

*Por favor, no citar sin permiso explícito de las autoras*

**Jornadas sobre Etnografía y Procesos Educativos  
24 y 25 de septiembre de 2015<sup>1</sup>**

**Escuelas medias y programas socio-educativos: modificaciones en las relaciones de poder**

Diana Milstein (UNCo- CIS-CONICET/ IDES) - diana\_mils@yahoo.com.ar

Analía Inés Meo (IIGG-CONICET-UBA) - analiameo@conicet.gov.ar

**Introducción**

Durante las últimas tres décadas, los gobiernos nacionales y provinciales han implementado diferentes tipos de políticas para modificar aspectos centrales de la enseñanza secundaria estatal en Argentina. Estas políticas han estado en línea con tendencias educativas internacionales sustentadas en lo que denominaron proyectos de “modernización” del campo de la educación. Quienes planteaban la necesidad de “modernizar” consideraban necesario estimular la autonomía de las escuelas, apuntar a la actualización y la “profesionalización” de los docentes, establecer nuevos mecanismos de evaluación para medir el rendimiento del sistema, de las escuelas y la eficacia individual. Los propósitos declarados eran incorporar a los jóvenes de amplios sectores sociales que históricamente quedaron restringidos en el acceso a la escuela media, actualizar los conocimientos contenidos en los currículos y a los profesores para que pudieran enseñarlos y corregir los efectos burocráticos negativos de la organización centralizada del sistema educativo. Así, las escuelas de nivel medio desde el inicio de la década del 90, con diferencias en distintas regiones de nuestro país, fueron objeto de reformas tendientes a producir la descentralización del sistema, a instalar formas nuevas de administración y financiamiento del nivel medio de enseñanza y de las escuelas, a actualizar los currículos y perfeccionar a los profesores y a mejorar en términos de “eficiencia”<sup>2</sup>. Estas reformas se produjeron en el contexto de la “reforma del Estado” que incluyó la privatización de empresas estatales, la “racionalización” del gasto público, la

---

<sup>1</sup> Publicada en Actas de las Jornadas. ISSN 2362-5775.

<sup>2</sup> “Eficiencia para insertarse competitivamente en el mercado mundial globalizado, *eficiencia* en la capacidad de gestión de asuntos públicos, *eficiencia* e la formación ciudadana” (Giovine,2012:95)

descentralización de organizaciones del Estado para “dinamizar el mercado” y “la inserción de la Argentina en el primer mundo”. La realidad experimentada, descripta y analizada por una extensa literatura fue que estas reformas produjeron hacia finales del siglo XX una verdadera catástrofe económica, política y social que para el sistema escolar implicó entre otros efectos, una parcial desarticulación, problemas agudos de financiamiento, desorganización de las escuelas públicas, multiplicación de escuelas privadas, dificultades concretas para que se dieran clases de manera continua.

En otras palabras, entre 1999 y 2001 queda opacada y maltrecha la ilusión modernizadora y comienzan a “proliferar resoluciones, programas y proyectos especiales en los que se explicita la necesidad de formalizar/regular redes de integración social y educativa, en las que intervienen tanto la escuela y los organismos gubernamentales de educación, minoridad y familia, como individuos y organizaciones de la sociedad civil” (Giovine; 2012:29). Se impulsan en adelante políticas educativas con el propósito declarado de "transformar las escuelas secundarias tradicionales" en "instituciones inclusivas" con "calidad educativa", intentando así tomar distancia de algunos de los efectos más negativos de lo que denominaron como “neoliberalismo de los 90”<sup>3</sup>.

En esta ponencia analizaremos cómo las políticas educativas de “modernización” en la última década a través de los denominados “programas socioeducativos”, pese a un intenso discurso oficial, académico y en ocasiones gremial de rechazo al “neoliberalismo de los 90”, están consolidando aspectos centrales de la lógica que sustentaba ese proyecto. Intentamos mostrar la presencia de esa lógica en algunos de sus efectos prácticos: la redefinición de aspectos del gobierno escolar y de las relaciones de poder en la escuela y el aliento a una forma de autonomía que tiende a desarticular el trabajo de los docentes.

El proceso de reformas recientes de escuelas medias en Argentina ha sido analizado tomando como punto de partida indicadores de escolarización, de incorporación de sectores

---

<sup>3</sup> Feldfeber y Gluz sintetizan estos efectos negativos de la siguiente manera: “La implementación de la reforma de los '90 redefinió el rol docente del Estado, trasladó la responsabilidad a las jurisdicciones a la par que rescentralizó mecanismos de control en manos del gobierno nacional; profundizó las diferencias entre las jurisdicciones y las tendencias a la fragmentación del sistema; agudizó los irresueltos problemas del federalismo; deslegitimó el saber de los docentes frente al saber de los expertos y colocó a los estudiantes en condición de pobreza en el lugar de sujetos asistidos” (2011:343)

sociales, de retención y poniéndolos en relación con discursos, leyes, reglamentaciones, normativas. En estos estudios<sup>4</sup> el contexto socio económico y político se incorpora como dato externo al propio proceso, como con-texto, como informaciones que acompañan pero no problematizan el núcleo de análisis. Se trata de análisis en los que el contexto se introduce como escenario donde se despliegan los sucesos sin que los mismos ingresen para problematizar las hipótesis ni de “diagnóstico”, ni de “pronóstico” y, tampoco incluyen qué sucede en las escuelas, en qué consisten esos “proyectos institucionales”, cómo se adaptan, quiénes son los que constituyen esas “poblaciones”. Asumen así un enfoque que considera a las prácticas estatales como “observables inmediatamente desde las instituciones gubernamentales hasta las poblaciones civiles” (Trouillot, 2011: 166).

Son escasos los trabajos locales que han estudiado la implementación de las políticas para la “transformación de las escuelas secundarias tradicionales” desde los 90 hasta la actualidad, tomando como fuentes la documentación de lo que sucede en distintos ámbitos y momentos en las escuelas –incluyendo lo que hacen los individuos, cómo se constituyen grupos y se relacionan entre sí y con otros que no comparten la vida cotidiana escolar, cómo trabajan y estudian, cómo interpretan las situaciones, las relaciones, las normativas y reglamentaciones, etc.-, registros de discursos escritos y orales sobre los cambios en dimensiones estructurales, organizativas, administrativas y de manejo financiero y registro de incorporación de grupos y organizaciones gubernamentales y sociales (estas incluyen de manera amplia ONGs, movimientos sociales, gremios, organizaciones vecinales y barriales, organizaciones empresariales, así como grupos informales) a la vida cotidiana de las escuelas. En nuestro estudio estas fuentes son primordiales porque nos interesa entender en qué consiste la modificación política de la vida cotidiana en las escuelas producida por la implementación de las políticas educativas y porque consideramos necesario incorporar las perspectivas de los actores afectados por dichas políticas para comprender el alcance de la “autonomía escolar” dentro de la denominada “reforma educativa” de este primer período

---

<sup>4</sup> Entre estos estudios, citamos a Dussel (2010), Cabado *et al* (2010), Montesinos y Schoo (2014). Trouillot (2011) desarrolla una crítica interesante a esta perspectiva analítica por tratarse de trabajos que han estudiado aspectos del proceso que nos ocupa desde una perspectiva que no toma en cuenta la trama de la cotidianeidad escolar, con las diversas lógicas que la atraviesan, para entender las perspectivas de los actores y los grupos sociales protagonistas y afectados por estas reformas.

del siglo XXI. En otras palabras, estudiar las escuelas como sitios donde la política emerge en actuaciones, comportamientos y discursos de individuos y grupos que en su mayoría no son reconocidos como actores políticos propiamente dichos.

Para ello, en este trabajo nos detenemos en el análisis del papel clave que juegan los programas denominados genéricamente como “socioeducativos” en las reformas –tanto en las acciones como en los discursos– y las modificaciones que producen en aspectos centrales de la vida en las escuelas: en su administración y organización, en la distribución de tareas y responsabilidades, en las relaciones intra e interinstitucionales y en el manejo de recursos financieros. ¿En qué consisten los proyectos de la escuela encuadrados dentro de “programas” que operan en ellas? ¿Cómo y en qué condiciones se imaginan, diseñan y presentan estos proyectos? ¿En qué aspectos modifican las actividades y los vínculos de los docentes, de los directivos, de los estudiantes, de los auxiliares? ¿De qué formas y en qué aspectos afectan la organización de la escuela?

Con el propósito de acercarnos a la comprensión de esas modificaciones, describimos y analizamos la implementación del proyecto “El Puente” -encuadrado en el “Programa de Fortalecimiento Institucional de la Escuela Media”- de una Escuela de Educación Media de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, creada en 1990. La generación e implementación de este proyecto desde el año 2006, involucró cambios a nivel personal, en las relaciones y el propio trabajo de los docentes involucrados que, desde la perspectiva de los protagonistas y de otros actores escolares, no sólo impactaron la marcha del proyecto, sino también aspectos de la organización de la escuela. Analizamos estos cambios incorporando visiones e interpretaciones de los protagonistas, cómo aludían a los mismos, lo que alcanzaban a comprender y lo que se presentaba como impenetrable y hasta enigmático.

El trabajo de campo fue desarrollado entre noviembre de 2012 y diciembre de 2014 en la escuela y en el barrio en el que viven los estudiantes que concurren a esta escuela<sup>5</sup>. Durante nuestras visitas, conversaciones, observaciones participantes y análisis de documentos

---

<sup>5</sup> El trabajo de campo fue realizado por Analía Meo, Linda Khodr y Verónica Solari Paz, investigadoras del equipo del Proyecto PICT1356-2010 cuya investigadora responsable es Diana Milstein. Las autoras de este trabajo agradecemos a Linda Khodr, Alejandra Otaso (investigadora del PICT mencionado) y a Luci Angelli por sus comentarios estimulantes. También agradecemos a las autoridades escolares, lxs docentes, preceptorxs y estudiantes por su permanente generosidad.

públicos y semi-públicos, fuimos conociendo la historia y el presente de la Escuela Municipal de Educación Media que llamaremos “Susana Montes” (nombre de la primera directora de la escuela), los Programas socioeducativos en los que está involucrada la escuela y el proyecto escolar “El Puente”. Participamos de manera continuada en diferentes períodos de las actividades que se desarrollaron en el Proyecto “El Puente”. En encuentros de profesores de distintas materias con alumnxs de diferentes años y divisiones en los cuales adultos y, a veces algunos jóvenes, “ayudaban” a otrxs en “la tareas”, en la resolución de “problemas que no se entendían”; “festejos de cumpleaños” de docentes o del hijo de alguna de las ex alumnas que iba al proyecto; reuniones de las investigadoras con docentes, estudiantes y ex alumnxs para hablar sobre la escuela y sus vidas; visitas de alumnxs y ex alumnos que pasaban a saludar, a pedir “información”, “consejo sobre la vida” y “apoyo” con materias que estaban haciendo en el nivel terciario. Asistimos a “actos escolares”, “recreos”, clases con diferentes docentes, actividades organizadas por la escuela en hora de clase para tratar cuestiones como “la sexualidad”, “visitas guiadas” a otros barrios de la ciudad, a “jornadas institucionales”, “supervisiones ampliadas”, y “jornadas por la NES” (Nueva Escuela Secundaria), etc. Sobre la base del conjunto de registros de situaciones observadas y en las que se participó, de las conversaciones más o menos informales con protagonistas, de los documentos que registran normativas, reglamentaciones, proyectos a los que se pudo acceder, pondremos también en discusión la relevancia de mirar la escuela “desde adentro”, para entender la lógica de las políticas educativas.

## **II**

Algunas investigaciones realizadas en nuestro país muestran cómo el proceso de descentralización del nivel medio impulsado durante la década de 1990 implicó una desconcentración del sistema; una transferencia de responsabilidades (tanto financieras, como administrativas y técnicas) del nivel central a los niveles provinciales de las autoridades educativas; diferencias significativas entre las políticas educativas provinciales y sus respectivas orientaciones y prioridades; acompañadas por una retórica que instaló a la “autonomía escolar” como un aspecto central de la denominada “modernización”. Esta descentralización es, en parte, asimilable con las reformas llevadas adelante en Europa y

Estados Unidos<sup>6</sup>. A fin de promover la “autonomía escolar”, en la Argentina se utilizaron financiamientos específicos a través de programas para llevar adelante “proyectos escolares” por docentes de la escuela (Tedesco y Tenti Fanfani, 2001) e implementar los llamados “Proyectos Educativos Institucionales”(PEIs), entre otros. Según Gorostiaga (2007), el objetivo de estos PEIs era promover que las escuelas formularan diagnósticos sobre las necesidades locales para implementar cambios pedagógicos que mejoraran la “calidad educativa” y contribuyeran a “un modelo de gestión basado en la escuela”, a partir de la participación de directivos, docentes, padres y miembros de la comunidad. La implementación de los PEIs “varió entre la adopción meramente formal o en función de programas nacionales que involucraban directamente a escuelas, pasando por su apropiación a nivel legislativo, hasta el diseño de programas provinciales propios impulsando su implementación en las escuelas y brindando capacitación y/o apoyo técnico” (Gorostiaga 2007). Los “proyectos educativos institucionales” como los “proyectos escolares” han sido instrumentos diseñados como parte de las políticas educativas que han buscado reorganizar algunos aspectos claves de la escuela. Entre ellos el rol de los directores, la organización de modalidades de enseñanza –tutorías, talleres, etc.-, la forma de trabajo de lxs docentes, el involucramiento escolar de lxs estudiantes respecto de sus escuelas y su estudio, la incorporación de nuevos roles docentes, técnicos y de asesoramiento a través de creación de nuevos cargos, la implementación de nuevas formas de coordinación de grupos de docentes, entre otros.

En línea con políticas establecidas en los 90, durante este primer período del 2000, tanto el Ministerio de Educación nacional como los provinciales y jurisdiccionales han generado programas, muchos de ellos incluidos dentro del rótulo “socioeducativos”, para estimular y financiar la realización de “proyectos escolares”. Durante los últimos años los recursos destinados a estos programas se han incrementado (Dabenigno y otros 2014), dato interesante

---

<sup>6</sup> Sobre este tema muchos autores han desarrollado estudios en diferentes países europeos, en EEUU y Canadá así como se ha estudiado también rasgos de este proceso en países latinoamericanos, de Australia, Asia y Africa, desde enfoques teórico metodológicos distintos. Si bien no lo hacemos en este trabajo, es nuestro interés incorporar algunos resultados de estos estudios –especialmente los que incluyen el análisis de la vida cotidiana de las escuelas- y realizar un análisis que permita describir rasgos y señas particulares que tuvo este proceso en el lugar donde lo estamos estudiando

para incluir en el análisis de los cambios que esto implica para la administración y organización de las escuelas.

Entre los programas más importantes por su expansión y sostenimiento mencionamos el “Plan de Mejora Institucional de la escuela Secundaria” (PMI) y, en la CABA, el “Programa de Fortalecimiento Institucional de la Escuela Secundaria” (PFIES)<sup>7</sup> que han generado una pluralidad de proyectos que modificaron las dinámicas de relación del día a día de la vida en las escuelas. Estos “programas” formaron parte de las políticas educativas de “descentralización” que tendieron a renovar las formas de regulación del poder con una apariencia de redistribución del mismo, pero continuaron contribuyendo a reproducir desigualdades sociales<sup>8</sup>.

Dado nuestro interés en estudiar estas formas renovadas de regulación del poder, analizamos las políticas en las dimensiones y tensiones que atraviesan la dinámica social en la escuela, generadas y producidas en gran parte por la pluralidad de actores sociales y políticos que se encuentran e intervienen en la cotidianeidad escolar. En esa dirección, nos detenemos a examinar la imbricación entre las relaciones personales y lo político para comprender las formas de gobierno que coexisten en la escuela desde su creación y que han sido consolidadas por la puesta en marcha de políticas orientadas a la mayor “autonomía escolar”, tales como el Programa de Fortalecimiento. Intentamos así enfocar los efectos del Estado a través de la experiencia vivida de los sujetos para entender cómo se logran esos efectos (Trouillot, 2011:165)<sup>9</sup>.

Asimismo incorporamos el concepto de “regulación” para analizar la coexistencia de mecanismos de coordinación, orientación y control del sistema educativo que contribuyen a producir “reglas de juego” y lógicas de acción específicas que se producen “de arriba hacia

---

<sup>7</sup> El PFIES es el antecedente directo de la creación y forma de trabajo del PMI.

<sup>8</sup> Los estudios más próximos son los realizados para el caso del sistema educativo, cuyas características de centralización y organización piramidal lo asemejaban en algunos aspectos al argentino, surgido históricamente bajo el modelo del primero, ha sido, entre otros, estudiado por Derouett-Besson (1996), Dutercq (2000), Dubet y Martucelli (1998)

<sup>9</sup> Trouillot plantea que el Estado es un conjunto de prácticas y procesos y los efectos que producen que necesitamos rastrear esas prácticas, procesos y efectos, para entenderlo. También plantea que “el desafío para los antropólogos es estudiar estas prácticas, funciones y efectos sin prejuicio de los sitios o las formas de los encuentros” (...) y que muchos efectos estatales pueden ser capturados, en parte, a través de los sujetos que contribuyen a producirlos. Este autor señala que, los etnógrafos están bien posicionados para seguir este emplazamiento mundial de las funciones y las prácticas estatales (Trouillot, 2011:164).

abajo” -a través de las decisiones y formas de control fijados por las autoridades políticas del sistema educativo- y de “abajo hacia arriba” -a través de las prácticas de los actores escolares (Reynaoud 1997, Maroy y Dupriez 2000, Maroy 2004).

### **III**

En 1990, como resultado de la convergencia de diferentes orientaciones de política educativa, se crearon escuelas nuevas y diferentes en la Ciudad de Buenos Aires. Se las llamó "Escuela Municipales de Enseñanza Media" (EMEM) y se las identificó con dos números: uno que hacía referencia a la escuela (a diferencia del resto de las escuelas secundarias que tenían nombres) y el otro al distrito escolar correspondiente. Estas escuelas fueron una novedad en un triple sentido. En primer lugar, fueron creadas por el gobierno municipal antes de la descentralización de las escuelas nacionales estatales secundarias. Algunos de ellas tenían edificios propios, pero muchas tuvieron que compartir el espacio con escuelas primarias. En segundo término, las EMEM fueron creadas en barrios donde había pocas escuelas secundarias con el objetivo explícito de brindar oportunidades educativas a jóvenes que, en general, sólo habían completado la escuela primaria o habían abandonado el nivel medio. En tercer lugar, la organización académica, social y pedagógica de las EMEM no estaba inscripta en marcos regulatorios específicos. Aspectos tales como el plan de estudios, la asistencia de estudiantes, la evaluación y la disciplina no estaban reguladas por reglamentos, resoluciones o decretos.

En el año 2014, Escuela de Educación Media (ex EMEM) 90 tiene alrededor de 400 alumnos distribuidos en 13 clases. Al igual que otras escuelas secundarias del Estado, el número de estudiantes es menor en los dos últimos años escolares. De acuerdo con los documentos escolares y las autoridades y docentes, la gran mayoría de los/as estudiantes viven en la "Villa 50". La escuela cuenta con 80 profesores, 11 preceptores, cuatro autoridades de la escuela (una director, una vice-directora, y una secretaria administrativa), un departamento de orientación escolar compuesto por un asesor pedagógico, una psicóloga y una psicopedagoga, y cuatro miembros del personal de limpieza, Funciona en un solo turno durante la noche y opera en las instalaciones de una escuela primaria y un jardín de infantes. En el momento de su creación, las EMEM dependían del Gobierno Municipal de la Ciudad de Buenos Aires. Éste no contaba con agencias administrativas y burocráticas que



regularan las escuelas secundarias. En ese momento existía el departamento llamado “Dirección de Educación post-primarias” al que las escuelas municipales estaban vinculadas formalmente (Capelacci y Juarros 2008). Según Más Rocha (2006), la creación de las EMEM podría ser entendida en parte como el resultado de la anticipación política del gobierno local respecto del proceso de “descentralización” que se inició formalmente dos años después de la creación de estas escuelas. En la Ciudad de Buenos Aires, dicho proceso implicó la transferencia administrativa y económica de las escuelas secundarias del estado nacional (con sus edificios, recursos humanos y estudiantes) al gobierno local en 1993 (Macri 2006). Esta situación fue experimentada por profesores, autoridades escolares, supervisores y los sindicatos docentes como “la retirada” del estado; como una imposición y no como el resultado de demandas y luchas de base por mayores niveles de autonomía; como ataque a las condiciones de trabajo de los docentes, y a la calidad de la educación. En las EMEMs, sin embargo, la situación era diferente. Su creación como escuelas municipales no había incluido ni marcos regulatorios específicos del plan de estudios, ni de asistencia y comportamiento de los estudiantes, ni de nombramiento de docentes. Se adoptaban regulaciones pre-existentes de manera flexible y creativa. Un supervisor de escuela ilustró esta situación novedosa en el sistema educativo local:

cuando se armaron las escuelas (...) no había normativa (...) la otra vez se caracterizó a los directores de las EMEM históricas como “la gente que está acostumbrada a negar la normativa o a no responder a la normativa”. No, *no teníamos normativa* (...) *no había*, estaba la normativa de nación y no dependíamos de nación (...). Municipalidad no tenía dirección de media, tenía post-primaria. (...) Nos reuníamos y decidíamos, después bueno, usamos el régimen de calificaciones de nación, no vamos a hacer uno nuevo. Se usó ese. “Bueno, ¿qué hacemos con inasistencias?”. Amonestaciones nunca hubo, se trabajó desde los primeros años con consejo de convivencia. En 1990. Pero nunca hubo amonestaciones y nunca hubo alumnos libres. Había un régimen de asistencias, no de inasistencias. (...) Nadie nos decía “bueno, cuando llegan a 15 le tienen que hacer firmar la reincorporación”.

Las EMEM, en comparación con las otras escuelas secundarias que habían pasado a depender del Estado municipal, tenían margen de maniobra para definir la organización de aspectos centrales de la cotidianeidad escolar dentro y fuera del aula. Desde la perspectiva de las autoridades educativas del gobierno municipal, la creación de las EMEM apuntó a “ampliar la cobertura” de la educación secundaria mediante la “inclusión” de jóvenes pertenecientes a

grupos sociales, que históricamente no tuvieron acceso a este nivel educativo. Para ello, se asignaron recursos presupuestarios específicos para estas escuelas que, a su vez, también crearon distintas estrategias para obtener apoyos materiales y simbólicos de diferentes tipos de organizaciones -tales como equipos de investigadorxs universitarixs y fondos asignados a programas destinados a “captar” estudiantes secundarios que estaban fuera del sistema.

En el momento de su creación, en algunos aspectos, las escuelas EMEM estaban en una relativa mejor posición, que las escuelas municipalizadas después de sancionada la Ley de descentralización. Tenían más control sobre la dotación de personal, el plan de estudios y el comportamiento y asistencia de sus estudiantes; eran más pequeñas y contaban con una proporción superior de profesorxs por estudiantes que las de otros establecimientos; tenían un asistente pedagógico y tutores, y contaban con el apoyo de figuras claves de la Secretaría de Educación. Estas características contribuyeron a que supervisores, directores, docentes y preceptores identificaran a estas escuelas definir como "diferentes" y destinadas a jóvenes “en riesgo” y “vulnerables”, residentes en asentamientos informales, "villas miseria" y zonas urbanas pobres.

En el caso de la escuela de este estudio, la capacidad de crear reglas propias para regular lo escolar se expresó, por ejemplo, en la decisión de la primera directora de facilitar la continuidad de los estudios de las adolescentes embarazadas o madres a partir de la puesta en marcha de una normativa propia, ajena a la que se usaba en las escuelas estatales de nivel medio, donde estas adolescentes se veían compelidas a abandonar la escolaridad<sup>10</sup>.

La escasa regulación del Estado municipal también se expresó en las formas en que fueron seleccionados lxs primerxs directorxs de las EMEM y gran parte del personal docente original. La normativa nacional que regulaba la contratación de autoridades no fue aplicada. Lxs directorxs fueron elegidos por las autoridades educativas del gobierno municipal a través de designaciones personales -incluida la primera directora de la escuela de nuestro estudio- de acuerdo a consideraciones personalizadas de sus trayectorias y trabajo con jóvenes de “grupos vulnerables”, sus "compromisos" y sus credenciales políticas -adquirida a través de su "militancia" o la participación política en el Peronismo gobernante en la Ciudad al

---

<sup>10</sup> Esta iniciativa de la escuela se constituyó más tarde en un Proyecto de la Ciudad de Buenos Aires y más tarde fue un programa nacional.

momento de creación de estas escuelas (Más Rocha 2006). En la escuela de nuestro estudio, Susana, la primera directora, tenía trato personal con quien era entonces Secretario de Educación de la Ciudad y estrechos vínculos con una de sus colaboradoras más importantes. Susana había “militado” en otra “villa de la ciudad” y había participado activamente en el peronismo. Ella también designó de manera personal al asistente pedagógico, a muchos docentes y preceptores, considerando sus experiencias previas con poblaciones similares a las de la EMEM (ya sea en escuelas primarias o secundarias, y / o en organizaciones políticas o sociales), su "respeto" hacia ellos y su interés en participar de la construcción de una escuela secundaria "diferente". En relación con los primeros preceptores, Susana consideró que era fundamental que vivieran en la "villa". Ellos tenían que conocer a lxs estudiantes, sus familias y sus condiciones de vida con el fin de forjar buenas relaciones entre la escuela y lxs estudiantes, y de anticipar y dar respuesta a conflictos entre estudiantes (que, en general, lxs adultxs los asociaban con “problemas” entre ellos en el "barrio" / "villa").

La elección de autoridades escolares y de algunxs miembrxs del personal docente basada en sus cualidades personales y / o credenciales políticas o militantes fue una novedad dentro del sistema educativo porque tanto las condiciones de trabajo como las formas de selección del personal docente y sus carreras en las escuelas estatales, están reguladas por el Estatuto del Docente que es un marco normativo que a nivel nacional existe desde 1958.

Diferentes directoras de la EMEM, docentes contratados al momento de la creación de esta escuela y preceptores, aseguraban que esta forma de designación personal había otorgado “mayor margen de maniobra” y había sido muy positiva, porque había permitido la constitución de un grupo comprometido que aspiraba a responder creativamente a lo que ellos y Susana consideraban como “necesidades” de sus estudiantes. Esta forma de contratación promovió desde el inicio, en esta escuela, vínculos laborales basados en relaciones personales fundadas en la confianza, fuera esta generada en relaciones de amistad, familiaridad, actividad gremial o política.

La modalidad de regulación del Estado expresada en (1) relaciones personalizadas de directorxs con funcionarios políticos no subordinadas a la estructura jerárquica organizada, (2) un funcionamiento ajeno al Estatuto del Docente, (3) el permiso para que cada escuela incorpore personal docente, técnico y administrativo, colaboradores externos a la institución

y recursos materiales y (4) la autonomía de cada escuela para elaborar proyectos sin visado de las autoridades jerárquicas superiores, da cuenta de prácticas estatales que nos permiten captar en qué consistieron los cambios organizativos, de gobierno y control que operaron como efectos de los procesos denominados “descentralización” y “autonomía Escolar”. A la vez, también podremos contar con más elementos para entender que estos procesos no implicaron ninguna forma de debilitamiento o achicamiento de la presencia del Estado en las escuelas-no sólo las públicas-, tal vez estamos ante la presencia de una forma inédita de fortalecimiento y expansión del Estado.

#### **IV**

##### *a) “El Programa de Fortalecimiento” como nuevo modo de regulación institucional*

A partir del año 2000 y habiéndose establecido por ley la obligatoriedad del nivel medio en la Ciudad de Buenos Aires se desplegaron programas educativos e iniciativas locales con el propósito declarado de “garantizar el acceso, la permanencia y la graduación” de lxs estudiantes secundarios. Con ese propósito se creó un régimen asistencial especial para madres y padres estudiantes (ley 709, año 2002) y un régimen de convivencia escolar en el que se enunció la participación de los docentes, padres, estudiantes y autoridades (ley 223, año 2002). Asimismo, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires destinó recursos materiales y humanos para acompañar a las escuelas, los docentes y los estudiantes en este proceso que denominó “universalización del nivel medio que incluyó, en el año 2004, la creación de las “Escuelas de Reingreso” destinadas a jóvenes con “trayectorias educativas interrumpidas”.<sup>11</sup> Como parte de la misma perspectiva de reforma para la escuela media, el GCBA creó el “Programa de Fortalecimiento Institucional de Escuelas secundarias” en el 2001 (Resolución 439/GCBA/2001). El propósito declarado por parte de las autoridades fue brindar recursos adicionales a las escuelas para que llevaran adelante “proyectos institucionales” que se orientaran a la retención y apoyo de la enseñanza de los jóvenes. Recién en el año 2008 (Resolución Nro 8648-MEGC-08), se aprobaron los “Manuales” o “Pautas para la elaboración de Proyectos y la utilización de módulos institucionales” para

---

<sup>11</sup> Sobre la descripción de estas políticas tal como fueron enunciadas y propuestas por las autoridades, pueden consultarse documentos públicos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y textos de autores tales como F. Terigi (2008)G. Tiramonti (2004)

que fueran aplicados en las escuelas de nivel medio dependientes de la Dirección de Educación Media, de Educación Técnica, de Educación Artística y de Formación Docente, y para los Centros Educativos de Nivel secundario. En el primer “Manual” el programa quedó definido como "una estrategia para la construcción de las políticas públicas" (PFIES 2008: 7), cuyo objetivo central era "generar y consolidar aquellas condiciones institucionales favorables al trabajo de equipos docentes en proyectos que se orienten hacia la inclusión educativa de todos los estudiantes" (PFIES 2008: 7). Este programa financió proyectos que fueron generados y llevados adelante por docentes en las escuelas. Explícitamente buscaba financiar proyectos que alteraran las formas de trabajo de los docentes y mejoraran el involucramiento y rendimiento escolar de lxs estudiantes.

Diferentes versiones del documento "Guía para la elaboración de proyectos y la utilización de módulos institucionales" (PFIEM 2008, 2009, 2011, 2013) evidencian que “Fortalecimiento” aspira a producir nuevos desempeños para docentes y estudiantes. En cuanto a lxs docentes propone integrarlos en “equipos de trabajo” que desarrollen actividades dentro y fuera del aula no limitadas a sus experticias técnicas o profesionales y modificar así los modos habituales de trabajo reducidos a la enseñanza de asignaturas o áreas de conocimiento específicas, dentro del aula. Lxs estudiantes son explicitamete considerados actores sociales con capacidad para incorporar la relevancia y la necesidad de completar el nivel medio para sus vidas sociales y ocupacionales.

En cuanto a los proyectos, el PFIES ha priorizado distintos tipos de “proyectos” escolares. En el año 2013, por ejemplo, se destacaron: los “Proyectos que revisan la enseñanza y la propuesta formativa de la escuela”, los “Proyectos de apoyo, seguimiento y orientación de las trayectorias escolares”, y los “Proyectos y Programas dirigidos a la Escuela Secundaria” (tales como pasantías en el marco del programa “Aprender Trabajando” y en el de “Retención Escolar de alumnxs madres, padres y embarazadas”).

Desde una perspectiva de política instrumental que considera a la política como una herramienta racional y técnica utilizada por los responsables políticos (como las autoridades educativas, asesores pedagógicos, asesores técnicos), "Fortalecimiento" podría entenderse como una estrategia desplegada para resolver problemas y promover cambios en las escuelas estatales. Sin embargo, algunos de los cambios experimentados como importantes para los

propios docentes que produjo la implementación de proyectos, afectaron facetas de su trabajo y relaciones en la escuela y provocaron cambios no referidos en los documentos oficiales. Para mostrar esto tomaremos como ejemplo la asignación de "módulos institucionales" (en adelante MI) para pagar el trabajo de profesores en los "proyectos" de las escuelas derivados de "Fortalecimiento".

La asignación de fondos para esos "módulos" se distribuye por proyecto y por escuela según una "fórmula" que tiene en cuenta determinados componentes: cantidad de matrícula; total de alumnos/as "repetidores", que abandonaron ("salidos sin pase"); promovidos al siguiente año escolar; con "sobre-edad"; cantidad de turnos y uso efectivo de los módulos asignados el año anterior (PFIEM 2008). No hemos encontrado documentos oficiales que indiquen cuál es el peso relativo o la operación aritmética entre los componentes de la "fórmula". Los docentes y autoridades escolares tampoco conocen cómo se realiza el cálculo de esa "fórmula". De ahí que no es posible estimar para quienes trabajan la cantidad MI que cada escuela debe recibir por los proyectos cada año. Este manejo del presupuesto es considerado por docentes y supervisores como poco transparente, sobre todo porque en la guía oficial utilizada para solicitar MI explícitamente se enuncia que el monto que se asigna no puede ser cuestionado por las escuelas, debido a que lo que reciba una escuela no puede ser alterado sin afectar el monto asignado a otras (PFIEM 2008). Ahora bien, los MI se materializan en dinero que se paga mensualmente. Cada MI es equivalente a 40 minutos de trabajo, o sea el tiempo de duración de una clase y los docentes cobran por MI asignados según su integración a proyectos. Queda introducida así, una nueva forma de retribución por el trabajo docente que se superpone a la instituida –los salarios de acuerdo con escalas predefinidas establecidas por el "Estatuto del Docente", normativa que regula aspectos centrales de la contratación, condiciones laborales y "carrera" de lxs docentes.

A esta situación se agrega que el/la director/a es la persona responsable en cada escuela de decidir quiénes reciben MI y cuántos MI. Esto implica tomar decisiones sobre el valor que se asigna a cada proyecto y sobre el trabajo de lxs docentes desempeñado en cada caso. Si tomamos en cuenta la relevancia de las relaciones personales en la designación de autoridades escolares en el caso de las EEM y en la constitución de una parte del plantel docente, podremos advertir que una estrategia poco transparente a nivel de asignación de recursos por

parte de la agencia estatal promueve un aumento del poder discrecional de las autoridades de las escuelas expresa e implica formas inéditas de regulación y control a nivel local por parte de lxs directorxs de escuela.

Desde sus inicios, “Fortalecimiento” ha exigido que lxs directores de escuela fueran los responsables de la selección de los proyectos y de lxs docentes a los que se les asignaba los MI. Asimismo, son los/as responsables de elevar la solicitud de fondos a la supervisión y al PFIEM. Los supervisores deben aprobar los proyectos que hasta este año eran evaluados por el "Comité de Coordinación" de “Fortalecimiento”. De acuerdo con documentos oficiales, lxs directores también son responsables de controlar el cumplimiento de los proyectos y del trabajo y asistencia de lxs docentes involucrados (PFIEM 2008, 2009, 2011). La introducción de los MI ha implicado la creación de un circuito oficial paralelo de asignación de recursos a los docentes. Si bien lxs directores no pueden seleccionar formalmente a lxs docentes para sus escuelas (aunque en muchos casos lo hacen), deben elegirlos para la realización de los proyectos de “Fortalecimiento” y de otro programa denominado “Plan de Mejora”. Los términos de contratación de los docentes, de manera similar a la etapa de creación de la escuela de nuestro estudio, no siguen los lineamientos establecidos por el “Estatuto del Docente”, que exigen la presentación de antecedentes ante una Junta de Clasificación Docente que jerarquiza a los candidatos según el puntaje total que hayan obtenido para luego otorgar los cargos vacantes en las distintas escuelas. Esta modalidad de incorporación instalada da cuenta de una redefinición en términos de favores, influencias, cercanías, contraprestaciones entre directores y docentes que introduce como legítima una práctica informal, ajena a la normativa existente pero consonante con reglas relativamente aceptadas entre quienes trabajan en las escuelas. Vemos así en el ejemplo, que la directora ya no se comporta como una colega con funciones de autoridad superior en aspectos pedagógicos, didácticos, administrativos, burocráticos, sino que cumple funciones de empleadora o gerente y el docente pasa a ser empleado de esta directora. Ambos pierden ciertas prerrogativas y conquistan otras que, en cualquier caso, precarizan el trabajo docente, así como tensionan y desacomodan la organización, el funcionamiento y las relaciones entre sujetos y grupos en la escuela. El gobierno, como operador del Estado, al redefinir la modalidad de contratación de docentes y trabajadores en las escuelas también redefinió en un aspecto relevante, la

modalidad de intervención y control en la escuela. Produjo así un alejamiento del esquema de relaciones entre Estado y escuelas que rigió con anterioridad a la década del 90 y un desplazamiento hacia una regulación informal, mediante contactos informales y gestiones personales que tiende más a desarticular y dsorganizar una institución, que a producir un funcionamiento “autónomo”, fomentar la participación, redistribuir el poder, promover la “inclusión educativa”.

*b) Formas de regulación local y condiciones de trabajo docente: el caso de “El Puente”*

“El puente...Tender un puente que nos permita saltar al otro lado”, nombre oficial del proyecto, fue creado en el 2006 y, desde entonces, ha sido financiado por el "Programa de Fortalecimiento" (de ahora en adelante nos referiremos a este como "Fortalecimiento", que es la manera en que las autoridades y docentes se refieren a este programa). “El Puente” se inscribe en una “línea” prioritaria del PFIES: “Proyectos de apoyo, seguimiento y orientación de las trayectorias escolares”. En el lenguaje del PFIES, este “proyecto” brinda “apoyo” a “la terminalidad de los estudios secundarios”, para “la preparación de materias previas y evaluaciones parciales” y para “el apoyo a la cursada de asignaturas consideradas críticas”. En los años 2013 y 2014, este proyecto contaba con la mayor cantidad de MI. Esta situación reflejaba el reconocimiento de las autoridades hacia su coordinadora, Bety, y que –en palabras de la directora de la escuela- este era un proyecto “con el que podemos lucirnos” y que “tenía resultados concretos”. Esto no siempre fue así y la creación y ritmo de crecimiento de este “proyecto” sólo puede entenderse en el marco de la historia de la escuela y las maneras específicas que asumieron las “reglas del juego” que se fueron configurando en la escuela para definir quiénes obtuvieron recursos del PFIES en distintos momentos.

“El Puente”, como se mencionó anteriormente, fue creado en 2006 gracias al apoyo de la que fue la segunda directora de la escuela. Previamente, Susana (la primera directora) rechazó la idea de crear este "proyecto" debido a la existencia de conflictos con el director de la escuela primaria. Bety (creadora de “El Puente”) "sabía" que Susana acordaba con los objetivos del "proyecto". Cuando conversamos con ella sobre aquel primer rechazo, Bety comentó que seguramente la directora pensaba que era "imposible" implementarlo a contra-turno, porque "no teníamos nuestra propia escuela" y “el director de la escuela primaria no iba a acceder a



nuestro pedido". En esa misma conversación, Bety habló de lo que internamente la impulsaba a poner en marcha este proyecto:

Otra que siempre tuve en la mira es que tuvieran un lugar amable. ¿Viste como cuando un chico vuelve a la casa y hace las tareas? ¿y tiene la leche o la merienda? ésa era mi idea. que se sintiera bien, contenido, que tuviera acceso a la información, que uno le pudiera decir: “mirá, a ver si ves esta oración, a ver qué te parece” dar más herramientas que, por a veces falta de tiempo, en el aula no se puede. Y que después, si tuviera ganas de leer, leyera. Si tuviera ganas de contarme algo, contara. ¿Qué se yo? Todo eso ¿no? Un lugar acogedor. Demostrar que todos podemos porque, si bien en esta escuela, todos luchamos por lo mismo, a veces, se dice “estos chicos no aprenden” “estos chicos no aprenden” y “no tienen vocabulario”. Yo digo si creamos mejores condiciones, todos tienen condiciones para aprender salvo que tenga un problema neurológico. De todas maneras, por un camino o por el otro. Esa posibilidad de tener paciencia. No todos entramos por el mismo lugar, ni el mismo momento. “El Puente” tenía que ofrecer eso. (...)

Bety quería abrir la biblioteca para que los estudiantes tuvieran un lugar para "leer", "ver videos", "acceder a la información", y para "hablar de lo que ellos quisieran", antes de la jornada escolar. Bety comparó "El Puente" con "volver a casa". De acuerdo con las autoridades escolares, Bety y otros docentes, lxs estudiantes no tenían un "lugar físico propio" en sus hogares. Muchos de ellos residían con varios adultos y hermanos en pequeñas casas precarias y no tenían espacio físico para estudiar o para guardar materiales -como libros, enciclopedias, computadora- para leer, estudiar o hacer "los deberes". Antes que estuviera en ejecución el proyecto, la biblioteca de la escuela secundaria sólo estaba abierta durante el horario escolar y raramente era utilizada por los estudiantes. Además, Bety y otros profesores se dieron cuenta que los jóvenes no leían habitualmente y como ella había sido bibliotecaria en una escuela primaria, buscaba crear un espacio similar en la EMEM.

Bety nos contó que a principios de los 2000 ella sabía que "había profes que hacían proyectos", pero no sabía "qué hacían" ni "por qué los hacían ellos y no otros" y "pensaba que no podía pedir plata para hacer un proyecto". Ella se enteró de la existencia del Programa "Fortalecimiento" a través de la segunda directora, Martina, quien la puso al tanto de que

podía solicitar MI. Martina tenía muy buena relación con Bety y la instó a presentar sus ideas como un “proyecto”. El problema según Bety estaba en que ella “no sabía cómo escribir el proyecto” y Martina se lo escribió. En palabras de Bety:

¿de dónde salen los proyectos? yo no sabía. A mí la que me avivó fue Marianela Rodríguez. ¿cómo que hay proyectos y yo nunca los vi? pero ¿dónde están? ¿quién los dirige? y B, C. pero ¿cuándo lo hacen? Algunos lo hacían en el mismo horario de trabajo. No me parecía bien. (...) No sabía cómo hacían esos docentes. Yo pensaba que la dirección le decía a tales personas por su idoneidad que los hicieran. Hasta que Martina me dijo “no, el que quiere escribe un proyecto y lo tiene que entregar”. Pero yo no lo sabía.(...) No sabía cómo escribir un proyecto. Marianela me invitó a su casa un sábado a la tarde y nos pusimos a charlar. Hablábamos y ella escribía. Ella escribió el proyecto. Si no hubiera sido por ella yo no hubiera podido presentarme.

Esta falta de publicidad de la existencia de fondos para “proyectos”, de la forma de solicitarlos, y de los criterios utilizados por la dirección persistía. Durante nuestro trabajo de campo, varios profesores nos contaron que no sabían de “dónde” venían los fondos de los “proyectos” (si eran del Programa de Fortalecimiento o de otro, del gobierno de la Ciudad o del Ministerio de Educación de la Nación, o si contaban con financiamiento propio de la escuela). Tampoco conocían cómo eran elegidos lxs docentes que llevaban adelante estas iniciativas, ni cómo se decidía la cantidad de recursos económicos que se les asignaría. Marisa, profesora de plástica y amiga de Bety, nos contó cómo la directora no la tuvo en cuenta para hacer un mural con los “chicos” en uno de los pasillos de la escuela con “dinero de un proyecto”. Ella no entendía por qué no la habían tenido en cuenta, ni por qué habían elegido “al amigo del asistente pedagógico que no trabajaba en la escuela” para hacer ese trabajo. Marisa era una docente que tenía formación en artes plásticas, dictaba varias materias en la escuela y era muy valorada por Bety y otros docentes. Bety también compartió con nosotras esa sensación de injusticia y también “bronca” porque los módulos habían sido asignados a un “amigo” del asesor pedagógico, “que no tiene nada que ver en la escuela”. Lxs docentes y jóvenes con los que hablamos sobre el mural coincidían que “no tenía nada que ver” con los “chicos” de la escuela. Lxs estudiantes con los que hablamos y que participaron en su producción nos contaron entre risas y, a veces, con algo de bronca

contenida, que lo que ellos hicieron con el docente para preparar el boceto del mural, “no tenía nada que ver” con lo que finalmente quedó. La directora, en cambio, estaba muy contenta con el mural, por haber obtenido recursos para hacerlo, Haber conseguido la autorización de la dirección de la escuela primaria para pintar las paredes (algo que había sido “un logro” para la directora teniendo en cuenta las conflictivas relaciones que habían tenido las escuelas en un pasado reciente), y por cómo había quedado. A mediados del año lectivo 2014, Santiago –ex coordinador de un proyecto- dudaba de las razones por las que la dirección interrumpió sus MI: “dicen que hay menos plata, pero no entiendo por qué le dieron los módulos a los que hicieron el mural. Aunque me parece muy bien que se lo hayan dado a El Puente. Ellos sí trabajan”.

En el caso del proyecto “El Puente”, la gran mayoría de lxs docentes con lxs que conversamos conocían su existencia pero no todxs sabían cómo era financiado, ni tampoco sabían cómo se había seleccionado a lxs docentes que lo integraban ni a su coordinador. Sí conocían que funcionaba a contra turno y ofrecía “apoyo” en distintas materias en la biblioteca de la escuela. “El Puente” era el “proyecto” con mayor cantidad de MI, el que, según la directora, más se podía mostrar porque tenía resultados concretos y el que era considerado “más necesario”. En un contexto de mayores presiones por “incluir”, “El Puente” adquiría centralidad e importancia porque “aumentaba el número de graduados” de la escuela.

La escasa visibilidad de los “proyectos” así como de los criterios para seleccionarlos, también se hizo evidente en la última Jornada Institucional<sup>12</sup> en 2013. El objetivo de esa reunión era informar a docentes y preceptores sobre los “proyectos”, sus objetivos y sus relaciones con el "Proyecto Escuela Institucional" (PEI). Esa fue la primera vez que las autoridades escolares realizaron una reunión con el personal docente para conversar sobre los "proyectos" y la necesidad de "articularlos" en el "Proyecto Escuela". Las presiones de las autoridades educativas nacionales y locales, a través de las "supervisiones ampliadas" que se empezaron a realizar en el 2013, habían influido en la definición de la "agenda" de esa Jornada Institucional. Cuando el profesor que coordinaba la reunión preguntó a los colegas si sabían

---

<sup>12</sup> Las Jornadas Institucionales son reuniones de docentes y directivos (a veces pueden participar personas que no son docentes) que se desarrollan aproximadamente una vez por mes con suspensión de clases como parte de la capacitación en servicio de los docentes: Estas Jornadas fueron una conquista de los gremios docentes y en la actualidad están en el calendario escolar.

cuáles eran los proyectos que existían en la escuela, la mayoría manifestó desconocimiento. En varias ocasiones, fuera de ámbitos formales de reunión, varios profesores nos habían comentado que nunca habían visto el PEI, que no sabían quién “hacía los proyectos y para qué”, tampoco cómo se financiaban ni quién los financiaba. Una docente en una oportunidad conversando sobre este tema, dijo que “en la otra escuela te pagan todo el dinero antes de empezar el proyecto. Creo que cómo te lo paguen depende de la escuela, pero no lo sé”. Durante nuestro trabajo de campo cómo Estela y Mónica –la directora y la vicedirectora– jugaban un rol central en la selección de proyectos y en el uso de los recursos humanos y económicos para los mismos. En esta selección ingresaban como un elemento muy relevante las relaciones personales que ellas tenían con distintos docentes y grupos de docentes de la escuela. Ellas explícitamente nos expresaron que elegían a lxs docentes de acuerdo a pautas que nombraban como la “confianza”, “saber que van a trabajar”, y “que se comprometen con la escuela”. Esta “confianza” y reconocimiento del “compromiso del otro” se anclaban en relaciones personales –ya sea de amistad, parentesco o basada en afinidades de distinto tipo– que podían haberse forjado fuera de la escuela o luego de haber ingresado en la escuela y a partir de “caer muy bien” a alguna de las personas cercanas a la dirección. Así por ejemplo, a pedido de Bety antes de jubilarse, la directora nombró a Faustino como coordinador de “El Puente”. Para Bety, él era su “sucesor” e iba a ser capaz de “continuar y mejorar” el trabajo que se estaba haciendo en “El Puente”. La palabra de Bety era muy valorada por la directora, quien también expresó en numerosas oportunidades el buen trabajo que hacía Faustino tanto en “El Puente” como en sus clases. La directora también decidió asignar “módulos institucionales” de “El Puente” a Juan para realizar tareas que no tenían que ver con este proyecto. Esta situación era conocida por lxs docentes de “El Puente”. La directora le asignó MI para que arreglara las netbooks del programa “Conectar Igualdad”, tarea que no recibía ningún financiamiento específico y, según Juan y otrxs docentes, se había convertido “en un gran problema”. Juan nos contó que tenía que trabajar más horas que las de los módulos para intentar cumplir con esa tarea. Juan era docente de informática y gozaba de reconocimiento de las autoridades “por su trabajo y compromiso”. Fue invitado a ser docente de la escuela por la directora fundadora. Ella lo conocía por ser el sobrino de una militante peronista de la localidad en la que se ubicaba la escuela, de quien era una gran

amiga. Juan nos contó en distintas oportunidades que Susana descubrió en él la vocación docente. Juan mantuvo buenas relaciones con las sucesivas autoridades, a diferencia de la mayor parte de los docentes, entraba y salía de la sala de dirección con soltura y siempre era bien recibido y siempre escuchado por ambas directoras. Los ejemplos del peso de las relaciones personales par la asignación de cargos y selección de proyectos son múltiples y variados según nos consta por el tiempo en el que estuvimos participando de las actividades en la escuela y por los comentarios de los docentes, los preceptores, los estudiantes. Valga aclarar que esta forma de regulación de la incorporación de personas y proyectos no se hace a través de acciones ocultas o encubiertas, sino que es relativamente pública. Relativamente porque hay algunas situaciones que por la proximidad en la relación tratan de comentarse lo menos posible. Pero otras, como el ofrecimiento que la vice-directora le hizo a una de las investigadoras de este equipo para que sea “tutora” de un curso “muy difícil”, “con el que nadie quiere trabajar”, se hizo de manera enfáticamente pública.

## **V**

Como analizamos más arriba, las ex EMEM nacieron como escuelas con niveles de autonomía mayores que las escuelas secundarias nacionales que co-existían en la Ciudad de Buenos Aires y que pocos años después de haber sido creadas las primeras, fueron municipalizadas. En estos primeros años, la directora de la escuela de nuestro estudio eligió a muchos de lxs docentes y preceptores, forjó relaciones estrechas con familias y estudiantes, con organizaciones no gubernamentales, universidades. Como sintetizó una docente intentando contar quién había sido Susana allí: “ella era como una madre [que] todo lo contenía [y que] tenía que estar en todo”. Esa forma de liderazgo de esta directora no volvió a repetirse, la escuela se fue institucionalizando cada vez más y quienes la sucedieron ejercieron una forma de dirección escolar más convencional. Sin embargo, como hemos mostrado, las directoras continuaron teniendo márgenes de maniobra para disponer y distribuir recursos monetarios entre docentes (aunque con variables volúmenes en distintos momentos, llegando a un máximo en el año 2013 por el funcionamiento del PFIES y del Plan de Mejora Institucional del gobierno nacional) y para seleccionar a algunxs docentes por vías informales (tales como llamar a ciertos docentes cuando “no se presentaba nadie a cubrir un

cargo”-como el caso de la investigadora del equipo- o cuando tenían que reemplazar a un docente frente a curso o tutor por una suplencia).

Hemos mostrado cómo operaba en la EEM una forma de regulación local, situada y activa que da cuenta de cómo los actores escolares se re-apropiaban y re-definían las lógicas que orientaban la distribución de recursos materiales y simbólicos. Esta lógica podría pensarse como “regulación autónoma”, expresión que utilizan Dupriez y Maroy (2003) para dar visibilidad a las maneras en que los actores sociales “juegan” y participan en la producción de orientaciones a la acción. La comprensión de lo que hacen en términos de “juegos” apunta a reconocer las capacidades de los actores sociales para producir y poner en acción o rechazar reglas instaladas como parte de la “regulación institucional”. El concepto de “regulación institucional” refiere al conjunto de acciones desplegadas por una instancia – gobierno o jerarquía en una organización- con el objetivo de orientar acciones e interacciones de los actores sobre quienes se detenta cierta autoridad (Maroy y Dupriez 2000).

Así, por ejemplo, el grupo de docentes que estaba en los “proyectos” era el que, de manera frecuente en el año 2014, era convocado para participar en las distintas reuniones en las que se definió el “Proyecto Escuela” (convocadas por el equipo de conducción y a las que asistieron lxs coordinadores de las áreas y de la mayoría de los “proyectos” (en algunos casos estos roles se superponían). En esas reuniones, inéditas en la historia de la escuela, lxs docentes con “proyectos” aprobados por la dirección, contaban qué se proponían hacer. Allí no se discutían los criterios por los cuales se otorgaron las horas a los diferentes “proyectos”. Sólo ocasionalmente se hablaba de alguno en particular, aunque se lo hacía sólo con el objetivo de clarificar algunas cuestiones respecto de sus “objetivos” o “estrategias”. En estas reuniones el Asesor Pedagógico era el encargado de “presentar” estos “proyectos” y lo hacía leyendo en voz alta los textos que él había decidido incluir de cada “proyecto” en el PE. Cada coordinador de “proyecto” tenía que haber enviado su propio “proyecto” para que el AP lo incluyera en el PE.

El análisis precedente también ha rastreado como el PFIES reforzó en la “Escuela de Susana” el rol de la directora de la escuela y amplió sus capacidades para decidir qué tipo de “proyectos” y a qué docentes se financiaba, instalando maneras informales –y a veces poco transparentes- para la distribución de recursos que eran reguladas por las relaciones de

confianza y afinidad (ya sea personal, fundada en el parentesco, o en la militancia social con poblaciones similares a las que concurre a la escuela).

Este reforzamiento del rol de la directora era acompañado por la intensificación de su propio trabajo. La directora tenía que ir a buscar los fondos del PFIES a una cuenta de ahorro a su nombre. Ella no sólo tenía que utilizar tiempo fuera de su jornada laboral para realizar estas operaciones sino que también tenía que asumir riesgos personales por la manipulación de sumas importantes de dinero. En sus palabras: “tengo que ir varias veces al cajero automático para sacar todo el dinero, con el miedo que me roben o pase algo con toda esta plata”. Asimismo, distribuir estos fondos suponía el llenado de variados formularios con información sobre lxs docentes, los “proyectos”, y las liquidaciones de fondos, tareas que se sumaban a las muchas que el equipo de conducción tenía que llevar adelante cotidianamente. En el año 2014, debido a las nuevas presiones de las autoridades educativas locales, la dirección también tenía que convocar y organizar las reuniones con el Consejo Consultivo para definir el PE y decidir los “proyectos” escolares para los cuales se solicitaría. Asimismo el equipo de conducción debía participar de “supervisiones ampliadas” a las que debían asistir no sólo el supervisor de la escuela sino las Asistentes Técnicas del PFIES y del PM con el objetivo de “acompañar” a la escuela en la elaboración del PE y en la articulación de éste con los “proyectos”. Sorprendentemente, esta sobrecarga de trabajo no era cuestionada por la directora –talvez podíamos escuchar algun queja. Ella aceptaba esta modalidad y arguemntaba que lo ahcía porque era la única posibilidad de “conseguir más cosas para los chicos”.

Así, la introducción de MI evidencia nuevas formas de “regulación institucional” del trabajo de lxs docentes que participan en estos “proyectos escolares”<sup>13</sup>. Los MI en palabras de lxs docentes de “El Puente” son “parte del salario”, porque se abonan junto con los sueldos mensuales y se vuelcan a los recibos de sueldo como sumas no remunerativas, lo cual implica que el Estado no paga ni obligaciones impositivas, ni porcentuales de beneficios por esas

---

<sup>13</sup> En la EMEM de este estudio los MI financiaban en el año 2012 un “proyecto” de “apoyo escolar extra-clase” (El Puente), a los “tutores”, al “referente” de los programas “Aprender Trabajando”, a las “referentes y coordinadora” del “Programa de Madres, Padres.. revisar nombre xxxxx”, al docente a cargo del “desarrollo de murales en la escuela”, y al desarrollo de “análisis de problemas sanitarios en el medio local”. La duración de los “proyectos” variaba entre 6 y 9 meses al año.

sumas. Los sindicatos docentes han denunciado las sumas no remunerativas dentro del salario como “dinero en negro”. La literatura académica, por su parte, las ha asociado con un empeoramiento de las condiciones de trabajo de los docentes. Tanto docentes como autoridades nos han comentado que es común que los MI sean pagados varios meses después. Algunos docentes se han referido a ellos como "ahorro forzoso", ya que -como el actual coordinador de "El Puente" nos dijo, "en general, se obtiene todo el dinero al final del año escolar". Esta forma de precarizar el trabajo de los docentes fue ganando espacio creciente y generando cada vez mayores niveles de inestabilidad e incertidumbre, sobre todo tomando en cuenta que en alguna medida ha sustituido la forma de ingreso a la docencia y de carrera docente encuadradas en legislación, estabilidad y mecanismos de negociación salarial centralizados, instaladas hace más de 50 años. La inseguridad, la incertidumbre y la falta garantía de las condiciones socio-económicas reflejadas en cuándo se van a empezar a pagar los módulos, cuántos meses van a ser efectivamente pagados, quiénes van a recibir ese pago, hasta cuándo lo van a cobrar, etc., forma parte del trabajo cotidiano de los docentes y suele estar acompañado por discursos, muchas veces de los propios docentes, que no reconocen este proceso de profundización de la precarización, porque implica aceptar la vigencia y profundización de la lógica del “neoliberalismo de los 90”.

Ésto ha sido acompañado por diferentes períodos de graves crisis económicas, políticas y sociales que alteraron la vida cotidiana en las escuelas a través de la disminución de los salarios, el retraso de los pagos -sea de salarios o servicios, como la electricidad, el suministro de alimentos a las escuelas, etc-, la interrupción de los procesos de implementación de ciertas reformas políticas -como la organización del trabajo de los docentes y del currículo-, y la introducción de reformas legales de la educación básica. Milstein (2003, 2009) analizó el impacto de la crisis de 1999 en la vida cotidiana de una escuela primaria estatal. Ella argumenta que esta crisis desestructuró rápidamente las relaciones entre autoridades y docentes y los obligó a hacer frente a las nuevas circunstancias de incertidumbre redefiniendo lo que era “normal” y aceptable en las escuelas. En la EMEM de nuestro estudio, los docentes no saben cuánto ni cuándo van a cobrar por estas tareas, suelen utilizar dinero propio para comprar materiales didácticos, trasladar equipos, etc. y trabajan más horas de las que se consideran en los MI, etc. Estas son las condiciones que los docentes consideran “normales”



—con mayor o menor grado de incomodidad y enojo. Esta nueva “normalidad” es el resultado de una manera de gobernar las escuelas promovida por el Estado a través de la puesta en marcha de nuevos mecanismos de asignación de fondos entre docentes, promovida por programas como "Fortalecimiento". En esta escuela, la incertidumbre vuelta normalidad parecía impregnar el funcionamiento de los "proyectos" y otras actividades de los docentes con los alumnx y, por supuesto, las nuevas pautas que regulan el trabajo de los docentes. Esta lógica no puede ser entendida sólo como el resultado de una crisis o situación irregular, o como una forma de superar los problemas de dejó el “neoliberalismo de los 90” y mucho menos, como parte de los beneficios de la expansión de la escuela media y la inclusión de más jóvenes. Antes bien, debe ser comprendida a partir de los efectos que produce en las prácticas de las vidas cotidianas de los sujetos empujados a trabajar en las condiciones y con esas relaciones y, también en los discursos que constituyen esas vidas cotidianas, por su capacidad performativa y subjetivadora. La introducción del PFIES ha ido instalando paulatinamente ciertos lenguajes y vocabularios - “proyecto”, “objetivos”, “estrategias”, “indicadores”, “evaluación”- y ciertas maneras legítimas de presentar y registrar tanto lo que hace la escuela, que debe quedar inscripto en el PEI, como lo que hacen lxs docentes en los “proyectos” —ya sea los financiados por el PFIES y el “Plan de Mejora” o los llevado por docentes en sus respectivas áreas<sup>14</sup>. Las autoridades escolares nos han dicho que "en el pasado, los proyectos no estaban vinculados con el “Proyecto Educativo Institucional”. Terminábamos poniendo todo lo que teníamos”. Los PEI de la “Escuela de Susana” contenían una lista de los proyectos que se llevaban a cabo en la escuela con breves menciones a los mismos y a los MI que les asignaban. Lxs docentes, por su parte, tenían que presentar los “proyectos” siguiendo lineamientos generales, que se han especificado año a año en torno a cada vez más dimensiones o categorías previamente establecidas por el PFIES. Así, “escribir

---

<sup>14</sup> También “proyectos” eran distinto tipo de iniciativas y acciones que llevaban adelante docentes en la escuela. Por ejemplo, distintos coordinadores de “área” hablaban de “proyectos” cuando se referían a sus propuestas de trabajo que presentaron para ser elegidos como tales por sus colegas en sus respectivas áreas. Ser elegidxs como coordinadorxs implicaba recibir horas cátedra semanales para trabajar con lxs colegas. En este caso, los “proyectos” se referían a acciones que se buscaban desarrollar a lo largo del año pero que no tenían financiamiento vía ningún programa socio-educativo. En otros casos, los “proyectos” podían involucrar docentes de una o de diferentes materias con un objetivo común (por ejemplo, “el proyecto de empresa simulada” que llevaban adelante profesores de contabilidad y economía).

proyectos” y “mostrar” el trabajo de la escuela a partir del PEI y sus resultados es una nueva actividad que supone que autoridades y docentes sean capaces de: i) incorporar la existencia de este tipo de financiamiento así como las reglas de juego que suponen su obtención y utilización; ii) movilizarse (individual o grupalmente) para obtener el apoyo de los niveles superiores (ya sea del supervisor en el caso de la directora o de la directora en el caso de los docentes); y iii) inscribir textualmente lo que se hace y quiere hacer, utilizando ciertas palabras y expresiones legítimas y autorizadas por “Fortalecimiento”.

Los PEI muestran que la inclusión de los "proyectos" se ha vuelto una estrategia central para dejar registrado “lo que pasa en la escuela” y cómo se utilizan recursos humanos y materiales para desarrollar actividades separadas del plan de estudios y poder así generar un clima de control y sospecha constante sobre el trabajo de la gente en las escuelas. Ser docente no garantiza acceder a la información sobre programas, ni oportunidades para presentar proyectos, ya que como mostramos más arriba, muchos profesores ni siquiera saben qué proyectos tiene la escuela en la que trabaja, ni como escribirlos y tampoco cuentan con la modalidad de relación que requiere esta otra tarea. Sin embargo, están afectados por ese clima de incertidumbre, sospecha y control que atraviesa el conjunto de espacios y momentos del cotidiano escolar.

## VI

En este trabajo hemos intentado mostrar cómo el análisis centrado en lo qué hacen los actores en instituciones y situaciones concretas con las políticas estatales -en este caso educativas- permite alumbrar, develar, acceder a los efectos reales de esas políticas sobre las instituciones, los actores y sus estrategias frente a los cambios inducidos desde arriba y, por lo tanto, al sentido último de esas políticas, más allá de los propósitos enunciados por las mismas.

Esos efectos reales muestran una distancia y en ocasiones, una contraposición a los enunciados de los discursos estatales, tal como creemos haber podido mostrar en este trabajo. Pero, en otra dimensión de debate, lo relevante es que este tipo de enfoque se revela particularmente fecundo para traer a luz aspectos de un proceso que no es siquiera puesto en consideración en los enfoques hemos criticado más arriba: el proceso de reconfiguración de nuevas formas de control y regulación del Estado, abierto después de la crisis del 2001, tal

como se está dando a través de una lógica práctica, mas allá de los discursos estatales. Tomando en consideración este proceso, tal como es vivido en la realidad concreta, emergen los datos de una continuidad, que demuestra una vez más, algo que por otra parte, es bastante obvio: los procesos políticos, sociales y culturales, no siguen puntualmente los cortes de los períodos presidenciales, ni los cambios se corresponden a los que el Estado suele decir de sí mismo para trazar la línea de separación con el pasado que aun gravita negativamente y se reproduce en varios aspectos en el presente. Mas aún, si se trata de estudiar cómo está funcionando el Estado y gran parte de la vida política hoy en la Argentina – y cómo este funcionamiento normal de lo anómalo atraviesa las escuelas- es el Estado mismo, en sus formas menos declaradas o declarativas, hay que considerar al Estado como objeto de estudio, y no reproducir indirectamente las formas en cómo el Estado habla de sí mismo.

“Cuando se trata de estudiar el Estado, debemos estar más en guardia que nunca contra las ideas preconcebidas en el sentido de Durkheim, contra las ideas recibidas, contra la sociología espontánea. Resumiendo los análisis que hice en el transcurso de los años precedentes, en particular el análisis histórico de las relaciones entre la sociología y el Estado, yo indicaba que corríamos el riesgo de aplicar al Estado una idea de Estado e insistía en el hecho de que nuestras ideas, las estructuras mismas de la conciencia con las que construimos el mundo social y este objeto en concreto que es el Estado, tiene muchas posibilidades de ser el producto del Estado” (Bourdieu, 2014:3)

## **Bibliografía**

Bourdieu, P. (2014) *Sobre el Estado*. Barcelona: Anagrama.

Cappellacci, I. y Juarrós, F. (2008) El nivel secundario en la ciudad de Buenos Aires. Una perspectiva histórica. Em *XV Jornadas Argentinas de Historia de la Educación. Sociedad Argentina de Historia de la Educación*. Facultad de Humanidades Universidad Nacional de Salta.

Cabado, G., Falcone, J., Grego, M., Krichesky, M., Quintero, S. y Saguier, V. (2010) Políticas de inclusión y gestión educativa en escuelas medias en contextos de alta vulnerabilidad Relación entre políticas y prácticas. Dirección de Investigación y Estadística Ministerio de Educación Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en [http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/2010politicas\\_de\\_inclusion\\_y\\_gestion\\_edu](http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/2010politicas_de_inclusion_y_gestion_edu)

[cativa en escuelas medias en contextos de alta vulnerabilidad. relacion entre politicas y practicas 0.pdf](#)

Dabenigno, V., Austral, R., Larripa, S. y Goldenstein Jalif, Y. (2014) Iniciativas institucionales para la retención y promoción de los aprendizajes en el primer año de la escuela secundaria. Ministerio de Educación: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Derouett-Besson, M (1996) Architecture et éducation: divergences des conjonctures politique et scientifique. En *Revue Française de Pédagogie* 115, Paris: Insititute National de Recherche Pédagogique. Pp. 99-120.

Dubet, F. y Martuccelli, D. (1998) *En la Escuela. Sociología de la experiencia escolar*. Buenos Aires: Losada.

Dussel, I. (2010) La escuela media argentina y los desafíos de las metas 2021. En A. Marchesi (Comp.) *V Foro Latinoamericano de Educación : metas educativas 2021: propuestas iberoamericanas y análisis nacional* . Buenos Aires : Santillana. Pp. 169-182

Dutercq, Y.(2000) Administration de l'éducation: nouveau perspectives" en *Revue Française de Pédagogie* 130, Paris: Insititute National de Recherche Pédagogique. Pp. 143-170.

Feldfeber, M. Y Gluz, N. (2011) Las políticas educativas en Argentina. Herencias de los '90, contradicciones y tendencias de "nuevo signo" En *Educacao e Sociedade*. Campinas, 32 (115) Pp. 339-356.

Giovine, R. (2012) *El arte de gobernar el sistema educativo. Discursos de Estado y redes de integración socioeducativas*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.

Gorostiaga, J. (2007) La democratización de la gestión escolar en la Argentina: Una comparación de políticas provinciales. En *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 15 (2).

Macri, M. (2006) La metáfora del embudo: trabajo y escuela media. En *Anales de la Educación Común*, 5

Maroy, C.(2004) *Regulations and inequalities in European Education Systems: final report* Bruselas, <http://www.girsef.ucl.ac.be/europeanproject.htm>.

Maroy, c. y Dupriez, V.(2000) La régulation dans les systèmes scolaires: proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone. En *Revue Française de Pédagogie*. N° 130 Pp.73-87.

Más Rocha (2006) Más Rocha, S. M. (2006). Informe Final: "Un proyecto de educación secundaria en los '90. El caso de las Escuelas Municipales de Educación Media (EMEM) de la Ciudad de Buenos Aires". Beca de Investigación. Categoría de Iniciación. Universidad Nacional de Luján. Buenos Aires.

Milstein, D. (2003) *Higiene, autoridad y escuela. Madres, maestras y médicos. Un estudio sobre el deterioro del Estado*. Buenos Aires: Miño y Dávila

Milstein, D. (2009) *La nación en la escuela. Viejas y nuevas tensiones políticas*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Montesinos, M. P. y Schoo, S. (2014) La implementación de los Planes de Mejora Institucional. Aportes para las políticas orientadas al fortalecimiento de la Educación Secundaria Obligatoria. Ministerio de Educación (Presidencia de la Nación). Disponible en <http://portales.educacion.gov.ar/diniece/files/2014/10/Informes-Investigaci%C3%B3n-9.pdf>

Reynaoud, (1997) *Les règles du jeu: l'action collective et la régulation sociale*. 3. Paris: A. Colin.

Tedesco, J.C. (2005) Los nuevos temas de la “agenda” de la transformación educativa en Argentina. En J.C. Tedesco (comp.) *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?* IIPE-UNESCO-Sede Regional Buenos Aires. Pp 17-34. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001443/144318s.pdf>

Terigi, F. (2008) Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles. En *Propuesta Educativa* N° 29. Pp.63-72.

Trouillot, R.(2011) *Transformaciones globales. La Antropología y el mundo moderno* Bogotá: Universidad del Cauca/CESO/Universidad de los Andes.