidad.

Los entrevistados acuerdan que incluir supone posibilitar el acceso de todos los niños, adolescentes y jóvenes a la escolarización, pero también que estos desarrollen en sus trayectorias escolares un conjunto de aprendizajes necesarios para la vida. En cuanto al modo en que definen el "acompañamiento de las trayectorias escolares", en general asocian el concepto al despliegue de estrategias de enseñanza y de evaluación que atiendan a la diversidad de necesidades e intereses de los estudiantes y al seguimiento más individualizado de sus trayectorias escolares. En estos dos pilares parecen apoyarse las posibilidades de lograr la permanencia y el desarrollo de aprendizajes significativos en el tránsito por la escuela.

Estos sentidos influyeron en los posicionamientos que los actores asumieron respecto de las normativas académicas emitidas durante la pandemia. Estas definieron una serie de cambios, como la promoción acompañada y la unidad temporal de los ciclos lectivos 2020 y 2021, el desarrollo de propuestas de trabajo integradoras de carácter interdisciplinario, y el énfasis en los procesos de evaluación formativa. En los entrevistados encontramos distintos grados de aceptación de estas propuestas. Algunos se mostraron entusiastas y expresaron su adhesión a un formato escolar basado en la no gradualidad, la flexibilidad de tiempos y espacios o el trabajo interdisciplinario, por considerar que permiten ofrecer una propuesta educativa adecuada a la heterogeneidad de aprendizajes, capacidades y trayectorias de los estudiantes. Otros en cambio, aceptaron las propuestas como alternativas para transitar la coyuntura, pero plantearon objeciones si estas formas de trabajo se implementaban de manera generalizada y permanente, por entender que suponen una reducción o un tratamiento más superficial de los contenidos disciplinares que

se trabajan, o por considerar que conllevan un exceso de flexibilización de las exigencias en cuanto a la asistencia a regular a clases y los criterios de promoción.

En el análisis efectuado para comprender por qué se produjeron estos diferentes posicionamientos destacamos algunos puntos que tienen que ver, por un lado, con la estimación que realizan los actores acerca de la viabilidad de materializar estas propuestas en las escuelas y, por otro lado, con la anticipación de posibles efectos negativos que conllevaría su implementación.

Tanto supervisores como referentes pedagógicos reconocieron dificultades para operacionalizar estas propuestas. Mencionaron reiteradamente la necesidad de explicar los alcances de las medidas y de traducir el texto normativo en lineamientos y orientaciones concretas, como parte del trabajo de mediación que realizaron. Reconocieron también la existencia de dificultades derivadas de las condiciones de trabajo desfavorables en las que directivos y docentes debieron implementarlas. Las políticas, en su materialización, dejaron a los actores y a las instituciones la responsabilidad de producir las condiciones de posibilidad para llevar adelante los cambios.

Ese es uno de los factores que produjo malestar en el colectivo docente, junto a los bajos salarios y las precarias condiciones edilicias y de equipamiento. Así, frente a propuestas de diversificación de las estrategias de enseñanza y de evaluación, y la demanda de realizar un seguimiento individualizado de las trayectorias escolares, se presentaron resistencias que obedecieron, no solamente a concepciones pedagógicas de los actores escolares, sino también, a la ausencia de condiciones materiales necesarias para instrumentar esas nuevas formas de enseñar y de relacionarse con los estudiantes.

Ese conjunto de condiciones desafía a los actores de niveles intermedios en el trabajo de mediar para contribuir a la concreción de las políticas. Mediación que implica, no solamente explicar los fundamentos pedagógicos de lo que establecen las normas, sino persuadir para lograr la adhesión a las propuestas. Apelar al compromiso y la voluntad individual de directivos y docentes para aceptar los cambios propuestos, soportando las múltiples exigencias a las que se encuentran sometidos.

5. Algunas cuestiones de interés para la gestión de las políticas educativas que se desprenden de los análisis realizados

Si bien en la formulación del proyecto de tesis no planteamos objetivos de intervención, los hallazgos de la investigación permiten reconocer algunos nudos problemáticos sobre los cuales las autoridades educativas podrían intervenir para hacer más efectivo el trabajo del ministerio.

En primer lugar, para mejorar la coordinación en el organismo, planteamos la necesidad de revisar el diseño de su estructura organizativa que, al presentar un alto grado de diferenciación interna, tanto en un sentido horizontal como vertical, propicia la duplicación o superposición de unidades y funciones. En la misma línea, se podrían pensar modos de inserción de los programas en la estructura de línea, que no dieran lugar a la existencia de circuitos paralelos de gestión de políticas.

Planteamos también la necesidad de que el ministerio disponga de un plan integral de gestión, basado en un diagnóstico preciso, que defina los objetivos y políticas que serán la columna vertebral de la gestión. Esto permitiría una mejor articulación entre sectores y áreas del ministerio, trascendiendo los límites de una planificación inductiva. También contribuiría a la conformación de una agenda operativa que ordene la gestión y evite dispersar las energías en un proceso continuo de resolución de urgencias.

Junto a una adecuada distribución de roles, para que las distintas áreas y estrategias converjan y coordinen sus esfuerzos en torno a un proyecto de gestión, es preciso revisar los circuitos administrativos por los que circula la información y se resuelven los trámites, para hacerlos más sencillos y eficientes. Muchos de estos procesos se pueden automatizar utilizando tecnologías hoy disponibles. A la vez, es preciso compatibilizar los sistemas de información existentes, que suelen gestionarse a través de circuitos paralelos sin conexión entre sí. Si funcionaran de un modo más integrado, esto contribuiría al seguimiento de trámites y el monitoreo de las acciones realizadas en los distintos sectores y niveles de la estructura burocrática.

Planteamos también la necesidad de conformar y fortalecer en el ministerio equipos técnicos estables e idóneos, cuyo trabajo colabore en darle estabilidad y continuidad a las políticas educativas. Como señalan Eduardo Salas y Mauro Solano (2023), “la calidad de la gestión pública depende en buena medida de la idoneidad, involucramiento e integridad de las personas que la integran, tanto a nivel político-estratégico como directivo y técnico-administrativo” (p.2).

Además, subrayamos la necesidad de jerarquizar y apostar a una mayor profesionalización de los agentes que operan en los niveles intermedios de gobierno, y que desempeñan un papel muy importante en el despliegue territorial de las políticas. Es preciso fortalecer las estructuras de supervisión y a otros actores intermedios que orientan y acompañan a las escuelas en la implementación de políticas. Esto implica asegurar condiciones de trabajo adecuadas para el desempeño de sus tareas, prever capacitaciones continuas en gestión educativa y en temas específicos requeridos por el puesto de trabajo de cada agente. De manera articulada, instrumentar concursos para la cobertura de los cargos, junto con mecanismos periódicos de evaluación del desempeño de los agentes una vez que acceden a sus cargos.

Para finalizar, esperamos que el conjunto de hallazgos y análisis realizados en la tesis, constituyan aportes al campo de conocimientos de la Administración de la Educación. Creemos que la mirada específica de esta disciplina sobre aspectos en los que no suele ponerse atención en los análisis sobre la implementación de políticas o sobre el trabajo de los actores educativos, permite reconocer la influencia de variables que exceden a los individuos, y que tienen que ver con las estructuras organizacionales y con la organización de los procesos de trabajo en ellas. En ese sentido, acordamos con Álvarez et. al. (2023) cuando sostienen que la Administración de la Educación

> (…) involucra y considera todos los procesos vinculados al diseño y a la implementación efectiva de las políticas, las condiciones de su desarrollo, la gestión de recursos, la consideración de los múltiples aspectos que otorgan viabilidad a los proyectos educativos, la supervisión de procesos y la evaluación de resultados, entre otros. Esta perspectiva considera un aspecto central que refiere a la necesidad de plantear un enfoque integral, material y simbólico, que es esencial para abordar la complejidad de los problemas del sistema educativo, que no pueden ser resueltos únicamente desde una perspectiva de gobernanza. (Álvarez et.al., 2023, p.7)

Acordamos con los autores cuando plantean que la Administración de la Educación debe ser reconocida como una herramienta para la transformación, en tanto su objetivo no se limita a describir o analizar el sistema educativo, sino a intervenir en él a partir de conocimientos apropiados para garantizar el derecho a una educación de calidad para todos.

Referencias bibliográficas

Achilli, E. (2005). *Investigar en antropología social: los desafíos de transmitir un oficio.* Laborde Libros Editor.

Achilli, E. (2009). *Escuela, familia y desigualdad social. Una antropología en tiempos neoliberales*. Laborde Editor.

Achilli, E. (2016). Investigar en antropología. Acerca de cómo escribimos. En: M. López Fittipaldi (ed.) *Información empírica, conceptos y argumentaciones: acerca de cómo escribimos.* Documento de Trabajo. CEACU-Centro de Estudios Antropológicos en Contextos Urbanos, pp.30-37. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.

Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2007). *La gobernabilidad de los sistemas educativos: Una metodología para su análisis y mejoramiento.* Trabajo presentado en Seminario Internacional "Gobernabilidad de los Sistemas Educativos en América Latina", organizado por el Centro de Estudios de las Políticas Públicas (CEPP) y el Ministerio de Educación, Cultura y Tecnología de la República Argentina. 18 y 19 de octubre de 2007. Buenos Aires. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/237469730_La_gobernabilidad_de_los_sistemas_educativos_Una_metodologia_para_su_analisis_y_mejoramiento

Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2013). Cómo entender las instituciones y su relación con la política. Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En: C. Acuña (comp.). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina.* Siglo XXI Editores.

Aguerrondo, I. (2013). El rol de la supervisión educativa en la gestión de las políticas públicas. EDUCAR, 49 (1), 13-27. Recuperado de: https://educar.uab.cat/article/view/v49-n1-aguerrondo/6

Aguirre, E. (2020). Autonomía y gobierno en la gestión educativa social y cooperativa de la provincia de Chaco desde la Ley Nacional de Educación a la actualidad. *Espacios en Blanco. Revista de Educación*, *1* (32), pp. 133-146. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. https://doi.org/10.37177/UNICEN/EB31-292

Almirón, S., Palma, R. y Barboza, T. (2022). Educación indígena en el Chaco (Argentina): identidad étnica, participación e interculturalidad. De la historia reciente a la actualidad. *RUNA, Archivo para las ciencias del hombre*, 43(1), 153-170. https://doi.org/10.34096/runa.v43i1.10039

Alonso Brá (2008). La política y la administración educativa en nuevos tiempos. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* 24(3) p. 407-433. Disponible en: https://doi.org/10.21573/vol24n32008.19266RBPAE

Alonso Brá, M. y Judengloben, M. (2008). El aparato estatal educativo: La perspectiva sociológica y política en su construcción como objeto de estudio desde la

Administración de la Educación. Ponencia presentada en V Jornadas de Sociología de la UNLP, 10, 11 y 12 de diciembre de 2008, La Plata, Argentina. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5840/ev.5840.pdf

Alucín, S. (2023). Políticas educativas durante la pandemia en el nivel medio. Una mirada sobre el malestar docente. *Praxis educativa, Vol. 27*, Nº 3, pp. 1-19. https://dx.doi.org/10.19137/praxiseducativa-2023-270310

Álvarez, M., Iardelevsky, A., Gardyn, N., y Rebello, G. (2024). Los desafíos de la administración de la educación en tiempos de cambio e incertidumbre. Recuperando la especificidad del campo disciplinar. *Revista del Instituto de Investigaciones en Educación*, 15(22). https://doi.org/10.30972/riie.16228022

Amar, A. y Álvarez, V. (2023). *Las brechas estructurales de desarrollo en la provincia del Chaco: actualización y revisión.* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://cdi.mecon.gob.ar/bases/docelec/az6553.pdf

Arroyo, M. (2021). *Los procesos de regulación normativa en el sistema educativo.* Clase en el Seminario de posgrado virtual "Gobierno y planeamiento de la Educación". FLACSO- Argentina. Buenos Aires.

Arroyo, M., Corvalán, T., Felicioni, S. L., y Merodo, A. (2021). Enseñanza, desigualdades y reconfiguración del trabajo docente en escuelas secundarias durante la pandemia. *Itinerarios Educativos,* (14), https://doi.org/10.14409/ie.2021.14.e0003

Arroyo, M. y Castro, A. (2023). Aproximaciones a la regulación normativa sobre los procesos de escolarización en la escuela secundaria en contexto de pandemia en la Argentina. De cómo se intentó encauzar la irrupción de lo inédito. *Revista Espacios en blanco.* Serie indagaciones, vol. 1, núm. 33, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina. Disponible en: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=384570804022.

Avelar, M. (2016). Entrevista com Stephen J. Ball: Su contribución al análisis de las políticas educativas. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24(24). Doi: http://dx.doi.org/10.14507/epaa.24.2368

Ball, S. (1989). *La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar*. Paidós.

Ball, S. (1993). What Is Policy ? Texts, Trajectories and Toolboxes. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 13(2), 10–17.

Ball, S. (1997). *Education Reform. A critical and post-structural approach.* Open University Press.

Ball, S. (2002). Textos, discursos y trayectorias de la política. La teoría estratégica. *Páginas. Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*, 2(3), 57-69

Ball, S. (2015). What is policy? 21 years later: reflections on the possibilities of policy research. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education.* DOI: 10.1080/01596306.2015.1015279

Ball, S., Maguire, M. y Braun, A. (2016). Como as escolas fazem as políticas. Editora UEPG.

Barroso, J. (2005). El Estado, la educación y la regulación de las políticas públicas. En Revista Educaçao e. Sociedad, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, Disponible en http://www.cedes.unicamp.br

Barroso, J. (org.) (2006). *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores.* EDUCA e Unidade de I&D em Ciências da Educação. Disponible en: http://hdl.handle.net/10451/5761

Barroso, J. (2017). Dirección de escuelas y regulación de políticas: en busca del unicornio. En E. Miranda y N. Lamfri. *La educación secundaria. Cuando la política educativa llega a la escuela.* Miño y Dávila Editores.

Birgin, A., Dussel, I. y Tiramonti, G. (1998): Nuevas tecnologías de intervención en las escuelas. Programas y proyectos. *Propuesta Educativa.* Año 9 Nº 18, pp.51-58. FLACSO/Ediciones Novedades Educativas.

Bocchio, M. C. (2019). ¿Y si no estuviesen las escuelas secundarias en las Ciudades- Barrios? Tensiones entre la mejora de las condiciones de escolarización y el desfinanciamiento de algunas políticas de inclusión socioeducativa en la Provincia de Córdoba. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 27(28). http://dx.doi.org/10.14507/epaa.27.3178

Bocchio, M. C. y Lamfri, N. (2013). Autonomía y gestión directiva en el centro del discurso de las políticas educativas para la educación secundaria en Argentina. *Profesorado, Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 17(2), 441–459. Recuperado de https://revistaseug.ugr.es/index.php/profesorado/article/view/19586

Bocchio, M C., Miranda, E, y Lamfri, N. (2014). Contribuciones teóricas de Stephen Ball y de Licínio Lima para la comprensión del proceso de recontextualización de las políticas educativas. Ponencia presentada en las Jornadas de la RELEPE. Curitiba, Brasil. Recuperado de http://www.relepe.org/index.php/biblioteca-tematica/100-biblioteca-tematica/investigacion-analitica-de-autores-referentes-en-politica-educativa

Bocchio, M.C. y Miranda, E.M. (2018). La escolaridad secundaria obligatoria en Argentina: Políticas para la inclusión social y educativa en la escuela. *Revista Educación*, 42(2), 629-644. Doi: https://doi.org/10.15517/revedu.v42i2.27103

Bocchio, M. C., y Grinberg, S. M. (2020). La trayectoria escolar asistida: entre el aula heterogénea, las pruebas Aprender y un poco de autoayuda. Tensiones cotidianas del Nuevo Régimen Académico para la escolaridad secundaria (Córdoba, Argentina). *Revista Del IICE*, (47), 63-81. https://doi.org/10.34096/iice.n47.9638

Bowe, R., Ball, S., & Gold, A. (1992). *Reforming Education and Changing Schools: Case Studies in Policy Sociology.* Routledge.

Braslavsky, C. y Cosse, G (2006): Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones. *REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Vol. 4, Nº 2e. Disponible en: https://revistas.uam.es/index.php/reice/article/view/10077

Braun, A., Ball, S., Maguire, M. y Hoskins, K. (2017). Tomando el contexto escolar seriamente: hacia una explicación de la puesta en práctica de las políticas en la escuela secundaria. En: E. Miranda y N. Lamfri. *La educación secundaria. Cuando la política educativa llega a la escuela.* Miño y Dávila Editores.

Briscioli, B. (2023). La democratización de la Educación Secundaria en la provincia de Buenos Aires. Avances y desafíos pendientes. *Anales de la Educación Común*, Volumen 4, N° 1-2. pp. 334-357. https://cendie.abc.gob.ar/revistas/index.php/revistaanales/article/view/1771

Bucciarelli, M.E. (2021). *El gobierno de la educación en la Provincia de Buenos Aires: un estudio exploratorio del sistema de inspección escolar (2004-2020).* Tesis de Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación. FLACSO Argentina. Recuperado de: http://hdl.handle.net/10469/18524

Carlino, P. (2021). Antecedentes y marco teórico en los proyectos de investigación: aportes para construir este apartado. Material de cátedra para uso del Taller de escritura de proyecto de investigación de la Maestría en Formación Docente de la Universidad Pedagógica Nacional de Argentina. https://www.aacademica.org/paula.carlino/274.pdf

Carranza, A. (1998). *La Administración como campo de formación del pedagogo.* Documento presentado en el Encuentro de cátedras de Política, Planeamiento y Administración de la Educación de Universidades Nacionales. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Córdoba: Córdoba, Argentina.

Carranza, A. (2005): Escuela y gestión educativa. *Revista Páginas*, Año 7 Nº 5, pp.87-104. Escuela de Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba.

Carranza, A. (2008). Las perspectivas de los cambios en educación. Posibilidades y restricciones de las políticas estatales para implementar innovaciones en la institución escolar. *Cuadernos de Educación*, 6(6), 87-104. Recuperado de https://revistas.unc.edu.ar/index.php/Cuadernos/article/view/751

Carranza, A. y Kravetz, S. (2010). Políticas públicas y educación secundaria. *Políticas Educativas,* *3*(2), 40-55. https://seer.ufrgs.br/index.php/Poled/article/view/22721/13206

Carron, G. y De Grauwe, A. (2003). *Cuestiones de actualidad en supervisión: una revisión de la literatura.* París, IIPE UNESCO. Recuperado de https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000111916_spa

Castro, A. (2006). La gestión escolar en cuestión. *Cuadernos de Educación*, 4(4), 225-233.

Castro, A. (2008). Gestión y política: dos modos de organizar y gobernar las escuelas. *Revista Páginas*, 10(6), 31-46.

Castro, A. (2015). *Espacio escolar y sujetos políticas y experiencias. Un estudio en casos de la ciudad de Córdoba* [Tesis doctoral]. Facultad de Filosofía y Letras, UNC. Repositorio Digital de la Universidad Nacional de Córdoba. Colección tesis de doctorado. Disponible en: http://hdl.handle.net/11086/2536

Castro, A. M. y Enrico, J. (2019). Reflexiones en torno a la administración y la organización educacional en cronoespacios contemporáneos de descentralización, control y autonomía. *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, 11, pp. 28-39. Recuperado de: https://revistas.untref.edu.ar/index.php/relapae/article/view/305

Camilloni, A. (2011). El concepto de inclusión educativa: definición y redefiniciones. *Políticas Educativas–PolEd*, 2(1). Recuperado de: https://seer.ufrgs.br/index.php/Poled/article/view/18347

Chartier, R. (1992), *El mundo como representación. Historia cultural: entre práctica y representación*. Gedisa.

CGECSE - Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo (2021). Informe indicativo del salario docente. Marzo de 2021. Secretaría de Evaluación e Información Educativa. Ministerio de Educación de la Nación. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_indicativo_del_salario_docente_-_i_trimestre_2021.pdf

CGECSE (2021). Informe indicativo del salario docente. Junio de 2021. Secretaría de Evaluación e Información Educativa. Ministerio de Educación de la Nación. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_indicativo_del_salario_docente_-_ii_trimestre-2021.pdf

CGECSE (2021). Informe indicativo del salario docente. Septiembre de 2021. Secretaría de Evaluación e Información Educativa. Ministerio de Educación de la Nación. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_indicativo_del_salario_docente_9-2.pdf

CGECSE (2021). Informe indicativo del salario docente. Diciembre de 2021. Secretaría de Evaluación e Información Educativa. Ministerio de Educación de la Nación. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/02/informe_indicativo_del_salario_docente_dic21_final.pdf

Consejo Federal de Inversiones (2019). *Actualización del plan estratégico territorial de la provincia del Chaco 2018-2025.* Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste / Ministerio de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial / CFI.

Cornejo Chávez, R. (2012). *Nuevos sentidos del trabajo docente: un análisis psicosocial del bienestar/malestar, las condiciones de trabajo y las subjetividades de los/as docentes en el Chile neoliberal* (Tesis doctoral). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, Santiago de Chile. Recuperado de http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/111523

Correa, M. (2019). Jóvenes e inclusión educativa. El caso del programa Vos podes en la provincia de La Pampa. *Cuadernos de Humanidades*, 31, Art. 31. http://portalderevistas.unsa.edu.ar/ojs/index.php/cdh/article/view/1098

Cowan Ross, C. y Nussbaumer, B. (2011). *Mediadores sociales. En la producción de prácticas y sentidos de la política pública*. CICUS

Crozier, M. y Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema: Las restricciones de la acción colectiva.* Alianza Editorial Mexicana.

Curcio, J., Nistal, M. y Volman, V. (2023). *Financiamiento educativo provincial*. Observatorio de Argentinos por la Educación. https://argentinosporlaeducacion.org/wp-content/uploads/2023/05/Financiamiento-educativo-provincial.pdf

Dejours, C. (2010). Contribución de la Clínica del Trabajo a la Teoría del Sufrimiento. *Revista TOPÍA. Un sitio de Psicoanálisis, sociedad y cultura.* https://www.topia.com.ar/articulos/contribuci%C3%B3n-cl%C3%ADnica-del-trabajo-teor%C3%AD-del-sufrimiento

Delgado, P. (2007). Un estudio acerca del impacto de la Reforma Educativa en los modelos de desempeño de supervisores de EGB chaqueños. *Revista Nordeste*, 25, 71-82. Facultad de Humanidades, UNNE.

Delgado, P.(2011). La implementación de políticas educativas en el nivel medio. Análisis de su impacto en una escuela agrotécnica de la Provincia del Chaco. Ponencia presentada en el Primer Seminario Nacional de la Red Estrado: "Trabajo y Formación docente en Argentina: debates sobre la política educativa actual". Facultad de Humanidades, UNNE, 7 y 8 de noviembre de 2011.

Delgado, P. (2016). Impacto de las políticas de reforma educativa en las dinámicas institucionales y en el trabajo de profesoras y profesores de escuela media. D. Veiravé (comp.) *Mirar la escuela desde el trabajo docente*. Editorial EUDENE, pp. 19-34.

Delgado, P.; Ojeda, M. y Nuñez, C. (2011). La identidad profesional interpelada. De la presencia de otros, de trayectorias, experiencias y 'huellas' en profesores de Escuela Media. *Revista Digital del Instituto de Investigaciones en Educación.* Facultad de

Humanidades de la Universidad Nacional del Nordeste. Recuperado de: https://revistas.unne.edu.ar/index.php/riie/article/view/3698

Delgado, P y Ojeda, M. (2014): Políticas de inclusión educativa y nuevas regulaciones en la escuela secundaria argentina. Los discursos en las normativas y los agentes del estado acerca de su implementación. Ponencia presentada en Congreso Pre Alas Patagonia 2014 Estado, sujetos y desigualdad en América Latina. Un debate en torno de la desigualdad. Calafate, Argentina.

Delgado, P. Amud, C. Jara, J. y Acuña, M. (2016). La figura del docente en el cruce de perspectivas de diferentes actores educativos sobre las problemáticas centrales de la educación secundaria. En V. Seoane (coord. ed.). *Seminario Nacional de la Red Estrado Formación y trabajo docente: Aportes a la democratización educativa.* Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata. http://libros.fahce.unlp.edu.ar/index.php/libros/catalog/book/67

Delgado, P. M., Acuña, M. M., y Ojeda, M. C. (2023). El papel de los supervisores escolares en el proceso de implementación de normativas académicas orientadas al acompañamiento de las trayectorias escolares en el nivel secundario. *Páginas de Educación*, 16(2), 39–61. https://doi.org/10.22235/pe.v16i2.3068

Dufour, G. (2008). *El rol de los supervisores e inspectores en el gobierno del sistema educativo argentino.* Aique Grupo Editor.

Esper, T. (2017). Educación Secundaria: obligatoriedad, expansión y segmentación. Una evaluación del plan FinEs 2 como alternativa al formato tradicional. *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, (7), 31-42. https://revistas.untref.edu.ar/index.php/relapae/article/view/85

Ezpeleta, J. (2000). Reforma educativa y políticas escolares. En: G. Frigerio: *Políticas, instituciones y actores en educación*. Ediciones Novedades Educativas.

Ezpeleta, J. (2004). Innovaciones educativas. Reflexiones sobre los contextos en su implementación. *Revista Mexicana de Investigación Educativa, 21* (9), 403-424. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1005610

Feldfeber, M. y Andrade Oliveira, D. (2006) (comps.): *Políticas educativas y trabajo docente: nuevas regulaciones, ¿nuevos sujetos?* Noveduc.

Feldfeber, M. (2009): Nuevas y viejas formas de regulación de los sistemas educativos. En: M. Feldfeber (comp.) *Autonomía y gobierno de la educación. Perspectivas, antinomias y tensiones.* Aique Grupo Editor.

Fernández Lamarra, N., Vallés, A. y Alonso Brá, M. (2004). *Saber administrativo y Educación.* Documento de trabajo. Instituto de Investigaciones Administrativas. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

Fontana, A. (2014). *La construcción de la igualdad en la escuela desde la perspectiva de los directores. Análisis y narrativa de tres casos* [Tesis de Maestría en Diseño y Gestión

de Políticas y Programas Sociales]. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de http://hdl.handle.net/10469/6123

Fontana, A., y Garay, A. (2015). Inclusión y calidad: una apuesta de las políticas socioeducativas. En A. Fontana (coord.): *Problemas, estrategias y discursos sobre las políticas socioeducativas* (pp. 182-208). Ministerio de Educación de la Nación.

Foucault, M. (2008). *Nacimiento de la biopolítica: curso en el Collège de France: 1978-1979.* Fondo de Cultura Económica.

Fuentes, S., Bianchini, M. L., Fernández, N., Ochoa, A. & Tavella, M. (2022). Somos el jamón del sándwich: el trabajo de los/as supervisores/as en la reorganización del nivel secundario en la pandemia. Resumen extendido presentado en el IV Coloquio de investigación educativa en Argentina: La investigación educativa en el nuevo escenario regional-global: tendencias recientes, alcances y límites teórico-metodológicos. Sociedad Argentina de Investigación Educativa. Buenos Aires, 17 al 19 de agosto de 2022.

Fuentes, S., Bianchini, M. L., Fernández, N., Ochoa, A. y Tavella, M. (2023). La supervisión del nivel secundario argentino durante la pandemia: saberes expertos, conducción y regulaciones en contextos desiguales. *Espacios en blanco.* Serie indagaciones, vol. 1, núm. 33, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina. Disponible en: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=384570804020

Garino, D., Matovich, I. y Acosta, F. (2025). Reformas de la educación secundaria en provincias argentinas: entre grandes lemas y la artesanía cotidiana de la política educativa. En: Actas V Coloquio de Investigación Educativa en Argentina. La investigación educativa y la educación pública frente a la encrucijada de la democracia en Argentina. Sociedad Argentina de Investigación en Educación / Universidad Nacional de Rosario / Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Gené, M. (2019). *La rosca política. El oficio de los armadores delante y detrás de escena (o el discreto encanto del toma y daca).* Siglo XXI Editores.

Giovine, R.; Acosta, F.; Falconi, O.; Fuentes, S.; Garino, D.; Graizer, O.; Jacinto, C.; Montes, N.; Pinkasz, D.; Servetto, S. y Yuni, J. (2023). La reconfiguración de las desigualdades vinculadas a la educación secundaria argentina en situación de pandemia/postpandemia. En F. Peirano et.al. (2023). *PISAC COVID-19: la sociedad argentina en la postpandemia.* Tomo III: Salud y género. CLACSO/ Agencia de I+D+d. pp.293-371. Doi: 10.54871/cl23p30h

Goetz, J.P. y Lecompte, M.D. (1988). *Etnografía y diseño cualitativo en investigación educativa.* Ediciones Morata

González, H.; Spessot, A. Rinaldi; M.R.; Crespo, A. y Escalante, M. (2009). *Reconociendo nuestro trabajo docente. Un diálogo necesario entre teorías y prácticas.* Ediciones CTERA.

Gorostiaga, J. (2013). Educación secundaria e igualdad: un análisis de las políticas recientes. En: M. Pini et.al. (coord.). *La educación secundaria. ¿Modelo en (re)construcción?* Aique Grupo Editor.

Graizer, O. (2009). Autonomía escolar: tecnología de gobierno, resistencia y autogobierno. En: M. Feldfeber (comp.) *Autonomía y gobierno de la educación. Perspectivas, antinomias y tensiones.* Aique Grupo Editor.

Grinberg, S. (2007). Gubernamentalidad: estudios y perspectivas. En: *Revista Argentina de Sociología*. vol.5, n.8, pp. 97-112. Recuperado de: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1669-32482007000100006&lng=es&nrm=iso

Gvirtz, S. (coord.) (2008). *Equidad y niveles intermedios de gobierno en los sistemas educativos. Un estudio de casos en la Argentina, Chile, Colombia y Perú.* Aique Grupo Editor.

Gvirtz, S. y Dufour, G. (2008). Lineamientos teóricos para entender los niveles intermedios en el gobierno de la educación y su influencia en la equidad. En: S. Gvirtz. *Equidad y niveles intermedios de gobierno en los sistemas educativos. Un estudio de casos en la Argentina, Chile, Colombia y Perú*. Aique Grupo Editor.

Gvirtz, S. (2010): Los horizontes de la investigación en políticas educativas: los niveles intermedios y la ampliación del campo. En C. Wainerman, C. y M. Di Virgilio: *El quehacer de la investigación en educación.* Manantial.

Gvirtz, S. y Torre, E. (2015). La dimensión política y técnica de la gestión educativa. En. J.C. Tedesco (comp.) *La educación argentina hoy. La urgencia del largo plazo*. Siglo Veintiuno Editores.

Hecht, A.C. y Zidarich, M. (2016). *Educación Intercultural Bilingüe en Chaco: Toba/Qom y Wichí.* Ministerio de Educación y Deportes de la Nación. http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL005427.pdf

Hirschberg, S. (2013). *La supervisión educativa en nuestro país: el trabajo del supervisor en cinco jurisdicciones.* Serie La Educación en Debate, N° 12. Área de Investigación y Evaluación de Programas, DiNIECE, Ministerio de Educación de la Nación. Recuperado de: http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL006494.pdf

Isuani, F. Pereyra, E. y Serafinoff, V. (2018): Burocracias estatales en la mira: notas para el análisis de la experiencia argentina reciente. En: *GIGAPP Estudios Working Papers*. Núm.105, págs. 526-547. Recuperado de: https://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/122

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2024). *INDEC Informa.* Año 29, Nº 10, octubre de 2024. Recuperado de: https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/publicaciones/indecinforma/indec_informa_10_24.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2023). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022: educación.* https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2022_educacion.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2023). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022: resultados definitivos: indicadores demográficos por sexo y edad.* https://censo.gob.ar/wp-content/uploads/2023/11/censo2022_indicadores_demograficos-1.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2023). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022: Población indígena o descendiente de pueblos indígenas u originarios*. https://censo.gob.ar/wp-content/uploads/2024/03/censo2022_poblacion_indigena.pdf

Jódar, F. y Gómez, L. (2007): Educación posdisciplinaria, formación de nuevas subjetividades y gubernamentalidad neoliberal. Herramientas conceptuales para un análisis del presente. *Revista Mexicana de Investigación Educativa, 12*(32) 381-404. Recuperado de https://ojs.rmie.mx/index.php/rmie/article/view/1172/1568

Kababe, Y. (2022). Módulo I – Conceptos introductorios sobre el análisis de datos cualitativos y características generales del software. Clase 1 del curso virtual del Centro REDES "El Software ATLAS.ti y el análisis de datos cualitativos".

Krichesky, M. (2006). Escuela y comunidad: desafíos para la inclusión educativa. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación. Recuperado de: http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL005385.pdf

Lapalma, A. I. (2001). El escenario de la intervención comunitaria. *Revista de Psicología*, *10*(2), Pág. 61–70. https://doi.org/10.5354/0719-0581.2001.18573

Lascoumes, P. y Le Galès, P. (2012). A Açâo Publica abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*. Recuperado de: https://sciencespo.hal.science/hal-02100043

Mainardes, J. (2006). "Abordagem do ciclo de políticas: Uma contribuição para a análise de Políticas educacionais". *Educaçao & Sociedade, v. 27*, n. 94, pp. 47-69. Disponible en http://www.cedes.unicamp.br

Mainardes, J. y Marcondes, M.I. (2009). Entrevista com Stephen J. Ball: Um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. *Educaçao & Sociedade*, *v. 30*, n. 106, pp. 303-318. https://doi.org/10.1590/S0101-73302009000100015

Mansilla, G. (2017). *La tensión entre política y técnica y sus implicancias sobre las capacidades institucionales. Los proyectos de fortalecimiento institucional en organismos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1996-2007).* Tesis de Doctorado en Ciencia Política. Escuela de Política y Gobierno. Universidad Nacional de San Martín. Recuperado de: https://ri.unsam.edu.ar/bitstream/123456789/213/1/TDOC_EPYG_2017_MG.pdf

Marchesi, A; Blanco, R. y Hernández, L. (Ed.) (2014). *Avances y desafíos de la educación inclusiva en Iberoamérica.* OEI. Recuperado de: http://www.oei.es/historico/noticias/spip.php?article13613

Maturo, Y., Bocchio, M. C., y Miranda, E. (2020). La educación secundaria en Argentina: Obligatoriedad, inclusión y producción de nuevas/viejas desigualdades escolares. *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social, 9*(2), Art. 2. https://doi.org/10.15366/riejs2020.9.2.005

Maroy, C. y Dupriez, V. (2000): La régulation dans les systèmes scolaires: proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone. *Revue Française de Pédagogie. V.130*, pp. 73-87. Disponible en: http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfp_0556-7807_2000_num_130_1_1054

Maxwell, J.A. (1996). *Qualitative research design. An Interactive Approach.* Sage Publications.

Medellín Torres, P. (1997). Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: Elementos para una teoría de la estructuración de Políticas Públicas en Países de Baja Autonomía Gubernativa. *Revista Reforma y Democracia*, Nº8, CLAD.

Medina, M. M. y Hecht, A. C. (2015). Debates en torno a la Ley de Educación Pública de Gestión Comunitaria Bilingüe Intercultural Indígena en Chaco. *Praxis Educativa, 19*(2), 34–42. https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/praxis/article/view/1038

Meo, A. (2014). El equipo de conducción escolar como actor y sujeto de políticas educativas. La política de "inclusión" en una escuela de reingreso de la Ciudad de Buenos Aires. Ponencia presentada en el X Seminario Internacional de Red Estrado. Red de estudios sobre Trabajo Docente y Universidad do Estado da Bahía.

Ministerio de Educación de la Nación (2018). *Marco de orientación de las prácticas de docentes, directivos y supervisores.* Secundaria Federal 2030. Secretaría de Innovación y Calidad Educativa. Ministerio de Educación de la Nación. Recuperado de: https://www.educ.ar/recursos/132252/marco-de-orientacion-de-las-practicas-de-docentes-directores

Ministerio de Educación de la Nación (2022). *Informe Nacional de Indicadores Educativos: situación y evolución del derecho a la educación en Argentina.* Dirección Nacional de Evaluación, Información y Estadística Educativa, Ministerio de Educación de la Nación.
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_nacional_indicadores_educativos_2021_2_1.pdf

Ministerio de Educación de la Nación (2023). *Resultados Aprender Nivel Secundario 2022. Chaco*. Secretaría de Evaluación e Información Educativa, Ministerio de Educación de la Nación.

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/06/aprender_nivel_secundario_2022_-_chaco.pptx1_.pdf

MECCyT (2021). Informe de gestión febrero – julio /2021. Subsecretaría de Infraestructura Escolar.

MECCyT (2023). *Estadísticas Educativas de la Provincia del Chaco*. Dirección de Información Educativa, Dirección General de Planeamiento y Evaluación Educativa, Subsecretaría de Educación.

MECCyT (2024). *Caracterización de las unidades de servicio de los niveles inicial, primario y secundario en la educación común. Relevamiento Anual 2023.* Departamento de Estadísticas Educativas, Dirección General de Planeamiento y Evaluación Educativa, Subsecretaría de Descentralización Educativa.

MECCyT (2024). *Caracterización de la matrícula de los niveles inicial, primario y secundario en la educación común. Relevamiento Anual 2023.* Departamento de Estadísticas Educativas, Dirección General de Planeamiento y Evaluación Educativa, Subsecretaría de Descentralización Educativa.

MECCyT (2024). *Relevamiento Anual 2023. Resumen General.* Departamento de Estadísticas Educativas, Dirección General de Planeamiento y Evaluación Educativa, Subsecretaría de Descentralización Educativa.

Miño Chiappino, J. (2021). La construcción de identidades político-profesionales en la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires: perfiles, trayectorias y discursos de la gestión educativa de la Alianza Cambiemos. *RELAPAE*, (14), pp. 115-127. https://revistas.untref.edu.ar/index.php/relapae/article/view/941

Miranda, E., Lamfri, N., Senén González, S. y Nicolini, M. (2006): Construcción de la regulación política en educación en la década post-reforma. Procesos emergentes y efectos en los sistemas educativos provinciales. *Cuadernos de Educación,* Nº4 (4). Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba. pp. 47-58.

Miranda, E. (2011). Una "caja de herramientas" para el análisis de la trayectoria de la política educativa. La perspectiva de los ciclos de la política (Policy Cycle Approach). En: E. Miranda, E. y N. Paciulli Bryan (comp.). *Re-pensar la educación pública: aportes desde Argentina y Brasil.* Universidad Nacional de Córdoba.

Miranda, E. (2014). *Contribuciones de Stephen Ball a la investigación sobre políticas educacionales como campo teórico.* Conferencia en II Jornadas Latinoamericanas de Estudios Epistemológicos en Política Educativa, Curitiba, 18 a 20 de agosto.

Montesinos, M.P. y Sinisi, L. (2009). Entre la exclusión y el rescate. Un estudio antropológico en torno a la implementación de programas socioeducativos. *Cuadernos de Antropología Social*, 29, 43-60. Disponible en: http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/CAS/article/view/2794/3386

Montesinos, M.L.; Ambao, C.; Morello, P.; Otero, M.; Paredes, D.; Santos Souza, A. y Schoo, S. (2021). *Los sentidos en torno a la "continuidad pedagógica" en un contexto de reconfiguración social. Un estudio exploratorio*. Serie Informes de Investigación N° 11. Coordinación de Investigación y Prospectiva Educativa. Ministerio de Educación de la Nación. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/05/el007734.pdf

Muñoz Sedano, A. y Román Pérez, M. (1989). *Modelos de organización escolar*. Editorial Cincel.

Neffa, J. C. (1999) Actividad, trabajo y empleo: algunas reflexiones sobre un tema en debate. *Orientación y Sociedad, vol.1*, pp.127-162. Disponible en: http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.2956/pr.2956.pdf

Neffa, J.C. (2002). *¿Qué son las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo? Propuesta de una perspectiva*. Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL). Editorial Humanitas.

Neffa, J.C. (2018). *Los riesgos psicosociales en el trabajo: el marco teórico de la investigación.* Eudene. Recuperado de: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/117011/CONICET_Digital_Nro.9b36e0b2-91af-4c6d-a30a-8fbdabb0e8fa_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Nicolini, M. (2007). *Estrategias de gestión de los supervisores y directores escolares en contextos de reforma del sistema educativo de la provincia de Córdoba (1995-2003).* Tesis de Maestría en Administración Pública, Universidad Nacional de Córdoba.

Nusshold, P., Baudin, C. y Nion Celio, S. (2020). Cuando el trabajo real es tabú: introducción. *Laboreal*, *Vol. 16* Nº1. http://journals.openedition.org/laboreal/15726

Olmos, A. (2016). Políticas socioeducativas y trabajo docente. La gestión escolar, entre la acumulación de proyectos compensatorios y la práctica de la inclusión educativa (Córdoba, Argentina, 2000-2010). *Administración Pública y Sociedad*, (1), 48–59. https://revistas.unc.edu.ar/index.php/APyS/article/view/14643

Oszlak, O. (1980): *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. Estudios CEDES*, vol. 3, Nº 2. Centro de Estudios Estado y Sociedad.

Oszlak, O. y O´Donnell, G. (1981): *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación.* Documento G.E. CLACSO Nº4. Centro de Estudios Estado y Sociedad.

Oszlak, O. (1993). *Diagnóstico Estratégico para la Reforma del Estado: Orientaciones, metodologías e instrumentos.* Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político.* (11), 11-56. https://revistapostdata.com.ar/index.php/postdata/es/article/view/435/414

Pastore, P. G., y Gorostiaga, J. M. (2022). *La producción académica sobre políticas de inclusión educativa para el nivel secundario en Argentina (2018-2022).* Ponencia presentada en el IV Coloquio de Investigación Educativa en Argentina. La investigación educativa en el nuevo escenario regional-global: tendencias recientes, alcances y límites teórico-metodológicos. Organizado por la Sociedad Argentina de Investigación en Educación. Buenos Aires, 17,18 y 19 de agosto de 2022. Recuperado de: https://drive.google.com/file/d/1APh6krdhXBTTTRSlapB6KPd8pyQK8Jky/view

Pastore, P. G., y Gorostiaga, J. M. (2023). La producción académica sobre políticas de inclusión educativa para el nivel secundario en Argentina (2018-2021). Aproximaciones desde un enfoque de metainvestigación. *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación, (18)*, 55-67. Recuperado de: https://revistas.untref.edu.ar/index.php/relapae/article/view/1508

Pérez, H. y Alonso Brá, M. (1997). La actual Reforma educativa argentina y la institucionalización del espacio escolar: ¿De la administración burocrática a la gerencia educativa?" AA. VV: *El tránsito de la cultura burocrática al modelo de gerencia pública.* UNESCO, CLAD.

Pinkasz, D. (2019) *El Régimen Académico como llave del cambio a la organización institucional de la escuela secundaria: análisis de las normativas y aportes de la investigación.* FLACSO Argentina. https://www.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2020/01/Regimen-Academico-cambio-organizacion-institucional-escuela-secundaria.pdf

Prudant, E. y Scarfó, G. (2018). *La extensión de la educación secundaria en el ámbito rural: estrategias para su logro en dos jurisdicciones.* Serie Apuntes de Investigación, N° 15. Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/15-prudant-scarfo-laextensiondelaedsecundaria_16-5-2019_di.pdf

Ramió Matas, C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: Modelo de estado y cultura institucional. En Revista *Reforma y Democracia,* Nº21, Centro de Administración Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD).

Repetto, F. (2001). Causas y azares de un cambio institucional inconcluso: historia reciente de la administración pública nacional en la Argentina. Trabajo presentado en 6to Congreso del CLAD, Buenos Aires, Argentina.

Reynaud, J. (1997). *Les règles du jeu. L'action collective et la regulation sociale.* Armand Colin.

Reynaud, J. (2003). Réflexion I. Régulation de contrôle, régulation autonome, régulation conjointe. *Recherches*, 103-113.

Rockwell, E. (1995). De huellas, bardas y veredas: una historia cotidiana de la escuela. En E. Rockwell (coord.) *La escuela cotidiana* (pp.13-57). Fondo de Cultura Económica.

Rose, N., O'Malley, P. y Valverde, M. (2012): Gubernamentalidad. *Astrolabio,* 8. https://doi.org/10.55441/1668.7515.n8.2042

Roth Deubel, A. N. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación.* Ediciones Aurora.

Sagastizabal, M. A. y Perlo, C. (2002). *La investigación-acción como estrategia de cambio en las organizaciones*. Editorial Stella; Ediciones La Crujía.

Salas, E. y Solano, M. (2023). *Profesionalización del empleo público*. https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2023/09/Documento-3.0-Profesionalizacion-del-empleo-publico.pdf

Salvia, A., Vera, J. y Donza, E. (2024). *Nuevos pobres, pobres más pobres y más desiguales: ¿una crisis que va quedando atrás o un peor futuro por venir?* Argentina urbana (INDEC: 1°t 2023 - 1°t 2024) [en línea]. Pontificia Universidad Católica Argentina Observatorio de la Deuda Social Argentina. 2024. Disponible en: https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/18417

Sassera, J.S. y Herger, N. (2021). Políticas de inclusión educativa de adolescentes, jóvenes y adultos en la provincia de Buenos Aires: tensiones en torno a la segmentación socio educativa y el acceso al conocimiento. *Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación, 2* (16) pp. 13-25. Universidad Nacional de Rosario. Facultad de Humanidades y Artes. https://revistacseducacion.unr.edu.ar/index.php/educacion/article/view/661/559

Sirvent, M.T. (2005): Memoria del segundo presencial del "Seminario taller de Investigación", dictado por la Dra. Sirvent en la Maestría en Docencia Universitaria, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Nordeste. Resistencia, 5 al 7 de mayo de 2005.

Sirvent, M.T. (2007). El proceso de investigación. Ficha de la cátedra "Investigación y Estadística Educacional I", Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

Spiridonov, M. L. (2012). *Los inspectores de enseñanza. tensiones entre el deber y la posibilidad de hacer.* (Tesis de maestría). Universidad de San Andrés, Buenos Aires. Recuperado de: https://repositorio.udesa.edu.ar/jspui/bitstream/10908/855/1/%5bP%5d%5bW%5d%20M.%20Edu.%20Marina%20Spiridonov.pdf

Steinberg, C. (2018). *Estado del arte de la investigación en políticas educativas de la educación secundaria en la Argentina: 2003-2017.* FLACSO. Recuperado de: https://baseries.flacso.org.ar/uploads/productos/1583_02.pdf

Sverdlick, I. (2006). Apuntes para debatir sobre la gestión escolar en clave política. Una mirada por la situación en Argentina. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, vol. 4*, núm. 4, 2006, pp. 65-84. Recuperado de: https://revistas.uam.es/reice/article/view/10093/10203

Sverdlick, I. (2019). Inclusión educativa y derecho a la educación. La disputa de los sentidos. *Education Policy Analysis Archives, (27),* 26-41. https://doi.org/10.14507/epaa.27.3197

Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón y E. Carrillo (comps) *La Nueva Administración Pública.* Alianza Universidad Textos.

Taylor, S.J. y Bogdan, R. (1992). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación.* Paidós.

Tello, C. (2016). Presentación temática de la Unidad 3: Modelos Teóricos en Investigación en Políticas Públicas. Curso de Posgrado: Introducción a los Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa. Video Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=x50vvI2pRNo

Terigi, F. (2005): Collected papers: sobre las decisiones en el gobierno de la educación. En: G. Frigerio y G. Diker (comp.): *Educar: ese acto político*. Del Estante Editorial.

Terigi, F. (2008). Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles. *Revista Propuesta Educativa, 17* (29), 63 – 71. https://propuestaeducativa.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2019/12/29-dossier-Teregi.pdf

Terigi, F. (2018). La universalización de la escuela secundaria argentina: seis proposiciones para avanzar hacia allí y otras tantas advertencias sobre los obstáculos que se afrontan. En S. Martínez (comp.) *Conversaciones en la escuela secundaria. Política, trabajo y subjetividad*, (107), 15-22. Publifadecs, Universidad Nacional del Comahue.

Terigi, F., Briscioli, B., Scavino, C., Morrone, A., y Toscano, A. G. (2013). La educación secundaria obligatoria en la Argentina: entre la expansión del modelo tradicional y las alternativas de baja escala. *Revista del IICE*, (33), 27-46. https://doi.org/10.34096/riice.n33.1099

UNICEF (2012). Acerca de la obligatoriedad en la escuela secundaria argentina. Análisis de la política nacional. Recuperado de: https://www.unicef.org/argentina/spanish/doc_final30_08.pdf

Veiravé, D. y Delgado, P. (2007) *La implementación del polimodal en la provincia del Chaco: algunos de sus efectos en las dinámicas institucionales y en el trabajo de los profesores.* Trabajo presentado en I Jornadas Nacionales de Investigación Educativa:

Las perspectivas, los sujetos y contextos en investigación educativa. Facultad de educación elemental y Especial Universidad Nacional de Cuyo.

Veiravé, D, Delgado, P y Ojeda, M. (2008). Los profesores frente a las demandas sociales de inclusión, retención y contención en la educación media. Análisis de una problemática de la institución educativa y del trabajo del profesor en nuestra región. En: A.M. Pérez y A. Benítez (comp.) *Coloquio de Estudios Sociales.* Editorial Moglia.

Veleda, C. (2023). *La Cocina de la Política Educativa. Quiénes, cómo y en qué condiciones deciden lo que ocurrirá (o no) en las escuelas*. Siglo XXI Editores.

Vercellino S. y Enrico L. (2006). De las políticas públicas a las prácticas educativas: la incidencia de la práctica del supervisor escolar. *Revista Complutense de Educación, 17*(2), 93-104. Disponible en:

https://revistas.ucm.es/index.php/RCED/article/view/RCED0606220093A

Fuentes normativas consultadas

Nivel nacional

Ley Nacional de Educación N° 26206/06. Congreso Argentino, Buenos Aires, Argentina, 14 de diciembre de 2006.

Decreto Presidencial Nº 260/20. Establece la emergencia sanitaria. 12 de marzo de 2020.

Decreto Presidencial Nº 297/20. Establece el ASPO para toda la población, excepto el personal esencial. 20 de marzo de 2020.

Decreto Presidencial 67/2021. Establece el Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio 30 de enero de 2021.

Resolución Nº 79/09 CFE. Plan nacional de educación obligatoria, 28 de mayo de 2009.

Resolución Nº 84/09 CFE. Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria, 15 de octubre de 2009.

Resolución Nº 88/09 CFE. Institucionalidad y fortalecimiento de la educación secundaria obligatoria. Planes jurisdiccionales y planes de mejora institucional, 27 de noviembre de 2009.

Resolución Nº 93/09 CFE. Orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la educación secundaria obligatoria, 17 de diciembre de 2009.

Resolución Nº 102/10 CFE. Pautas federales para la movilidad estudiantil en la educación obligatoria, 24 de junio de 2010.

Resolución Nº 103/10. Propuestas de inclusión y/o regularización de trayectorias escolares en la educación secundaria, 24 de junio de 2010.

Resolución N° 106/2020 ME. Crea el Programa “Seguimos Educando”. 16 de marzo de 2020.

Resolución Nº 108/2020 ME. Suspende las clases presenciales en todos los niveles educativos. 16 de marzo de 2020.

Resolución Nº363/20 CFE. Aprueba “Orientaciones para el Proceso de Evaluación en el Marco de la Continuidad Pedagógica”. 19 de mayo de 2020.

Resolución Nº 364/2020 CFE. Aprueba el Protocolo Marco para el Retorno a clases presenciales. 27 de julio de 2020.

Resolución Nº 366/2020 CFE. Establece las formas de escolaridad y propone la unidad temporal 2020-2021. 1 de septiembre de 2020.

Resolución Nº 367/2020 CFE. Establece los marcos federales para la contextualización curricular y para la gestión de la enseñanza en escenarios complejos. 1 de septiembre de 2020.

Resolución Nº 368/2020 CFE. Aprueba lineamientos marcos para las jurisdicciones, sobre evaluación, acreditación y promoción. 1 de septiembre de 2020.

Resolución Nº 369/2020 CFE. Crea el Programa Acompañar con Puentes de Igualdad. 1 de septiembre de 2020. Resolución Nº 386/2021 CFE. 12 de febrero de 2021.

Resolución Nº 386/2021 CFE (12/02/2021). Priorización del sostenimiento de la presencialidad cuidada.

Resolución Nº 387/2021 CFE. Dispone el inicio de clases en presencialidad cuidada y los principios de organización. 12 de febrero de 2021.

Resolución Nº 394/2021 CFE. Establece los parámetros de riesgo para regular la presencialidad cuidada. 4 de mayo de 2021.

Resolución Nº397/21 CFE. Criterios para la organización institucional pedagógica y administrativa del tramo final de la unidad temporal de los ciclos 2020/2021. 20 de julio de 2021.

Resolución Nº 404/21 CFE. 23 de septiembre de 2021. Recomendación de retorno a la presencialidad plena y creación del fondo para el financiamiento del Programa Volvé a la Escuela.

Nivel provincial

Constitución de la Provincia del Chaco de 1994.

Ley Provincial N° 3258 “De las Comunidades Indígenas”. 13 de mayo de 1987.

Ley 647-E. Estatuto del Docente. 6 de diciembre de 1989.

Ley Provincial Nº 1244-P. Creación del Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados (SPPER), 18 de diciembre de 2002.

Ley Provincial N° 1848-W. Oficializa a las lenguas indígenas en la provincia, 14 de julio de 2010.

Ley Provincial de Educación N° 1887-E. 29 de noviembre de 2010.

Ley Provincial N° 7446. Ley de Educación Pública de Gestión Comunitaria Bilingüe Intercultural Indígena. 13 de agosto de 2014.

Ley Nº4095-E Régimen de Escuelas Públicas de Gestión Social. 25 de septiembre de 2024.

Decreto provincial N°823/21. Aprueba la estructura organizativa del MECCyT. 12 de abril de 2021.

Decreto provincial Nº 08/2020. Aprueba el esquema de regionalización administrativa para el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. 2 de enero de 2020.

Decreto Provincial N°430/20. Adhiere al Decreto Nacional N°260/2020. 12 de marzo de 2020.

Decreto N°432/20 (16/03/20). Aprueba el Protocolo Unificado de Actuación para la etapa de contención de la emergencia sanitaria por Coronavirus -COVID 19-. 16 de marzo de 2020.

Decreto Nº 1400/20. Establece los protocolos sanitarios y orientaciones pedagógicas para el "Plan Provincial de Vuelta a Clases". 21 de octubre de 2020.

Decreto Provincial Nº 355/21. Establece el Protocolo Sanitario y Pedagógico para el Inicio del Ciclo Lectivo 2021. 22 de febrero de 2021.

MECCyT. Resolución N°3275/20 y modificatorias: 102, 197, 448 y 540 de 2021. Delimitan las regiones y subregiones educativas en la Provincia del Chaco.

MECCyT. Resolución Nº 701/20. Deja sin efecto el Régimen Académico Vigente, y aprueba el Plan de Acompañamiento y Regularización de las Trayectorias. 16 de abril de 2020.

MECCyT. Resolución Nº 788/20. Modifica la Res 701 y establece nuevas fechas de "instancias de evaluación" para estudiantes con espacios curriculares pendientes de aprobación. 4 de junio de 2020.

MECCyT. Resolución Nº1694/20. Aprueba el Programa de formación docente permanente institucional, situada y en servicio 2020. 15 de septiembre de 2020.

MECCyT. Resolución Nº 2637/20. Modifica el Calendario Escolar 2020. Establece un período de intensificación de la enseñanza en diciembre. 9 de noviembre de 2020.

MECCyT. Resolución Nº 2638/20. Establece la unidad temporal 2020-2021, prorrogando los plazos establecidos en la Resolución Nº 701/20 para estudiantes con espacios curriculares pendientes de aprobación. 9 de noviembre de 2020.

MECCyT. Resolución Nº 2639/20. Establece la incorporación de la unidad temporal 2020-2021. Aprueba criterios para la evaluación, acreditación y promoción; y establece el Plan Provincial de "Terminá tu último año del secundario". 9 de noviembre de 2020.

MECCyT. Resolución Nº 924/21. Aprueba el Documento Curricular de Saberes Prioritarios para los Niveles Obligatorios de la Provincia.13 de marzo de 2021.

MECCyT. Resolución Nº 2569/21. Aprueba el Protocolo de trabajo para la presencialidad administrada /cuidada. 7 de mayo de 2021.

MECCyT. Resolución Nº 4231/21. Aprueba el Documento “Misiones, funciones y tareas” de los directores regionales y los supervisores. 18 de agosto de 2021.

MECCyT. Resolución Nº 4482/21. Aprueba las orientaciones organizativas institucionales para la implementación de presencialidad plena, cuidada y continua en todos los niveles, modalidades y servicios educativos. 1 de septiembre de 2021.

Anexo I – Guiones de entrevistas

Guion de entrevista a director/a regional

El interés central de la investigación es analizar el modo en que las políticas orientadas a la inclusión educativa y el cumplimiento de la obligatoriedad de la educación secundaria en la provincia del Chaco, son interpretadas y traducidas por actores que se sitúan entre los niveles de decisión política y las escuelas, y desde esas posiciones intervienen en su implementación.

Sobre el contexto:

¿Qué características tiene esta región educativa?

¿Cómo ve la situación educativa actual en la provincia, con el regreso gradual a las clases presenciales y el conflicto con el sector docente?

Sobre su trabajo y las condiciones de trabajo:

¿Desde cuándo se desempeña como director regional? ¿Cuál es su formación y su cargo de base? ¿Cuáles son sus funciones?

¿Cuál es su superior directo en la estructura administrativa? ¿Con qué áreas interactúa más frecuentemente?

¿Cómo se encuentra organizada la Dirección Regional? ¿Con qué personal cuenta?

¿Tiene supervisores de nivel secundario en la región? En su opinión, ¿cuál es el rol de los supervisores? ¿Qué percepción tiene acerca del trabajo que realizan?

¿Considera adecuadas las condiciones de trabajo que cuenta la Dirección Regional para un funcionamiento óptimo (infraestructura, equipamiento, personal, recursos económicos, etc.)

La pandemia de Covid-19 ¿implicó cambios en las modalidades de trabajo, de comunicación, de vinculación con las autoridades y con las escuelas?

Sobre las políticas educativas orientadas a la inclusión educativa y el cumplimiento de la obligatoriedad del nivel secundario:

¿Cuáles políticas educativas (nacionales y provinciales) se están desarrollando en la Provincia del Chaco, orientadas a garantizar la inclusión educativa y el cumplimiento de la

obligatoriedad del nivel secundario? ¿Puede mencionar programas específicos o decisiones de gobierno orientadas a esos objetivos?

¿Cuáles son los fundamentos o los motivos que las justifican? ¿Cuáles son las ideas claves en las que se basan estas políticas? ¿Cuáles intenciones, valores y propósitos representan? ¿Qué significa para usted la inclusión y el cumplimiento de la obligatoriedad en el nivel secundario?

¿Hay antecedentes de estas políticas? ¿Continúan acciones ya efectuadas en el pasado? ¿Reconoce algún programa que venía desarrollándose y que se haya interrumpido o finalizado?

¿Cómo trabajan las autoridades del ministerio con las direcciones regionales? ¿Cómo les comunican las decisiones que se van tomando? ¿Es consultado/a sobre algún aspecto vinculado al diseño o a la implementación de estas políticas? ¿Dispone de márgenes de autonomía para definir algunos aspectos de la implementación de esas políticas en la región educativa que dirige?

Del personal que se desempeña en la Dirección Regional, ¿quiénes intervienen más en la gestión de las políticas educativas para la educación secundaria? ¿Cómo se comunica o se explica a estos actores los objetivos de las políticas y las acciones para concretarlas? ¿Qué papel desempeñan o podrían desempeñar los supervisores?

¿Cómo desde la dirección regional se comunica y se trabaja con las escuelas? ¿Han definido algunos lineamientos comunes con el personal de la Dirección Regional?

¿Qué impresiones tiene respecto de las reacciones o posicionamientos de directivos, docentes, estudiantes, familias, en relación a las acciones que se desplegaron?

¿Existen dificultades en la implementación de estas políticas? ¿Podría mencionar algunos ejemplos? ¿Cuáles son los desafíos que en la región educativa se presentan para implementar estas políticas educativas?

Los actores escolares ¿tienen autonomía y oportunidades para discutir y expresar dificultades, opiniones, insatisfacciones, dudas? En general ¿qué márgenes de decisión dejan en la implementación de estas políticas a las escuelas?

¿Reconoce algunos resultados de la implementación de estas políticas y acciones de gobierno hasta el momento?

Guion de entrevista a supervisor/a de nivel secundario

El interés central de la investigación es analizar el modo en que las políticas orientadas a la inclusión educativa y el cumplimiento de la obligatoriedad de la educación secundaria en la provincia del Chaco, son interpretadas por actores que se sitúan entre los niveles de decisión política y las escuelas, y desde esas posiciones intervienen en su implementación.

Sobre el contexto:

¿Qué características tiene su región educativa? ¿Cuántos establecimientos educativos supervisa? ¿Son rurales o urbanos?

¿Cómo ve la coyuntura actual, con el desafío de la bimodalidad, el cumplimiento de los protocolos sanitarios y los efectos de la pandemia en el sistema educativo?

Sobre su trabajo y las condiciones en las que lo desempeña:

¿Hace cuánto tiempo se desempeña como supervisor? ¿Cuál es su situación de revista en el cargo?

¿Cuál cree que es el rol del supervisor? ¿Cuáles son sus funciones prioritarias? ¿Cuáles son sus actividades habituales o las más frecuentes? ¿Podría describir cómo es un día de su trabajo? ¿Qué haría diferente si pudiera?

¿Cómo cree que es considerado o percibido el rol de los supervisores por otros actores del sistema educativo?

¿Qué formación tiene? ¿Recibió capacitación específica para la función supervisora? ¿Cuáles experiencias de formación o de trabajo considera que le aportaron elementos para desarrollar su trabajo? ¿Por qué esas instancias han sido un aporte?

¿Cómo son las modalidades de trabajo que desarrolla al vincularse con las autoridades o técnicos del Ministerio? ¿Con cuáles áreas interactúa más?

¿Cómo son las modalidades de trabajo que desarrolla al vincularse con las instituciones educativas?

¿Qué cambios se produjeron en su trabajo por la pandemia?

¿Dispone de una secretaria o de algún otro tipo de apoyo (administrativo, legal, pedagógico) en la dirección regional? ¿Cómo es la relación con el personal de la regional y con los demás supervisores?

¿Considera adecuadas las condiciones de trabajo en las que desempeña su labor, en términos de salarios, recursos de movilidad, equipamiento, conectividad, u otras que desee mencionar?

Sobre las políticas educativas orientadas a la inclusión educativa y el cumplimiento de la obligatoriedad del nivel secundario

¿Cuáles políticas educativas (nacionales o provinciales) se están desarrollando en la región educativa, orientadas a garantizar la inclusión educativa y el cumplimiento de la obligatoriedad del nivel secundario?

¿Cuáles son las ideas claves en las que se basan estas políticas?

¿Existen antecedentes de estas políticas? ¿Continúan acciones ya efectuadas en el pasado?

¿Cuáles son los circuitos administrativos por los cuales esas líneas de acción le llegan a usted? ¿Cómo le comunican acerca de los objetivos y las decisiones que se van tomando?

¿Cómo son las modalidades de trabajo que se utilizan desde el ministerio para trabajar con los supervisores?

¿Ha tenido como supervisor/a alguna participación en la toma de decisiones respecto de la implementación de estas políticas?

¿Cómo se comunican las políticas a las instituciones educativas? ¿Cuáles son los canales que se utilizan? Si se plasman en textos escritos, ¿son claros, accesibles, adecuados a sus destinatarios? ¿Son muy prescriptivos y cerrados o se trata más bien de orientaciones abiertas a la interpretación de quienes deben concretar las políticas en los establecimientos?

¿Cómo se vincula y trabaja con las escuelas? ¿Cómo explica a los directivos de las escuelas los objetivos de estas políticas y orienta sobre las acciones necesarias para concretarlas? ¿Qué desafíos u obstáculos se le presentan en esa tarea?

De acuerdo a su experiencia de trabajo, ¿qué les pasa a directivos y docentes en relación a estas políticas, ¿cómo las reciben, qué posiciones asumen? ¿Cómo las interpretan los docentes, directivos y otros actores involucrados? ¿Se producen cambios y adaptaciones al implementar las propuestas en la práctica? ¿Surgen resistencias?

¿Los actores escolares tienen autonomía y oportunidades para discutir y expresar dificultades, opiniones, insatisfacciones, dudas? ¿Qué márgenes de decisión dejan estas políticas a las escuelas?

¿Qué dificultades se ponen en evidencia a la hora de implementar estas políticas en las escuelas? ¿Le parece que lo que solicitan o proponen las políticas es viable de realizar en las escuelas?

En su opinión, ¿cómo puede contribuir el supervisor a generar condiciones que posibiliten la inclusión y el cumplimiento de la obligatoriedad del nivel secundario?

¿Qué resultados pueden visualizarse hasta el momento como consecuencia de la implementación de estas políticas?

Guion de entrevista a referente pedagógica de dirección regional

El interés central de la investigación es analizar el modo en que las políticas orientadas a la inclusión educativa y el cumplimiento de la obligatoriedad de la educación secundaria en la provincia del Chaco, son interpretadas y traducidas por actores que se sitúan entre los niveles de decisión política y las escuelas, y desde esas posiciones intervienen en su implementación.

Sobre los contextos:

¿Qué características tiene su región educativa? ¿Cuántos establecimientos educativos de nivel secundario hay? ¿Son rurales o urbanos?

¿Cómo ve la situación educativa actual en la provincia, con el regreso gradual a las clases presenciales y el conflicto con el sector docente?

Sobre su trabajo y las condiciones de trabajo:

¿Desde cuándo se desempeña como referente pedagógica? ¿Cuál es su formación y su cargo de base? ¿Cuáles son sus funciones?

¿Con quiénes trabaja? ¿Cómo son las modalidades de trabajo que desarrolla al vincularse con las instituciones educativas?

¿La dirección regional dispone de supervisores de nivel secundario? En su opinión, ¿cuál es el rol de los supervisores?

¿Cuenta la dirección regional con los recursos necesarios para desarrollar su labor?

La pandemia de Covid-19 ¿implicó cambios en las modalidades de trabajo, de comunicación, de vinculación con las autoridades y con las escuelas?

Sobre las políticas educativas orientadas a la inclusión educativa y el cumplimiento de la obligatoriedad del nivel secundario:

¿Cuáles políticas educativas (nacionales y provinciales) se están desarrollando en la Provincia del Chaco, orientadas a garantizar la inclusión educativa y el cumplimiento de la obligatoriedad del nivel secundario? ¿Puede mencionar programas específicos o decisiones de gobierno orientadas a esos objetivos?

¿Cuáles son sus fundamentos o los motivos que justifican estas políticas? ¿Cuáles son las ideas claves en las que se basan? ¿Qué intenciones, valores y propósitos representan?

¿Hay antecedentes de estas políticas? ¿Continúan acciones ya efectuadas en el pasado?

¿Cómo les comunican desde las áreas del ministerio los objetivos de estas políticas y las acciones necesarias para concretarlas?

¿Cómo se comunican las políticas a las instituciones educativas? ¿Cuáles son los canales que se utilizan? Si se plasman en textos escritos, ¿son claros, accesibles, adecuados a sus destinatarios?

¿Cómo explica a los directivos de las escuelas los objetivos de estas políticas y orienta sobre las acciones necesarias para concretarlas? ¿Qué desafíos u obstáculos se le presentan en esa tarea?

De acuerdo a su experiencia de trabajo, ¿qué les pasa a directivos y docentes en relación a estas políticas, ¿cómo las reciben, qué posiciones asumen? ¿Cómo las interpretan los docentes, directivos, estudiantes y familias? ¿Se producen cambios y adaptaciones al implementar las propuestas en la práctica? ¿Surgen resistencias?

¿Qué dificultades se ponen en evidencia a la hora de implementar estas políticas en las escuelas? ¿Le parece que lo que solicitan o proponen las políticas es viable de realizar en las escuelas?

¿Los actores escolares tienen autonomía y oportunidades para discutir y expresar dificultades, opiniones, insatisfacciones, dudas? ¿Qué márgenes de decisión dejan estas políticas a las escuelas?

En su opinión, ¿qué resultados pueden visualizarse hasta el momento como consecuencia de la implementación de estas políticas?