

# Límites y potencialidades del Plan de Mejora Institucional como política igualadora de oportunidades

*Ezequiel Cozza\**

---

## **Resumen:**

Con la globalización, el eje de los sistemas productivos pasa más por la generación de nuevas especializaciones productivas a partir del uso creativo de las nuevas tecnologías, que por aumentar cuantitativamente una producción homogénea como podía pasar durante el *fordismo*. A partir de esto, la educación pasa a jugar un rol aún más preponderante para la inserción laboral de los ciudadanos ya que estos requieren un conocimiento creativo para ser capaces de desarrollar la producción.

En este contexto, se analizará el Plan de Mejora Institucional en la escuela secundaria de la provincia de Buenos Aires como política social creada por el gobierno nacional para abordar la problemática de garantizar a todos los habitantes la obligatoriedad de los estudios secundarios. En primer lugar, el estudio del plan se dividirá tomando como referencia las etapas que Tamayo Sáez propone para explicar, de manera teórica, el desarrollo de una política pública. Estas son: la formulación del problema, la formulación de las alternativas de solución, la elección de una alternativa, la parte de implementación y la evaluación. Con esto se tratará de reflejar la interacción que se da entre los actores para ver hasta qué punto se lleva adelante la dinámica descentralizadora y la visión multi-causal de la problemática que propone el plan.

---

\* Investigador de la Universidad Kennedy, Buenos Aires, Argentina.

---

Código de referato: SP.202.XXXVII/16

*STUDIA POLITICÆ*



Número 37 ~ primavera-verano 2015/2016

Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales,  
de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.

En segundo lugar, tomando en cuenta la tensión que plantea François Dubet entre igualdad de oportunidades e igualdad de posiciones a la hora de pensar las políticas sociales, se observarán los límites y potencialidades que adquiere el Plan de Mejora Institucional como política social educativa. Esto se realizará teniendo en cuenta el rol preponderante que toma la educación en el contexto actual, pero también siendo consciente que el mercado de trabajo tiende a angostarse y volverse más desigualitario.

Se plantea llevar a cabo este estudio mediante la utilización prioritaria de una metodología de orden cualitativo, que permita captar las estructuras conceptuales complejas mediante las cuales es pensada y desarrollada en la práctica esta política pública. Esto se hará a partir de la realización de entrevistas a distintos funcionarios a cargo tanto del diseño como de la implementación del Plan de Mejora de la documentación en donde son presentados los lineamientos conceptuales que rigen el diseño de la política pública en cuestión.

**Palabras clave:** Estado – Sociedad – Igualdad – Educación

**Abstract:**

With the globalization, the focus of the production systems is based more on the generation of new productive specializations, because of the creative use of new technologies, than on the quantitative increase of uniform products, as it could happen during Fordism. From this, education happens to play an even bigger role for the employment of citizens as they are required to have a creative knowledge so as to be able to develop production.

In this context, the Organizational Improvement Plan for high school in the province of Buenos Aires, as a social policy created by the national government to address the problem of ensuring all the inhabitants a compulsory secondary education, will be discussed.

Firstly, the study of the plan will be divided taking into account the steps proposed by Tamayo Sáez to explain, theoretically, the development of public policies. These are: the formulation of the problem, formulation of alternative solutions, choosing an alternative, the part of implementation and the part of evaluation. With this we will try to reflect the interaction that occurs between the actors, to see how far is carried out the dynamic of decentralization and the multicausal view of the problem proposed by the plan.

Secondly, limits and potentials of the Organizational Improvement Plan as an educational social policy will be observed taking into account the tension that arises, according to Dubet, between equal opportunities and equal positions when thinking about social policies. This will include the important role of education in the current context, but also being aware that the labor market tends to narrow and become more inequitable.

We plan to carry out this study by the priority use of a qualitative methodology that captures the complex conceptual structures through

which it is designed and developed in practice this public policy. This will be done by conducting interviews with various officials in charge of both the design and the implementation of Organizational Improvement Plan, as well as the analysis of documentation where the conceptual guidelines governing the design of public policy in question are presented.

**Key Words:** State – Society – Equality – Education

## Introducción

**E**N este trabajo se analizará el Plan de Mejora Institucional como política social creada por el gobierno nacional, y que surge como herramienta para abordar la problemática de garantizar a todos los habitantes la obligatoriedad de los estudios secundarios, con una dinámica descentralizada y tomando una visión integral del problema. El estudio se centrará concretamente sobre la puesta en marcha del plan en la escuela secundaria de la provincia de Buenos Aires.

Se plantea llevar a cabo este estudio mediante la utilización prioritaria de una metodología de orden cualitativo a partir de la realización de entrevistas a distintos funcionarios a cargo tanto del diseño como de la implementación del Plan de Mejora Institucional, así como del análisis de la documentación en donde son presentados los lineamientos conceptuales que rigen el diseño de la política pública en cuestión. Este tipo de abordaje permitirá captar las estructuras conceptuales complejas mediante las cuales es pensada y desarrollada en la práctica esta política pública. Dentro de este tipo de diseño, el encuadre teórico proveerá ejes conceptuales sobre los cuales focalizar la atención, permitiendo también la construcción de hipótesis.

De cualquier modo, la preferencia por las técnicas cualitativas no hace que se deje absolutamente de lado la posibilidad de utilizar técnicas de orden cuantitativo en algún momento de la investigación como complemento para lograr los resultados previstos.

El estudio del plan se dividirá tomando como referencia algunas de las etapas que el autor Tamayo Sáez expone para explicar, de manera teórica, los diferentes períodos que recorre el desarrollo de una política pública. Estas son: la formulación del problema, la formulación de las alternativas de solución, la elección de una alternativa, la parte de implementación y la evaluación. Con esto se tratará de reflejar en qué medida esta política social plantea un cambio en la medida en que interviene el Estado en esta proble-

mática, y el tipo de interacción que se da entre los actores para ver hasta qué punto se lleva adelante la dinámica descentralizadora que propone el plan junto con una visión multicausal del problema.

Luego, tomando la tensión que plantea François Dubet entre igualdad de oportunidades e igualdad de posiciones a la hora de pensar las políticas sociales, se observarán los límites y potencialidades que adquiere el Plan de Mejora Institucional como política social educativa. Esto se realizará teniendo en cuenta el rol preponderante que toma la educación en el contexto actual como requisito fundamental para permitirles a los jóvenes integrarse en el mercado laboral, aunque también siendo consciente que el mercado de trabajo tiende a angostarse y volverse más desigualitario.

### **Un método para analizar una política pública**

La política pública puede definirse a partir de explicarla como un proceso por etapas, tal como hace Tamayo Sáez. Estas son: la definición del problema, la formulación de las alternativas de solución, la elección de una alternativa, la parte de implementación, y la evaluación de lo puesto en práctica (Tamayo Sáez, 1997). Todas forman un sistema ya que tienen tal interconexión que la redefinición de una etapa incide en el resto. Sin embargo, además de ser una división analítica, cada una tiene cierta autonomía relativa. A modo de ejemplo, una buena evaluación de la política pública tampoco asegura acertar en una redefinición progresiva del problema.

Con relación a la definición del problema, éste no es algo objetivo que pueda simplemente ser descripto, sino que una determinada definición implica optar por determinadas dimensiones y causas específicas que beneficiarán a unos actores por sobre otros. En definitiva, es una lucha de poder a partir de los intereses y definiciones que tengan los diversos actores involucrados.

Luego, hay que preguntarse cómo es que un problema llega a tenerse en cuenta como objetivo de una política. Para esto, el tema debe llegar a la agenda institucional que comprende al conjunto de problemas que el gobierno detecta suficientemente relevantes como para actuar sobre ellos mediante una política pública. La promoción de un problema puede venir desde el propio Estado o por la presión que ejercen los diferentes actores de la sociedad civil. Aquí, la cuota de poder social que cada actor tenga es un factor fundamental para medir su capacidad de influir en la construcción de la agenda institucional.

Para la formulación y elección de las alternativas hay dos modelos fundamentales por los cuales hacerlo: el racionalismo y el incrementalismo. El primero se basa en una fuerte creencia sobre la técnica como herramienta para develar la mejor solución al problema en cuestión, aunque dentro de este campo se reconocen ciertos límites como la imposibilidad de tener una información completa e infinita, las trabas que imponen los valores e intereses del resto de los actores, la imposibilidad de empezar la elaboración sin tener en cuenta lo anterior, entre otras. Mientras tanto, el incrementalismo basa su eje en el peso que tienen las interacciones políticas de poder. Se conforma con ir haciendo correcciones sucesivas teniendo en cuenta el no alejarse profundamente de lo anterior para tener más certidumbre, más previsibilidad y más facilidad para ganar apoyos.

Sin embargo, el uso de una u otra alternativa depende del problema y el contexto concreto donde intervenimos. Si lo hecho antes fue un fracaso o si los problemas cambian de una forma muy dinámica, el racionalismo es lo mejor. En cambio, si la situación es estable entonces el incrementalismo puede ser una buena opción.

En cuanto a la parte referida a la implementación, surgen modelos que privilegian el modo en que los niveles más bajos de gestión, que tienen contacto directo con la población, resuelve los problemas más puntuales que aparecen en el territorio y que escapan a la planificación general, aunque se complementan y no se separan completamente de esta. En el otro lado, se encuentra el modelo de implementación donde la administración cumple de manera unilateral lo que dicte el gobierno. Aquí, las interacciones entre los diversos actores con determinados intereses y recursos tienen menos influencia.

Por todas las imperfecciones que puede tener una política debido a la falta de información o por la interacción de la multiplicidad de actores y decisiones, entre otras, la evaluación debe considerarse desde el primer momento. A su vez, ésta fortalece el criterio democrático que tenga la administración pública en tanto es responsable ante sus ciudadanos. A raíz de la evaluación podemos ver si continuar, dejar de lado o cambiar, determinados puntos de la política pública.

## **Análisis sobre el Plan Mejora Institucional**

### *Características*

El plan de Mejora Institucional es una iniciativa creada por la Dirección de Nivel Secundario, dependiente del Ministerio de Educación Nacional, en el

año 2010, mediante el cual el Estado provee de recursos a todas las escuelas públicas del país. Durante el primer año llegó sólo a una parte del total de las escuelas del país, pero ya en el 2011 logró cumplir este objetivo.

Los recursos pueden usarse, en primer lugar, en concepto de horas institucionales como puede ser el pago de sueldos para los docentes que realicen las tutorías o clases de apoyo que la institución considere necesario realizar según sus problemáticas. Por cada hora institucional el monto asignado es de \$ 289,45. En segundo lugar, estos recursos pueden darse en concepto de gastos operativos referidos a la compra de materiales necesarios para el uso de los alumnos en el marco de la implementación del plan, organización de viajes y visitas vinculadas a prácticas educativas y sociales, viandas o refrigerios para los alumnos que tengan jornadas extendidas, y gastos administrativos necesarios para el desarrollo del plan.

La orientación que se les dé a estos recursos dependerá de cuál/es de la/s línea/s de acción formuladas por la Dirección Nacional de Nivel Secundario sea elegida por la escuela para llevar adelante con los recursos otorgados, al considerarla como la mejor adaptada a las necesidades y a la realidad particular de la institución.

Las líneas de acción en el caso de la secundaria son: las estrategias basadas en los inicios de la escolaridad que buscan articular el paso de la primaria a la secundaria para que no se genere una fuerte brecha entre ambos, y que las diferentes trayectorias escolares con que vienen los estudiantes no se conviertan en desiguales oportunidades de acceder y permanecer en el nivel secundario.

La segunda línea de acción está referida a generar tutorías pagas que impliquen profesionalizar este espacio donde se apoya a los estudiantes, se los orienta y se los ayuda a asemejar las prácticas de estudio, enseñanza y evaluación.

La tercera línea de acción es potenciar la enseñanza poniendo el eje en acercar las prácticas de aprendizaje y enseñanza a las identidades y necesidades de cada colectivo de estudiantes, en particular generando ámbitos de intercambio de propuestas educativas de enseñanza y evaluación que integren a docentes y estudiantes.

La cuarta línea de acción se basa en potenciar el aprendizaje del alumno a través de clases de apoyo que ofrezcan distintas dinámicas de enseñanza según las necesidades y ritmos de cada estudiante.

La quinta línea de acción se basa en estrategias educativas intersectoriales que tratan de ligar proyectos educativos con organismos y sectores de la comunidad.

La sexta línea de acción son estrategias tendientes a gestionar espacios de promoción de la convivencia pacífica y plural entre los estudiantes, y de estos con los docentes, teniendo en cuenta la mayor apertura de la escuela ya no solo dedicada a una elite.

Por último, la séptima línea se refiere a trabajar sobre las posibilidades de acompañar a los estudiantes en el diseño de un proyecto post secundario articulando a través de proyectos o pasantías con el mundo laboral o el mundo universitario y terciario.

### *Definición de la problemática*

El surgimiento del Plan de Mejora Institucional en el 2010 está íntimamente relacionado con la Ley de Educación Nacional 26.206 que en 2006 hizo a la educación secundaria obligatoria en todo el país. El problema se plantea en los términos de cómo lograr que realmente todos puedan asistir a la secundaria mejorando la inserción, permanencia y egreso de la población de todo el país en este nivel.

La inspectora Guzzini remarca que este plan se destina a todas las escuelas públicas del país para dar cuenta de la noción de universalidad que rige el diseño de esta política pública (Guzzini, 2014). De esta manera, se trata de mostrar un giro con respecto al formato con el que se diseñaban generalmente las políticas públicas referidas a la educación durante la década del 90. En este período, la orientación fue hacia una mayor descentralización y autonomía institucional quitándole al Estado su indelegable responsabilidad en el asunto, y generando, a su vez, una intervención estatal más focalizada. Es decir, la dimensión de derecho universal y de una educación común para todos, requisito fundamental para abordar la diversidad en la trayectoria de los sujetos de una manera equitativa, era dejada de lado.

Para encarar el problema de la educación, sobre todo a raíz de las exigencias que planteaba la educación secundaria obligatoria, el asesor de la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires, Carlos Ulloa, explica que, según el análisis realizado por este organismo, el nivel secundario era el que tenía peores índices de deserción y repitencia. Por consiguiente, se concluyó que había que destinar la intervención y la ayuda a ese sector (Ulloa, 2014). El magro nivel del secundario en la Argentina fue detallado por una estadística realizada por la UNESCO para investigar esta problemática y que concluye que Argentina, al menos hasta 2008, era uno de los países con mayor cantidad de abandonos en la escuela secundaria llegando a graduarse solo el 43% de los estu-

diantes de ese nivel ([http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/SPA\\_GED2010\\_WEB\\_140311.pdf](http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/SPA_GED2010_WEB_140311.pdf)).

Sumado a esto, la inspectora de la Dirección de Nivel Secundario bonaerense Fabiana Guzzini, explica que hoy en día, con la obligatoriedad de la educación secundaria en todo el país, se empieza a ver cuáles son los problemas que había. Por ejemplo: el tema del ingreso, ya que no todos logran entrar, la permanencia en la escuela y el egreso, además de que la tasa de abandono del secundario es de casi el 50% y que solo el 60% de los chicos se van con el título en mano (Guzzini, 2014).

Por su parte, agrega que ya no es sólo para el que quiere estudiar pensando en un proyecto de vida basado en la continuación de los estudios más allá del secundario. Ahora ingresan chicos de diversos orígenes y sectores sociales que pueden no tener a la educación como un eje para el desarrollo de su futura vida como adultos ni a su familia como un factor de aliento para su permanencia en el ámbito educativo, como sí suele ocurrir, en general, con los chicos de clases medias, hijos de profesionales. Ante esta situación, no se pueden plantear modelos y prácticas homogeneizadoras como si los aprendices tuvieran las mismas características, por lo que a la dimensión económica y administrativa de la problemática se le agrega la dimensión pedagógica que marca la necesidad de proveer salidas creativas que se adapten a las particularidad es de los sujetos y el involucramiento activo de los directivos y el cuerpo docente que son los que están en contacto con los chicos (Idem).

Este mismo punto de vista se desarrolla en la resolución 84/09 del Consejo Federal de Educación, encargado de coordinar y acordar la política educativa nacional para garantizar su unidad: “(...) para el logro de estos propósitos se necesita la concurrencia, responsabilidad y participación de todos los adultos responsables de las instituciones educativas en el reconocimiento del criterio de justicia que significa la obligatoriedad de la educación secundaria y, con ello, la democratización de los saberes, a través de la diversidad de historias, trayectorias y culturas de las que los adolescentes y jóvenes son portadores para intervenir sobre ella sin producir exclusiones o estigmatizaciones de ninguna naturaleza” (Consejo Federal de Educación, 2009).

Sin embargo, el cambio conceptual que representa el Plan de Mejora Institucional, con su planteo de universalidad, multidimensionalidad y de darle una mayor responsabilidad al Estado Nacional, puede ser algo más complejo que un simple viraje ideológico. Carlos Ulloa afirma que hay una fuerte concentración del poder en manos del nivel nacional que funciona como último decisor y ejecutor de gastos en detrimento de lo que

puedan exigir o pedir desde las instancias locales. Según el asesor de la cámara de diputados, la razón fundamental por la que pasa esto se debe a la conveniencia de que sea el Estado Nacional el que acapare el mayor rédito político de la implementación de la política pública en cuestión, algo que generó oposición en algunas provincias y desde el espacio político de la Unión Cívica Radical (Ulloa, 2014).

Por otra parte, si entendemos la educación como una etapa transicional para la inserción laboral de los jóvenes, el plan peca de tener una mirada parcial sobre la problemática ya que no incentiva una coordinación entre las instituciones educativas y el mercado de trabajo. Si bien dentro de las líneas de acción propuestas por el plan se concibe la posibilidad de que los estudiantes ideen proyectos en conexión con sectores productivos y de la comunidad, no hay una planificación integral que incentiva la conexión sinérgica de la educación con el mundo del trabajo.

Retomando los planteos de Tamayo Sáez sobre la etapa de definición del problema sobre el cual una política social busca intervenir, vemos que en este caso se eligen determinadas causas para explicar la deserción en la escuela secundaria que beneficia a determinados sectores. La problemática en cuestión trata de ser abordada desde una óptica que reconoce la responsabilidad del Estado en poder adaptarse a la diversidad de trayectorias de los jóvenes en pos de crear las mejores condiciones para que estos puedan asistir a la escuela. De esta manera, no se deja enteramente a la libre voluntad de los chicos el tener que adaptarse a las pautas escolares, sino que la propia escuela busca atraerlos. Aunque esto puede no deberse únicamente a una cuestión ideológica sino también de rédito político para el Estado Nacional que aparece como el principal gestor y garante del Plan de Mejora Institucional.

Por otra parte, en el plan se resalta la idea, no solo de brindar a las escuelas mayores recursos financieros, sino a su vez de llevar adelante diferentes iniciativas que se adapten a las necesidades de cada institución y de sus alumnos en particular. Es decir, la causa del problema no es meramente económica, de falta de presupuesto, sino que hay, a su vez, una dimensión del problema que comprende a lo pedagógico y al problema de adaptar el aprendizaje a las diferentes realidades. Tal como afirma Graciela Casas, inspectora bonaerense a cargo de los distritos de Morón, Ituzaingo y Merlo: “Siempre se tiene en cuenta lo que la escuela plantea porque hay diversos Planes de Mejora, se pueden orientar en diversos sentidos” (2014).

Por ende, en principio, los beneficiarios del plan son tanto las escuelas públicas de todo el país con el objetivo de que éstas puedan desenvolver me-

por sus tareas educativas, y, naturalmente, los alumnos de esas instituciones ya que el objetivo de la política social es que puedan tanto ingresar como permanecer y egresarse del nivel secundario. Sin embargo, de lo que plantea Carlos Ulloa también se desprende que el propio Estado Nacional pueda ser un potencial beneficiario, ya que obtiene considerables poderes para el manejo de esta política pública sobre otras instancias estatales, y obtiene más herramientas para mejorar su imagen frente a la opinión pública.

### *Formulación de alternativas y elección*

A partir de que la propia escuela es la que adapta el uso del plan a sus necesidades particulares, pero dentro de los parámetros propuestos por la Dirección Nacional de Nivel Secundario que es la que provee de recursos, se genera una tensión entre lo universal y lo heterogéneo como esferas que hay que coordinar.

Por otro lado, la aprobación de los planes elaborados por cada institución educativa, así como el control y el seguimiento de plan, es delegado por el nivel nacional a cada una de las jurisdicciones. En el caso de la provincia de Buenos Aires, el organismo correspondiente es la Dirección de Nivel Secundario Provincial.

Carlos Ulloa explica que, si bien la aprobación y el control del plan en cada una de las instituciones educativas son delegados a las provincias a través de la Nación, esta última es la que maneja la cantidad de recursos que se destinan a cada distrito y a cada escuela (Idem). Igualmente, esto se hace a partir de la aprobación de los planes y del monitoreo que realiza la Dirección de Nivel Secundario bonaerense, o el organismo previsto por cada jurisdicción, y que luego se entrega a su par a nivel nacional.

La provincia de Buenos Aires, y dentro de ésta cada distrito, trabaja con sus equipos de inspectores para tener un seguimiento y un monitoreo de las necesidades de cada lugar en particular. Sin embargo, es el Ministerio de Educación Nacional, en última instancia, el que decide cuánto asignarle a cada nivel en particular, ya que maneja los recursos.

De hecho, en el propio Instructivo para la Ejecución del Plan de Mejoras Institucional Nivel Secundario no se menciona explícitamente sobre la obligación de las instancias nacionales de cumplir con lo que le piden las jurisdicciones. El documento aclara: “Para el presente año (2014), los recursos que se asignen para las horas institucionales como para los gastos operativos serán totalmente financiados por el Tesoro Nacional, a través de

---

la Dirección Nacional de Gestión Educativa del Ministerio de Educación de la Nación” (Ministerio de Educación de la Nación, 2014).

En este sentido, Ulloa afirma que hay una concentración de las decisiones para el otorgamiento de los recursos más allá de lo que las instancias más ligadas a lo local, o lo que la propia institución educativa, evalúan que requirieren. A su vez, denuncia que el manejo concentrado de los fondos teniendo al nivel nacional de gobierno como último decisor y ejecutor de los gastos, generó una fuerte disputa con algunas provincias y municipios, y en particular, con el espacio político de la Unión Cívica Radical que tenía control sobre varios de estos últimos.

En relación a esto Carlos Ulloa argumenta: “Las provincias de Santa fe, Corrientes, Catamarca y San Luis son las que más oposición pusieron. Como se ve, no todas eran jurisdicciones gobernadas por la oposición sino también gobernadores del propio Frente Para La Victoria que querían quedarse con el rédito político en su provincia.” (Idem).

Además, el argumento que Ulloa da para que se haya elegido esta modalidad de concentración de las decisiones en las instancias nacionales es que se valoró en términos políticos porque permitía darle más rédito al gobierno nacional que mantenía el manejo y la responsabilidad sobre el plan. A su vez, visto desde la técnica y la eficacia, se iba a poder realizar más rápidamente y de manera más eficaz. Aunque existieran organismos a nivel distrital, regional y provincial que discutieran el desarrollo y seguimiento de esta iniciativa, de esta manera la discusión no sería interminable, al tener que abarcar a cientos de personas, y las decisiones y acciones podrían ser más dinámicas (Idem).

Por lo tanto, en cuanto a la etapa de formulación del Plan de Mejoras Institucional, y siguiendo los modelos de incrementalismo o de racionalismo a la hora de formular una política pública elaborados por Tamayo Sáez y presentados más arriba, se podría deducir que el modelo aquí abordado se acerca más al segundo que al primero. El plan trata de dar un vuelco con respecto al financiamiento descentralizado que tenían las políticas educativas durante la década del 90. Cada distrito ya no tendría que solventarse por él mismo para garantizar el desarrollo de las políticas educativas, desligándose así el Estado nacional de todo tipo de responsabilidad, sino que era este último el responsable de garantizar el funcionamiento de la educación en general y del plan en cuestión en particular.

Igualmente, en paralelo a esto, la disputa que se creó entre las instancias nacionales de gobierno y las provinciales o locales, se cruza con las disputas entre los distintos colores políticos. El Ministerio de Educación Nacio-

nal podía, según argumenta Ulloa, direccionar los fondos hacia provincias y distritos de su propio color político y dejar en segundo plano a las/os de un color político opuesto, por ejemplo, de la Unión Cívica Radical. Este partido, como controla algunas provincias y distritos, fue uno de los que más se opuso a esta modalidad de manejo de fondos.

### ***Implementación***

Cada escuela debe realizar un diagnóstico de su situación y delinear las problemáticas que le aquejan para poder, en base a eso, decidir sobre qué líneas de acción específicas centrará el trabajo y su utilización del Plan de Mejora Institucional. El diagnóstico debe entregarse en una carpeta y se deberán tener en cuenta determinados ejes establecidos por el Ministerio de Educación de la Nación para su realización: la matrícula de la escuela, los egresos con pase y sin pase (este último significa que el chico no fue a otra escuela), la cantidad de chicos que se llevó materias a diciembre, a marzo, y la cantidad de repetidores. En paralelo, se debe establecer un itinerario de las herramientas y equipamiento con que cuenta la escuela para que no se pida algo que ya se tiene.

Particularmente en la provincia de Buenos Aires, en la Dirección de Nivel Secundario Provincial, dependiente de la Dirección General de Cultura y Educación a cargo de Nora de Lucía, se delega la tarea de llevar adelante el control y la aprobación de los planes elaborados por las escuelas, y está a cargo de recoger los informes de su jurisdicción para relevarlo a su par a nivel nacional que es el encargado del manejo de los recursos.

Para cumplir con su función, la Dirección de Nivel Secundario Provincial cuenta con un inspector referente que hay por distrito y que trabaja junto a un equipo de inspectores para controlar y recoger los informes de cada escuela así como para monitorear el seguimiento del plan. Si bien la idea es que en todo el país haya un inspector dedicado a una escuela en particular, la inspectora Guzzini afirma que: “(...) en la provincia de Buenos Aires, al ser muy grande, hay un equipo técnico por distrito como referente pero que no va siempre a la escuela sino que está para que lo llamen por dudas o emergencias. Así, se puede abarcar todo el conjunto de las escuelas”. Para entender esto agrega que hay que tener en cuenta que en la provincia “hay 2400 escuelas” (Idem).

A principio de año, preferentemente en el mes de abril, se elevan entonces los diagnósticos de las escuelas para que sean analizados por la Dirección de Nivel Secundario bonaerense. Los informes y pedidos de las escuelas pueden ser aprobados total o parcialmente, o bien reprobados. Una vez rea-

lizada esta tarea, este organismo eleva los planes aprobados a su par a nivel nacional que es la encargada de brindar los recursos requeridos por las escuelas.

La provincia de Buenos Aires, según la licenciada Guzzini, quien integra la Dirección de Educación Secundaria bonaerense, se caracteriza por incentivar a las escuelas en su jurisdicción a no seguir líneas de acción enfocadas simplemente en pedir solventar la presencia de un docente adicional en el aula, sino en tratar de mejorar las propias prácticas docentes que ya están, como pueden ser la realización de proyectos educativos o la utilización de las nuevas tecnologías de comunicación. La inspectora argumenta que esto se debe a que con el número de escuelas que hay en toda la provincia, no alcanzaría la plata disponible para poner a un nuevo docente por aula, además de responder a una determinada visión que se tiene del plan basada en utilizarlo para pegar un salto en calidad en las prácticas docentes (Idem).

Cada escuela contará con una tarjeta prepaga del Banco de la Nación Argentina emitida por el Ministerio de Educación de la Nación, con la cual se acreditarán los recursos asignados para cada institución educativa. La tarjeta estará a cargo del directivo de la escuela, quien es el encargado de distribuirlo en el establecimiento que tiene a cargo. Según sea la matrícula de la escuela, cada una recibirá un determinado monto de recursos para horas institucionales y para gastos operativos según la matrícula que tenga.

A la hora de realizar el diagnóstico en cada escuela, para poder determinar las líneas de acción a seguir y los pedidos de recursos y materiales que la Dirección de Nivel Secundario de Buenos Aires tendrá que aprobar, toda la dedicación y el tiempo que demanda realizar esta tarea es trabajo extra que no se paga. La directora de la Escuela Técnica N° 3 de Morón, Gianna Zozzolto, dice que “el presupuesto se quiere armar ya en abril pero a principio de año es imposible, porque no se le paga a nadie para que lo haga entonces lleva más tiempo, fastidia a los docentes que lo tienen que hacer, y, en cierta medida, aleja a los actores del plan” (Idem).

Luego, durante el año, la Dirección de Nivel Secundario junto con la Dirección de Políticas Socioeducativas bonaerense reúnen a los inspectores distritales para discutir sobre eventualidades y problemas que hayan surgido en la implementación y entrega de recursos, así como para entregarles planillas de rendición que cada escuela debe tener para poder rendirle lo que gastó a los inspectores provinciales y que estos se lo entreguen a la Dirección de Nivel Secundario provincial.

Cada rendición debe contar con su correspondiente boleta de AFIP para que se pueda tener un seguimiento sobre el manejo de los fondos que realiza cada institución. Debido a las complicaciones que las escuelas tenían para poder completar las planillas de rendición de manera correcta, la inspectora bonaerense Graciela Casas explica que “se contrató a estudiantes del último año de la carrera de contador público para que ayuden con el tema de la rendición que siempre cuesta en todo lo que son los planes sociales” (2014).

Luego de todo este recorrido, el plan que realizó la escuela es aprobado total o parcialmente, o es reprobado, pero después de que pase un plazo de 6 o 7 meses. Es aquí donde aparece un nuevo inconveniente de implementación del plan que debe tenerse en cuenta. Al pasar tanto tiempo, el monto de dinero que se pide sufre la desvalorización que causa la inflación. Así lo afirma la directora Zozzolto de la Escuela Técnica N° 3 cuando expresa que “cuando te mandan el dinero ya la inflación te comió una parte de su valor entonces tenés que reacomodar lo que comprás para que te alcance la plata que ahora está más desvalorizada que antes” (2014). Con eso, una vez que la escuela recibe el plan, debe gastar tiempo en reacomodar los presupuestos en función del nuevo valor real que tenga el dinero que le asignaron. Esto vuelve a generar más trabajo sobre los docentes y directivos sin ningún pago a cambio y puede causar desincentivos a la hora de llevar adelante el plan.

En este punto es interesante recordar los dos modelos que Tamayo Sáenz ofrece para describir el modo en que se puede implementar una política pública, uno basado en delegar en los niveles locales mayores libertades de acción y responsabilidades, y el otro concentrando estas decisiones de manera unilateral en las instancias nacionales. Si se piensa el Plan de Mejora Institucional a partir de esta tipología, se podría decir que el plan en cuestión se caracteriza por un híbrido entre ambos modelos. Por un lado, son las propias instituciones educativas las que eligen la manera en cómo aplicar el plan según su propia realidad particular, la de sus directivos, docentes y alumnos. Sin embargo, es finalmente la Dirección de Nivel Secundario Bonaerense la encargada de decidir sobre la aprobación de los Planes de Mejoras que hagan las escuelas, y su par a nivel nacional la encargada de direccionar los recursos.

Además, la responsabilidad que se le otorga a la escuela, al delegarle el poder de formular ella misma de qué manera prefiere usar el plan y adaptarlo mejor a sus necesidades particulares, no viene acompañado en todos los casos de un sostén económico. El trabajo que requiere elaborar el diagnóstico de la escuela, preparar el plan y los informes no tienen una retribución sa-

larial. Esto puede funcionar como desincentivo para que la escuela utilice el Plan de Mejora Institucional.

## **Evaluación**

En relación a la etapa de evaluación, las escuelas deben ingresar a SITRA-RED, una página creada por el Ministerio de Educación Nacional, con el objetivo de que cada escuela, ingresando una clave que el ministerio les otorga, pueda entrar en un módulo de monitoreo y completar una planilla con los datos cuantitativos sobre las variables que se ponen a consideración para la evaluación: los chicos matriculados año por año, cuántos se van con pase y cuántos se van sin pase, cuántos chicos no se llevan materias, cuántos se llevan materias a diciembre, cuántos a marzo, y cuántos terminan aprobando. A partir de aquí la Dirección de Nivel Secundario provincial y la nacional pueden acceder a los datos escuela por escuela y ver cómo evolucionaron cada una de las variables de un año a otro.

Según Graciela Casas, la evolución que cada escuela tenga sobre estas variables año a año incide sobre el apoyo que desde la Dirección de Nivel Secundario Nacional le puedan brindar a la escuela enviándole los recursos que esta pide para la puesta en marcha del Plan de Mejora Institucional. Si la evolución de las variables en cuestión es favorable para una determinada escuela, entonces es más probable que le asignen todos los recursos que pide (Casas, 2014).

Con esto la etapa de evaluación del Plan de Mejora Institucional adquiere la relevancia que le otorga Tamayo Sáez en el sentido de que sirve para redefinir a la política pública según la eficacia que esta haya tenido. Con un método de premios y castigos, la probabilidad de que la escuela reciba los recursos está atada, en parte, a los resultados que haya tenido el plan en esa institución.

Igualmente, según Fabiana Guzzini, los avances son muy pequeños o casi nulos, si bien los hay, aunque reconoce que las escuelas siempre cuando se acerca fin de año preguntan si el plan va a seguir, ya que sin éste sería imposible acceder a esos recursos a través de la cooperadora. Ella afirma que: “Hay más chicos en la escuela pero siguen abandonándola. El objetivo es que todos los chicos inicien y terminen la secundaria pero nos va a llevar 100 años como nos llevó hacerlo con la primaria” (Guzzini, 2014).

Además, como se marcó anteriormente, debido a que el plan no contempla la importancia de establecer una coordinación integral entre los actores educativos y el mercado laboral, a la hora de evaluar no se tiene en cuenta

si realmente hubo o no progresos en el modo en que se los prepara a los jóvenes para insertarse en un futuro próximo en el mercado laboral.

Por último, si bien la concepción del plan y la ayuda económica que representa pueden significar en los hechos mayor plata para las escuelas, esto no quiere decir que no siga habiendo fuertes limitaciones. Por la concentración demográfica que padece la provincia de Buenos Aires, la plata que se destina para este territorio está muy lejos de ser la que se requiere, como se desprende de lo que plantea la propia inspectora integrante de la Dirección Provincial de Nivel Secundario, Fabiana Guzzini.

Mientras que en la Ciudad de Buenos Aires hay un técnico por escuela, las 2400 escuelas del territorio bonaerense apenas cuentan con un equipo técnico por distrito. Sumado a esto, estas últimas tienden a no usar el Plan de Mejora Institucional para agregar clases de apoyo y tutorías ya que la cantidad de docentes que debieran agregarse sería un gasto difícil de afrontar, por lo que generalmente se trata de que prioricen ver cómo mejorar de manera creativa la propia práctica docente (Idem).

### *Igualdad de oportunidades o de posiciones*

Una dimensión importante que se debe tener en cuenta para poder evaluar la eficacia de una determinada política social se refiere al tipo de igualdad que ésta prioriza para desarrollar una mayor justicia social: la igualdad en las oportunidades o en las posiciones. Siempre es necesario priorizar alguna de las dos esferas, aun cuando ambas no pueden perderse de vista ya que aseguran, en principio, la movilidad social en un caso y la igualdad en el otro.

Según François Dubet, la igualdad de oportunidades legitima una fuerte desigualdad entre las distintas posiciones que tienen los individuos ya que el lugar de cada uno se supone que fue ganado en base a los esfuerzos y las capacidades propias que supo desplegar compitiendo con el resto. En este caso la clave consiste en dejar que todos tengan la posibilidad de desplegar sus competencias. Una vez asegurado esto, no tiene importancia si el individuo termina muy por encima o muy por debajo del resto porque esto depende del mérito que cada uno logre obtener. El destino de las personas depende de ellas mismas, no importa cual sea (Dubet; 2011).

La igualdad de posiciones, por el contrario, pone el eje en propiciar una igualación en los ingresos para reducir la brecha de la desigualdad social. Aquí la igualdad viene en detrimento de garantizar la libertad para una movilidad social ilimitada que permita a determinados individuos alejarse del resto.

No obstante, el propio desarrollo de la igualdad de oportunidades, dejando al libre albedrío de la competencia entre los individuos en el mercado el destino de las sociedades, socava la movilidad social que dice promover. Esto ocurre debido a que por el propio desarrollo de la desigualdad social se establecen semejantes diferenciaciones de recursos y poder entre las posiciones sociales que estas terminan volviéndose más estáticas de lo que podrían volverse con la igualdad de posiciones.

Según un estudio estadístico revelado por el propio Dubet, que analiza los casos de Estados Unidos y de algunos países escandinavos y europeos, las sociedades más desiguales son las que menos garantizan la movilidad social. Tal como plantea el autor francés: “(...) en las sociedades menos igualitarias, las desigualdades se reproducen más, ya que la parte de los ingresos de los hijos determinada por el ingreso de los padres es más importante. Si bien existen variaciones entre las distintas sociedades, se puede decir que, en general, la desigualdad favorece la reproducción social y, por lo tanto, que es desfavorable a la igualdad de oportunidades” (Dubet; 2011: 100).

En este mismo sentido se expresa Esping Andersen al establecer que “el éxito con que los países escandinavos han sabido limitar el fenómeno de la herencia social en el transcurso de las últimas décadas debe atribuirse al menos en parte a la manera como han conseguido reducir la pobreza infantil y a garantizar a las familias una gran seguridad económica” (2010: 84).

En primer lugar, para poder pensar el Plan de Mejora Institucional a partir de la tensión que propone Dubet entre la igualdad de oportunidades y la igualdad de posiciones, sería importante tener en cuenta que promover un ambiente con mayor igualdad de oportunidades, a través de políticas educativas, adquiere una importancia mucho mayor que en el pasado. Con el desarrollo de la globalización, que aumenta los niveles de competitividad, el sistema de producción en los países desarrollados sufre una fuerte reestructuración que repercute directamente en el formato que adquieren las relaciones laborales.

De la producción en masa, típica del *fordismo*, donde el trabajador era un mero engranaje que cumplía con una determinada función dentro de una estructura vertical, se pasó a una instancia donde la generación de valor comenzó a estar signada por el uso creativo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en expansión. Aquí, el individuo debía tomar una actitud más activa y creativa ya que éste es el eje mediante el cual comenzó a reglarse el desarrollo productivo que ya no es homogéneo y en masa sino caracterizado por los nichos de mercado y la especialización productiva (Castells y Borja, 2000). De esta manera, el nivel educativo

pasa a ser una variable aún más fundamental que en el pasado para garantizarle a los jóvenes de hoy una futura inserción laboral.

En este mismo sentido, el empoderamiento, aunque sea parcial, que el Plan de Mejora Institucional intenta darle a las instancias locales, como puede ser el hecho de que la escuela pueda elegir ella misma qué líneas de acción del plan usar, puede ayudar al ámbito educativo a vincularse sinérgicamente con los actores y el contexto local. De esta manera, se adaptará mejor a una economía donde emergen los nichos de mercado y donde las particularidades del contexto de lo local pasan a tener un peso mayor. Esto se debe tomar, igualmente, teniendo en cuenta que la descentralización que el plan propone se ve menguada por el fuerte peso decisorio que termina teniendo el nivel nacional.

Por otra parte, el desarrollo de una mayor igualdad, en términos de oportunidades, que trata de brindar el Plan de Mejora Institucional, choca, a su vez, con limitaciones estructurales de peso. No sólo por lo que planteaban Dubet y Esping Andersen sobre el hecho de que la mera igualdad de oportunidades, en un marco de fuerte desigualdad, se mina a sí misma ya que adquiere mucho peso la herencia familiar y social que tienen los individuos.

También, otra característica clave del actual contexto que le quita trascendencia a la igualdad de oportunidades es el achicamiento relativo, en relación a la población total, del mercado de trabajo altamente calificado capaz de proveerle al trabajador una buena calidad de vida, dejando todo un espacio de marginación estructural.

Este proceso es marcado por un estudio que realizan Salvia y Vergara sobre las limitaciones que encuentra el periodo de crecimiento que se da en la Argentina entre 2006 y 2008: “(...) la población urbana que habita en las viviendas deficitarias se encuentra vinculada mas directamente al excedente estructural de fuerza de trabajo urbano y por el otro lado que ésta en la coyuntura 2006-2008 —cuando la actividad permanece todavía en una fase de crecimiento— manifestó escasas perspectivas de ser incorporada y absorbida” (2011: 163).

Por otra parte, incluso dentro del propio mercado de trabajo se da una fuerte polarización de ingresos. Los trabajadores calificados de los sectores más avanzados de la economía que reciben buenas remuneraciones conviven con trabajadores poco calificados que obtienen bajos salarios (Saskia Sassen, 1999).

Por lo tanto, por un lado, el Plan de Mejora Institucional, a partir de tener como propósito contribuir a una educación más universal y de mejor calidad, busca garantizar una mayor igualdad de oportunidades para los jóve-

nes. Que esto se haga mediante una política que tiene como idea fomentar la mejora en la educación adquiere, como vimos, una mayor importancia como resultado de la reestructuración productiva propiciada con el desarrollo de la globalización.

Sin embargo, por otro lado, al generarse una tendencia a la polarización en los ingresos de los trabajadores dependiendo de su calificación, sumada a la exclusión estructural para todo un sector de la población que el mercado de trabajo se ve imposibilitado de incluir, las mejoras que puedan hacerse a nivel educativo encuentran el límite de sólo ser útiles para una parte de la futura fuerza de trabajo, aquella que sí logre obtener un trabajo altamente calificado.

De esto se deduce que, por las características de la época, la igualdad de posiciones toma una relevancia aún mayor que la que tiene la igualdad de oportunidades. Esto se debe a que con esta última no sólo aparece el problema planteado por Dubet sobre que la desigualdad social se pueda producir, y que termina generando desiguales oportunidades, sino que a esto se le agrega su incapacidad para combatir la exclusión estructural de todo un sector de la población.

A esto se le agrega que, si bien el plan se propone como meta mejorar el ingreso y egreso de los jóvenes al ámbito educativo de la escuela secundaria, esta última no es tomada como una etapa de preparación para la formación profesional y la inserción laboral de los jóvenes. Al menos en el sentido de que no se prevé ningún tipo de coordinación integral con los sectores productivos y del trabajo para que la educación oriente su desarrollo en vinculación con estos sectores. Con esto, y ante un mercado de trabajo que tiende a angostarse y volverse más desigual, las posibilidades de tener una buena inserción laboral pueden tender a disminuir.

En este sentido, las políticas sociales referidas a la educación, y por ende a la igualdad de oportunidades, deben encararse en el marco de una reestructuración económica, productiva y por ende laboral, donde el acceso al mercado de trabajo pueda estar garantizado a partir de políticas que prioricen una igualación en las posiciones, y donde la educación y el mercado laboral no se vean como ámbitos separados sino entrelazados. 

## Referencias bibliográficas

CONSEJO FEDERAL DE EDUCACIÓN (2009). *Resolución N° 84/09*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.

DUBET, F. (2011). *Repensar la justicia social*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- CASTELLS, M. y Borja, J. (2000). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. México: Taurus.
- ESPING-ANDERSON, G. y PALIER, B. (2010). *Los tres grandes retos del Estado de Bienestar*. Barcelona: Ariel.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN (2014). *Instructivo para la Ejecución Planes de Mejora Institucional de Nivel Secundario*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.
- SALVIA, A. y VERGARA, A. B. (2011). *Marginalidad, desempleo y segregación residencial en un contexto de crecimiento (2006-2008)*. En A. SALVIA (coord.). *Deudas sociales en la Argentina posreformas. Algo más que una pobreza de ingresos*. Buenos Aires: Biblos.
- SASKIA, S. (1999). *La ciudad global*. Buenos Aires: Eudeba.
- TAMAYO SÁENZ, M. (1997). El análisis de las políticas Públicas. En R. BAÑÓN; E. CARRILLO (Comps.), *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Universidad.

## ANEXO:

*Entrevista realizada en septiembre de 2014 a Graciela Casas (G), Inspectora de la regional n° 8*

– *¿Quién está a cargo de la implementación del plan?*

G – La provincia de Buenos Aires tiene direcciones, y una de las más importantes es la Dirección General de Cultura y Educación que está a cargo de la doctora Nora De Lucia. Nosotros, a la vez, dependemos de la Dirección Provincial de Políticas Socioeducativas, y ahí está la licenciada Andrea Dure. A la vez en la estructura de la provincia hay 25 regiones, nosotros somos la numero 8 que está integrada por Merlo, Morón e Ituzaingó, y yo soy la encargada. Este es un programa de Nación que es manejado por cada provincia que se encarga de su seguimiento. Se descentraliza en regiones porque es imposible sino que la directora provincial se ocupe de todas. A la vez nosotros tenemos distritales, en el caso nuestro 3 porque son ese el número de distritos que tenemos, para trabajar más en el territorio. Trabajamos en forma coordinada e interdisciplinaria con Nación en forma permanente. El ministro de educación Alberto Sileoni forma parte de nuestro equipo, no es que porque dependemos de la dirección provincial estamos desligados de Nación.

– *¿Con qué organismo de Nación se vinculan?*

G – Con el organismo de políticas socioeducativas nacionales. La vinculación es tal que el ministro Sileoni participa de algunas reuniones que hace-

mos con gente de la provincia. También tenemos mucho vínculo con Garay que es el director nacional de políticas socioeducativas. Es decir, si bien pertenecemos a provincia estamos insertos en la estructura nacional respondiendo a las mismas políticas vigentes.

– *¿Cómo es la coordinación que hacen? Ya que, por lo que se ve, en el plan se le da mucha bola a lo que es la descentralización.*

G – La figura regional surge en 2012, antes había solo provincial y luego pasabas directo a distrital. Esto permitió que haya más control, ya que tenés más vínculo y acceso a cada territorio en particular. Si no de provincia es imposible. El plan de mejoras se adecua al contexto en donde se inserta, a la necesidad de cada institución. Si una escuela necesita un mobiliario específico, es muy difícil lograrlo a través de cooperadores. Por eso el Estado con una presencia permanente se encarga de relevar las necesidades de las instituciones. De acuerdo a la matrícula y necesidades de cada institución se envía el dinero que corresponde.

Nosotros con el plan mejora ayudamos con el tema de recaudación y con que las cuentas estén al día. Esto lo estamos logrando. Se contrató a estudiantes del último año de contador para que ayuden con el tema de la rendición que siempre cueste en todo lo que es planes sociales.

– *¿De dónde surgen o cómo se puede ver la necesidad que tiene cada escuela?*

Surge del proyecto institucional. Las instituciones para funcionar tienen que evaluar lo que necesitan. Lo hace un año para pedir al siguiente y que no sea al voleo. En base a eso se toman en cuenta los recursos necesarios para ponerlo en funcionamiento. Por ejemplo, una escuela que aumenta la matrícula necesita todo tipo de mobiliario, en ese caso la escuela va a hacer su plan de mejora para adquirir ese mobiliario.

– *¿Y cómo es la relación entre los organismos que coordinan? ¿Qué conflictos se generan?*

G – El plan se ejecuta en Nación, son decisiones políticas y responde a la ideología del gobierno de sostener una fuerte presencia del Estado ayudando a las instituciones, a todas, pero sobre todo a la escuela. La gente no sabe del plan mejora. Mira en la tele que se cayó un techo, piensa que está todo mal, pero lo cierto es que la escuela recibe planes de mejora. La cosa es que se ejecuten. Este programa es parte de la plataforma de Nación, de la planificación nacional de la educación.

Nosotros lo que hacemos en territorio es a través de la inspectora distrital, cada distrito hace reuniones descentralizadas mensuales donde está la inspectora, se junta con los gremios, con los distintos participantes de la educación en el distrito, con gente de la municipalidad. La inspectora de Castelar, por ejemplo, es Eliana Gonzales. Se tratan distintos temas como alfabetización y también planes de mejoras. Todo relacionado con educación. Con lo cual hay un debate político que responde a lineamientos de Nación del Estado presente con inclusión, baja a provincia y también hay un debate en provincia porque hay direcciones secundarias, de educación inicial, de técnicas etc. Todo responde a todo.

Las reuniones se basan en informar cómo viene saliendo todo. Una de las características del peronismo es que la información circule y sea para todos, que no sea restringida. La idea justamente es que no lo tenga todo solo la directora. Nosotros tenemos planilla que envía la Dirección General de Cultura y Educación de la provincia para el control de rendiciones elaboradas por los chicos que se están por recibir de contadores, justamente por este problema. Entonces se informa a qué escuela le vino, cuánto dinero recibió, etc.

Por otro lado, socioeducativa en forma simultánea reúne a las inspectoras regionales cada 15 días, donde también informan, a las inspectoras distritales que están en territorio, y hace un año que se incorporaron los contables (asistentes técnicos) que se encargan de informar qué escuelas rindieron, si está todo bien, cuánto y en qué se rindió, etc. Esto sirve porque la que rindió recibe al otro año, si no está más difícil. Cuando nosotros llegamos al socioeducativo en el 2010 algunas escuelas debían, de distintos planes y cosas, desde el 2004.

– *¿Y hay una evaluación para ver si realmente sirvió o mejoró?*

G – Absolutamente, vos tenés que armar una matriz FODA cuando te reunís. Tenés que traer para ver cuales fueron tus debilidades, fortalezas etc, para ver si se implementó correctamente. Siempre aparecen debilidades y amenazas, no puede ser todo flores. Capaz designaste un recurso humano y ves que no le pone voluntad, que las notas o las asistencias que eran lo que vos querías paliar, no mejoró. También pasa que unos cumplen, otro no, como en todo.

– *¿Y ese tipo de evaluación cómo se hace?*

G – Cada escuela tiene que responder por lo que hizo. Cada plan responde al proyecto institucional de cada escuela, no está colgado de un árbol. En base a las prioridades y metas que se pusieron, hay que ver en qué medida se alcanzaron.

Cuando se evalúa el proyecto está inserto el plan mejora, es un todo, no cosas separadas. Se ve las cosas que te faltaron y en base a eso lo haces para el año que viene, para seguir en el mismo camino o perfeccionarlo. La inspectora areal tiene el control más descentralizado, de ahí a las distritales, luego a las regionales y de ahí se eleva a provincia para la aprobación del plan de mejora y para ver cómo se desarrolló durante el año para tenerlo en cuenta sobre qué le van a aprobar en un futuro a esa escuela según su desempeño. Siempre se tiene en cuenta lo que la escuela plantea porque hay diversos planes de mejoras, se pueden orientar en diversos sentidos.

*Entrevista realizada en septiembre de 2014 a Fabiana Guzzini (F), inspectora integrante de la Dirección Provincial de Nivel Secundario.*

– *¿Por qué surge el Plan Mejora?*

F – La cuestión es que a partir del 2006 hay una ley que hace obligatoria la educación secundaria en todo el país. Los destinatarios del plan, igual, son solo las escuelas de gestión estatal, las privadas no. Es una política universal, no focalizada como era antes, y es una de las varias que hay como Conectar Igualdad, capacitación para docentes, profesores, capacitación de educación sexual y vial, articulación con universidades, etc. Es decir se quiere atacar el problema desde varios ángulos. La cuestión es cómo involucrarás no solo a los chicos sino a los docentes mismos con este plan para que le pongan ganas. Sin eso, por más diseño que haya, no se va hacia adelante.

Antes a la escuela concurrían los chicos de clase media o alta que sabían que iban a seguir algún tipo de estudio terciario o universitario, pero no accedían todos los chicos. Uno terminaba la primaria y podía elegir si seguir o no, de hecho en las clases más bajas era raro terminar.

Entonces cuando se hace obligatoria por ley se empieza a ver cuáles son los problemas que había. Se vio que los problemas eran el ingreso, ya que no entraban todos, la permanencia en la escuela y el egreso. La tasa de abandono del secundario es de casi el 50 % para que te des una idea, y además, los que terminan no lo hacen en el tiempo indicado.

El problema es que los directivos y los docentes de las escuelas están acostumbrados o con la idea de que a la escuela entre un joven adulto de clase media que quiere estudiar y tiene un proyecto. Sin embargo, ahora entran todos los chicos, tanto los que quieren o los que no quiere estudiar, los que tienen un proyecto de vida y los que no, es decir, entran todos. Los docentes y directivos son muy comunes que se quejen sobre que no tienen las he-

rramientas necesarias para poder abordar la enseñanza de esos chicos que la familia no acompañan, que tiene problemas con su entorno, etc., pero si vos tenés al chico ahí algo tenés que hacer.

Entonces el plan entrega a las escuelas una suma de dinero. Según la matrícula se asigna una cantidad de horas por año y esa hora tiene un valor que es \$ 289,45. La escuela tiene entonces ese dinero para poder implementar el plan. Para hacer esto último se requiere que el colegio delimite la problemática a abordar, que en muchos casos son parecidas. Por ejemplo, una recurrente es la repitencia en los primeros años. Una de las opciones es poner otro docente en el curso para ver entre ambos de qué manera es mejor enseñar en esa aula en que están. Se supone que al ser dos debe mejorar la situación, siempre que coordinen y no disputen, lo cual a veces pasa. Es necesario charlarlo con los docentes, generar un equipo de trabajo dándoles participación para que ellos, que en definitiva son los ejecutores, lo lleven adelante. A ese docente extra se le paga con este dinero del plan y en base a las horas que tenés para asignarle.

Como el dinero tiene un límite la prioridad de los problemas es clave porque si no alcanza.

Otro problema es que los chicos pasan teniendo previas, y después cuando se llevan materias en el próximo año se les juntan y terminan repitiendo, y la repitencia es la antesala del abandono. En base a esto, a contraturno se dan clases de apoyo para ir preparando las previas, ya que muchos de los que van a la escuela no pueden pagar maestra particular. Entonces con esto se hace que el chico rinda durante el año y que a fin de año si se lleva materias, no se le junten. También, las clases de apoyo pueden ser para que los chicos no se la lleven y no porque la tienen previa. El problema con esto es que a veces los docentes se quejan de que los chicos no prestan atención en la clase porque las clases de apoyo se terminan transformando en clases paralelas. En verdad, por eso se descentraliza y se les da un poder a la escuela, para que la propia institución, en base a la situación particular que hay, cambie la metodología de ser necesario. Lo malo no son las tutorías o el apoyo sino la manera de llevarlo adelante.

Lo que quiere el plan de mejora es mejorar los aprendizajes a partir de mejorar las prácticas de enseñanzas, que sean creativas y no monótonas, que terminan desincentivando a los chicos. Para que sea más atractivo a los chicos.

– *¿Cómo es el tema del envío de dinero y su uso?*

F – El dinero lo recibe el director a través de una cuenta de Banco Nación. De ahí se le paga a su docente. Pero eso no les gusta hacerlo por lo peli-

grosso que es manejar dinero y porque se le agrega una tarea más sin pagarle nada, aunque lo hacen porque deben.

En el 2010 cuando arrancó no llegó a todas, recién en el 2011 llegó a todas. Con lo cual como ya van varios años y las escuelas ya saben que es lo que más les sirve y qué no, adquieren experiencia y lo trabajan con más dinámica y creatividad. A fin de año se hace una evaluación de cada escuela a cargo del director que es el que maneja los recursos y el encargado de pagarle a los que trabajan en el plan dentro de la institución. Los resultados se evalúan en base a agarrar las calificaciones, las asistencias y ver si mejora o no. Eso muy lentamente mejora pero de manera tan lenta que no se ven tantísimos resultados. Yo trabajo en la dirección de secundaria en provincia y también trabajo en capital, y los cambios son así. Hay más chicos en la escuela pero siguen abandonándola. El objetivo es que todos los chicos inicien y terminen la secundaria pero nos va a llevar 100 años como nos llevó hacerlo con la primaria.

– *Y, ¿cómo se realiza el seguimiento de todo el plan, los recursos, etc.?*

F – A través de SITRARED las escuelas pueden ver lo documentos de cómo usar los recursos y el propio plan, la plata que se les envió y para qué. También está el módulo de monitoreo que solo la escuela puede entrar con una clave, y donde ingresa los datos cuantitativos sobre qué chicos año por año, cuántos chicos ingresan, cuántos se van con pase y cuántos se van sin pase que quiere decir que abandonaron porque no fueron a otra escuela, cuántos chicos no se llevan materia, cuántos se llevan materias a diciembre, a marzo, cuánto terminan pasando, etc. A partir de esto, la provincia puede ver las problemáticas más fuertes, los avances haciendo un seguimiento preciso. Por ejemplo, la iniciativa Ponele Título surgió a partir de ver que solo el 60 % de los chicos se van con el título en mano, el resto no.

– *Y, ¿vos que trabajas tanto en la provincia como en la ciudad, a qué se apunta más en cada caso? ¿O son similares los tratos que se le dan al plan?*

F – Sí, sí, en ciudad la pareja pedagógica es una estrategia muy usada. En cambio en provincia se descartó esta opción recomendándose que no se haga porque la idea no es poner más docentes sino que cada uno mejore sus prácticas de manera creativa. Por eso se privilegia muchas veces el inicio de un proyecto educativo antes que una tutoría o clase de apoyo. Esto parte justamente por tener diferentes visiones y además porque hay muchas más escuelas en provincia por lo que el dinero no alcanzaría.

Lo que se quiere desde Nación es romper con la pirámide donde terminan muy pocos chicos con respecto a los que ingresaron. Esto que se da tiene que ver más con el tema de la permanencia y el egreso, obviamente. Esto se evalúa a través de SITRARED y de los informes de cada escuela.

– *¿Cuáles son las dimensiones del problema que plantea el plan?*

F – La dimensión es pedagógica. Lo que se quiere es mejorar las prácticas docentes, teniendo en cuenta el contexto y los cambios sociales con los que se vive, para llegar a tener una secundaria realmente universal y obligatoria, y mejores resultados en las calificaciones de los chicos.

También tiene otra dimensión administrativa al ver la escuela cuánto dinero tiene y para qué, tener que rendir todo lo que gastó, y todo los datos cuantitativos que te comenté para ver las variables de evaluación del plan, para ver si sirvió o no, si se debe continuar o no. Toda esta parte es a la que la escuela no le gusta hacer porque demanda tiempo y es trabajo extra que no pago.

– *¿Vos qué pensás que hubiese pasado si no se implementaba el plan? Ya que dijiste que los cambios son muy lentos, ¿hubiera seguido todo igual, hubiera empeorado mucho?*

F – Por cómo venía siendo la situación, es claro que hubiera empeorado la cuestión, ya que esta problemática era y es muy fuerte. Al menos ahora, pese a que es muy lento, hay un camino por recorrer y la experiencia sirve mucho a esto ya que la base del plan parte de la participación e iniciativa creativa de todos los actores. Si no llega a estar el plan, los resultados van a retroceder porque las escuelas no tiene cómo conseguirlo, sea mobiliario, sea tutorías, etc. A fin de año siempre te preguntan si va a seguir el plan porque si no los beneficios que tienen les serían imposibles conseguirlos.

– *¿Con respecto a la implementación, cómo es el proceso por el que se lleva adelante? ¿Quiénes son los encargados? Un poco ya lo comentaste.*

F – La Nación delega en las provincias para que implementen, controlen y distribuyan recursos y demás. Una de las maneras de control es que aparte de darle dinero a las escuelas, se forme un equipo de técnicos que oriente y monitoree a las escuelas. Se llama justamente Asistencia Técnica. En la ciudad hay un técnico por escuela, en la provincia al ser mucho más grande, hay un equipo técnico por distrito como referente que no va siempre a la escuela sino que está para que lo llamen por urgencias, dudas, etc., además de los inspectores distritales que luego centralizan la información. Así puede abarcar todas las escuelas que tiene. Vos pensá que en la provincia hay 2400 escuelas.

Luego, SITRARED también ayuda a monitorear todo, además de hacer la evaluación. Si se ve que una escuela no mueve el dinero se va a esa escuela y así. Entonces hay seguimientos descentralizados a través de inspectores y los equipos técnicos, y uno más centralizado vía red.

– *¿Cómo se conforman las reuniones para hacer el seguimiento distrital?*

F – En la provincia cada inspector distrital es responsable de su distrito y él centraliza y releva informes al equipo del Plan Mejoras de la dirección provincia. Desde ahí se hacen reuniones y se bajan algunos lineamientos que orienten. Igualmente las reuniones no salen mucho por la cantidad de gente que hace falta reunir, o a veces solamente se llama a los inspectores regionales.

A medida que pasa el tiempo las escuelas tienen más trato con los inspectores y eso genera un lazo que aceita mucho más la dinámica del plan. Eso, sin embargo, en la provincia se ve erosionado por lo grande que es y la cantidad de escuelas que tiene.

– *¿Qué conflictos o barreras ves a la hora de implementarlo? ¿O si la política a la hora de formularse tuvo un desarrollo lineal o más conflictivo?*

F – Una de las mayores trabas, además del involucramiento y participación que tengan los actores y el trabajo administrativo que demanda y no se paga, es el tema del trabajo en negro. Hay tantos docentes como también inspectores que se niegan a participar ya que ven que es un trabajo ilegal, informal y sin carga social. Por otra parte, hubo casos, aunque son pocos, que usaron la plata para otras cosas o que desapareció pero que se los descubrió en las rendiciones.

Se trabaja mucho para formar equipos de trabajo involucrando a todos los actores. Si son muchos docentes votarán delegados, pero la idea es que no sea decisión solo del directivo, porque así no sirve. Si son decisiones unilaterales o hechos aislados de algunos docentes, está comprobado que no funciona.

*Entrevista realizada en octubre de 2014 a Gianna Zozzolto (G), directora de la escuela técnica número 3 de Morón*

– *¿Cómo es el plan mejoras acá en la escuela?*

G – El organismo que lo administra para las técnicas es el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INEC), y en la provincia es la Unidad Ejecutora Provincial (UEP) a quien nosotros a través de un referente le rendimos el plan y le damos el que elaboramos.

Para la escuela técnica el plan se basa en equipar a las escuelas técnicas. En el resto de secundarias es distinto. En 2012 cambió el formato del plan. Antes había que pedir 3 presupuestos, especificar más las cosas, llenar más planillas. Ahora se simplificó y eso nos facilita mucho el llevarlo adelante de la mejor manera.

Nosotros elaboramos lo que queremos pedir en base a identificar las problemáticas de la escuela, de ahí lo pasamos a un coordinador que lo aprueba en términos de que el formato en que se presenta sea el correcto, de ahí pasa a la provincia y a la Nación. Ahí el proyecto se revisa y se dice lo que se puede y lo que no se puede comprar de lo que está en el inventario que armamos.

El plan se divide en campos programáticos. Algunos los podemos tener y otro no, como es el de la capacitación docente. Lo nuestro se basa en lo que es hacia los alumnos y la infraestructura. Es el campo programático número 3 que tiene varias líneas de acción. La A es equipamiento, materiales e insumos para el desarrollo de actividades formativas, la B acciones que vinculen al sector científico tecnológico y/o socio productivo, la línea C visitas didácticas y viajes de estudio en el ámbito nacional, la D proyectos tecnológicos o de extensión, la línea E bibliotecas, la línea F condiciones de utilización segura del entorno formativo, y la línea G es la instalación y adecuación edilicia. En esto último, no podemos construir sino que se modifica por ejemplo un lugar donde pueda ir una máquina que se pidió.

Para el año 2014 pedimos 669mil pesos, ahora hay que ver qué nos dan. Ellos te pueden restar porque lo que pedís no se adecua al plan o porque es muy costosa. También nos pasó que teníamos computadoras viejas que nos habían dado y que cuando pedíamos otras no nos daban porque ya teníamos. Nosotros teníamos que sacarlas del inventario de la escuela, que es algo que debés armar para que se sepa todo lo que ya tenés y no lo puedas pedir, para que nos otorguen una nuevas.

A principio de año nos entregan una planilla para hacer un relevamiento de la escuela, si no la entregamos no nos dan el plan. Además, siempre tenés que fundamentar con una planificación con objetivos por qué pedís lo que pedís. Tenés que decir qué actividad formativa vas a hacer y qué elementos necesitás.

*– ¿Cómo hacen para elegir las líneas de acción teniendo en cuenta el límite del dinero?*

G – En el caso de actividades en relación a otras instituciones de la comunidad como INT, INTA o alguna empresa, todo ligado al entorno socioproductivo, nos lo financiarían pagando los viajes, estadías, seguros,

etc. Sin embargo esto lo suelen hacer las escuelas que ya cuentan con un equipamiento bueno. Lo mismo sucede con las visitas y viajes didácticos. Ahí está la prioridad que vos le das. Siempre ligado a una actividad formativa y a la currícula que vos tenés. Particularmente nosotros pedimos todo más que nada de maquinaria ya que es lo más básico y difícil de conseguir. Casi nadie tiene lo necesario porque sin el plan es difícilísimo acceder a ellos.

Un problema es que cuando vos mandás el presupuesto, pasan 6/7 meses hasta que lo aprueban, y cuando te mandan el dinero ya la inflación te comió una parte, entonces vos tenés que reacomodar los que compras para que te alcance la plata que ahora está más desvalorizada que antes. Además, los profesores también hacen la instalación de máquinas ad honorem, entonces dependemos de su buena voluntad y que lo hagan en tiempos libres.

Otro problema es que está exenta la capacitación docente de esto, y cuando se compra una maquina muy nueva tarda mucho en implementarse porque el profesor no sabe bien cómo usarla. Sería bueno que cada escuela cuente con un monto para que pueda usarla para capacitar, justificando todo, etc. La provincia no puede saber qué capacitación requiere cada escuela según las maquinas que tenga y lo que sepa cada profesor.

Todo este presupuesto se quiere armar ya en abril a principio de año pero es imposible, porque no se le paga a nadie para que lo haga, entonces lleva más tiempo, fastidia a los docentes que lo tienen que hacer y, en cierta medida, aleja a los actores del plan. Más aún si tenés que reelaborar el presupuesto por la inflación.

– *¿Cómo llega el proyecto a la provincia?*

G – Una vez que se armó el proyecto, todas las hojas las firma el director, luego el inspector areal, luego el distrital, luego el regional, y de allí va al referente o coordinador regional que lo lleva a la plata.

*Entrevista realizada en octubre de 2014 a Carlos Ulloa (C), asesor de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires.*

– *¿Por qué surgió el Plan Mejora?*

C – Se hizo una evaluación de los distintos niveles educativos y se vio que el peor de todos era el nivel secundario. Acá se tomaron varias medidas dentro de las cuales está el Plan Mejora, pero todas las medidas tenían en

común el quedar en manos de Nación. En el caso del Plan mejoras es ella la que maneja los recursos y aprueba los planes, por dos causas principalmente. En primer lugar, para que la puesta en marcha de la política fuera a ser más rápida y eficiente ya que, si bien iba a haber discusión, esta iba a ser más pequeña y no se iba a tener que discutir distrito por distrito cómo llevar adelante el plan. Además, otra razón era poder hacer figurar a Nación para obtener un rédito político lógico. Esta razón era la que más movía el avispero si bien la primera también tenía peso.

Pero retomando lo del surgimiento, hay que tener en cuenta que esto se destina hacia lo que es secundario y lo que son las técnicas. En el caso de secundarios, para poder garantizar que todos puedan cumplir con la nueva ley que pone a la secundaria como obligatoria, para poder realizarla en los hechos al ver en los análisis que este nivel era el peor de todos.

A las técnicas también se les dio mucha bola pero porque durante los 90 se cerraron todas y se vio a través de estudios que se analizaron, uno de ellos era de la CEPAL, que decía que el sector que más producción y empleo le había dado a la argentina en tiempos de crecimiento eran las pymes.

– *¿Qué rol juegan las otras instancias de gobierno como la provincial o distrital?*

C – La provincia, si bien interviene, pasa a ser un actor pasivo ya que por ejemplo las rendiciones se hacen directamente a Nación. No es que se le da a cada provincia para que ella pueda distribuir, sino que lo único que hace es dar el informe que tenga sobre cuántas escuelas hay, si falta alguna escuela, cuál es la situación, o hasta incentivar a las escuelas a que lo hagan, pero después Nación decide a su parecer. Igual, naturalmente necesita ver los informes y basarse en eso para ver qué pasa en lo concreto.

– *¿Cuáles son los sectores que más se opusieron?*

C – Varias, por ejemplo las provincias de Santa Fe, Corrientes, Catamarca y San Luis que son las que más oposición pusieron. Como ves no todas eran jurisdicciones gobernadas por la oposición sino también gobernadores del propio Frente Para La Victoria que querían quedarse con el rédito político en su provincia. También había una fuerte oposición de la Unión Cívica Radical pero justamente porque ellos manejaban varios municipios y provincias también.

A su vez, para que te des una idea del manejo que hay, ahora ocurre algo que antes era raro. Los intendentes se reúnen, no con la provincia, sino di-

rectamente con el gobierno nacional para poder recibir recursos del plan, entre otras cosas. Muchas veces, reciben más o menos lo que la propia provincia informa que se necesite según su monitoreo, justamente porque en última instancia el informe de la provincia sirve sólo como trabajo de campo.

Fecha de recepción: 04/11/2015

Fecha de aceptación: 16/12/2015