



## El Programa Nacional Escuelas Solidarias como política pública desde la perspectiva de la gestión escolar: tensiones y matices entre políticas de intervención comunitaria y lógicas de reproducción burocráticas

The Volunteer Schools Program as public policy from the perspective of school management: tensions and nuances between community intervention policies and bureaucratic reproduction logics.

FURLÀN, Gabriela Beatriz<sup>1</sup> y COCHA, Trinidad Elizabeth<sup>2</sup>

### Resumen

Las políticas públicas son modos de intervención estatal con el fin de articular tensiones sociales dentro de una trama de intereses heterogéneos, a partir de la toma de posición frente a dichas problemáticas. Desde la reforma educativa del año 2006 se implementan políticas que apuntan a la inclusión social, en ese marco se establecen distintos programas, uno de ellos, el Programa Nacional Escuelas Solidarias, lo entendemos como un dispositivo de intervención dirigido a crear y reforzar mecanismos de integración comunitaria mediante propuestas de trabajo desde las escuelas.

El presente artículo parte de un trabajo de indagación exploratoria y análisis crítico del proceso de implementación del Programa Nacional Escuelas Solidarias, perteneciente a la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas del Ministerio de Educación de la Nación, desde la perspectiva de los actores que habitan una escuela.

Este recorrido nos permite describir y comprender los vínculos que el estado sostiene con sus instituciones y actores, y orientar la búsqueda de una mejora de las relaciones entre ambos elementos, mediante la visibilización de las tensiones de lógicas y prácticas heterogéneas.

A tal fin, realizamos observaciones y entrevistas a distintos actores de una institución educativa, y por otro lado, buscamos información sobre el marco legal que sustenta al Programa Nacional Escuelas Solidarias como parte de una política educativa.

A través de este análisis pudimos comenzar a visibilizar una lógica de funcionamiento estatal, ubicando la existencia en tensión de lógicas y prácticas burocráticas y neocentralistas en el escenario escolar que resignifican el sentido ideológico - político que la propia política pública propone. Dichas tensiones, lejos de detener, nos permiten abrir el juego a las transformaciones institucionales.

**Palabras Clave:** Política pública/ implementación/ gestión/ prácticas institucionales/ agentes del campo educativo

### Abstract

Public policies are ways of state intervention in order to articulate social tensions within a frame of heterogeneous interests, from taking of a post about those issues. From the educational reform in 2006 policies focused in social inclusion are implemented, in that context several programs are established. One of them, the Volunteer Schools Program, we understand it as an intervention device aimed to create and strengthen community integration mechanisms through work proposals from schools.

This article is part of a work of exploratory inquiry and critical analysis of the implementation process of the Volunteer Schools Program, part of the Social Policy National Direction from the Ministry of National Education from the perspective of the actors who inhabit in a school.

<sup>1</sup> Universidad de Buenos Aires- Universidad Nacional de Tres de Febrero / gabrielabefurlan@yahoo.com.ar

<sup>2</sup> Universidad de Buenos Aires- Universidad Nacional de Tres de Febrero / triniecocha@gmail.com

This route allows us to describe and understand the links that the state holds with its institutions and actors, and guide the search for a relation improvement between them through turning visible the tensions in their heterogeneous logic and practices.

To that end, we made observations and interviews to various agents of an educational institution, and on the other hand, we sought information about the legal framework supporting the Volunteer Schools Program as part of an educational policy.

Through this analysis we could begin to visualize a state operation logic, placing the tense existence of bureaucratic and neocentralists logics and practices in the school scene that redefine the ideological and political sense that the public policy proposes itself. That tension, far from stopping us, allows us to open the game to institutional changes.

**Keywords:** Public policy / implementation / management / institutional practices / educational field agents

## 1. Introducción

El presente artículo deriva de una indagación exploratoria y análisis crítico del proceso de implementación del Programa Nacional Escuelas Solidarias (PNES) perteneciente a la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (DNPS) del Ministerio de Educación de la Nación.

A tal fin, nos acercamos a una escuela de la Provincia de Buenos Aires, de la zona sur del Conurbano Bonaerense, con el objetivo de realizar un primer acercamiento a lo que ocurre, en esta escuela, durante el proceso de implementación del programa.

El encuadre metodológico de este trabajo exploratorio es el de la investigación cualitativa, debido a que nos permite recuperar sentidos y significados que los actores institucionales otorgan a la implementación del programa. Utilizamos como técnicas de recolección de información entrevistas institucionales de tipo abiertas o semi dirigidas (Guber, 2004), observaciones, búsqueda y análisis de documentos.

Realizamos entrevistas a tres actores institucionales: al director de la unidad educativa, a la docente coordinadora del Proyecto en la escuela, y a uno de los alumnos participantes; realizamos observaciones de distintos espacios institucionales donde se llevó a cabo la implementación del Programa. Por otro lado, trabajamos sobre los documentos que le dan marco legal al *Programa Nacional Escuelas Solidarias*, analizamos el proyecto institucional y el proyecto presentado por la docente. A partir de la información recabada, realizamos una sistematización y análisis del material obtenido, a partir de las distintas perspectivas que fueron encontrándose en el proceso del trabajo. Este material fue organizado teniendo en cuenta los siguientes ejes:

- Marco Legal del “Programa Nacional Escuelas Solidarias” (PNES)
- Marco histórico político del PNES.
- Regulación estatal
- Proceso de implementación
- Seguimiento y evaluación

El Estado, a partir de las políticas públicas y sus sistemas de regulación, interviene en el campo social tomando posición como agente activo en el entramado social y las problemáticas propias que conlleva las disputas de intereses.

La reforma educativa del año 2006, sustanciada en la Ley de Educación Nacional N° 26.206 (LEN), evidencia una posición de las políticas educativas tendientes a propiciar prácticas de inclusión socio educativas.

Es a partir de visibilizar el proceso complejo de implementación de las políticas públicas mediante los Programas educativos enmarcados en la ley, que creemos posible indagar sobre los vínculos que el estado sostiene con sus instituciones y actores sociales. Lejos de ser una implementación lineal desde el poder estatal hacia las instituciones escolares, la gestión por proyectos mediante los Programas y su implementación, como modos de intervención estatal a partir de la reforma estructural de la década de los 90, son el resultado de tensiones de lógicas diversas instituidas a lo largo de la historia social, política e institucional. Las prácticas y los discursos que se materializan en las instituciones escolares son productos de resignificaciones e interpretaciones diversas.

Entendemos al PNES como un dispositivo de intervención dirigido a crear y reforzar mecanismos de integración comunitaria mediante propuestas de trabajo desde las escuelas.

## 2. Presentación del Programa Nacional de Educación Solidaria (PNES): Marco legal

El PNES, corresponde a uno de los distintos programas de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (DNPS), dependiente del Ministerio de Educación de la Nación.

Sus objetivos principales son:

- Promover la educación en la solidaridad y la participación comunitaria y ciudadana a través de la propuesta pedagógica del aprendizaje-servicio, en todas las escuelas e instituciones de educación superior, de gestión estatal o privada.
- Articular los esfuerzos solidarios de las organizaciones de la sociedad civil en beneficio de la equidad y la calidad educativa con las acciones del Ministerio y con el sistema educativo formal.
- Promoción de la educación solidaria por medio de la articulación con las organizaciones de la sociedad civil

La DNPS promueve políticas hacia la inclusión, igualdad y calidad educativa en los términos expresados en la Ley de Educación Nacional N° 26.206. A tal fin, la Dirección expresa:

*Se trabaja en conjunto con otros sectores del Estado y con Organizaciones de la Sociedad Civil con el propósito de coordinar políticas que den respuesta integral a los problemas que obstaculizan las trayectorias escolares. Los distintos programas apuntan al fortalecimiento de las trayectorias educativas de niños, niñas y jóvenes en contextos socioeconómicos vulnerables a través de la asignación de los recursos necesarios que contribuyan a la igualdad de oportunidades, a la ampliación de los universos culturales y a una educación de calidad. Se busca también profundizar los vínculos entre las escuelas, las familias, las organizaciones sociales y la comunidad mediante la implementación de proyectos colectivos. (DNPS, 2011).*

En este marco, y en forma más específica, el PNES tiene como objetivo el fortalecimiento de propuestas pedagógicas institucionales que articulan acciones solidarias con contenidos formales curriculares en todas las escuelas del país. En palabras de la DNPS:

*Las propuestas promueven la participación ciudadana y democrática de los estudiantes en sus comunidades con la finalidad de mejorar la calidad de vida. En ellas los alumnos, con el acompañamiento de sus docentes, atienden problemáticas sociales relevantes en experiencias que, a la vez, les permiten profundizar sus aprendizajes. Las experiencias que articulan saberes escolares con acciones solidarias invitan a los niños, niñas y jóvenes a comprometerse con la transformación de sus comunidades y estimulan su deseo de aprender para volcar su conocimiento al servicio de otros en situaciones concretas y reales. (DNPS, 2011).*

El PNES fue creado por la Resolución 17/07 del Consejo Federal de Educación (CFE) en referencia a los artículos N° 32 inciso g y N° 123° inciso I de la Ley Nacional de Educación N° 26.206 (LEN). En el artículo 32, inciso g, del capítulo IV sobre Educación Secundaria, expresa:

*El Consejo Federal de Educación fijará las disposiciones necesarias para que las distintas jurisdicciones garanticen... el intercambio de estudiantes de diferentes ámbitos y contextos, así como la organización de actividades de voluntariado juvenil y proyectos educativos solidarios, para cooperar en el desarrollo comunitario, en el marco del proyecto educativo institucional (Ley N° 26.206, 2006)*

El artículo 123 de la misma LEN correspondiente al Título X y capítulo V sobre La Institución Educativa, en su inciso I dice: “*Mantener vínculos regulares y sistemáticos con el medio local, desarrollar actividades de extensión, tales como las acciones de **aprendizaje-servicio**, y promover la creación de redes que fortalezcan la cohesión comunitaria e intervengan frente a la diversidad de situaciones que presenten los/as alumnos/as y sus familias*” (Ley N° 26.206, 2006).

Por otra parte, la Resolución del CFE N° 93/09, aprueba el documento “Orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la educación secundaria obligatoria” que establece, entre las propuestas pedagógicas para instrumentar en la escuela secundaria, los Proyectos Sociocomunitarios Solidarios. El documento en su Parte 3 establece que:

*Los proyectos sociocomunitarios solidarios son propuestas pedagógicas que se orientan a la integración de saberes, a la comprensión de problemas complejos del mundo contemporáneo y a la construcción de compromiso social” (DNPS, 2011). En ellos se prioriza la puesta en juego de diferentes perspectivas disciplinares, integradas desde la particular perspectiva de la participación comunitaria, y promueven posibilidades de acción que surgen de la participación social: “Serán de cursada obligatoria para los estudiantes, admitiendo -en el ciclo orientado- la opción del joven entre varias alternativas, siempre que sea posible (DNPS, 2011).*

### 3. Marco Conceptual: Contexto histórico - político del programa PNES

La política social es el conjunto de políticas públicas que intervienen sobre los modos de funcionamiento de los vectores a través de los cuales individuos y grupos se integran a la sociedad, garantizando así, la reproducción de las relaciones sociales (O’ Donell, 1984). En este sentido el *Programa Nacional Escuelas Solidarias* lo ubicamos como un dispositivo de intervención en lo social dentro de un conjunto de políticas públicas, que el estado elabora con el propósito de crear y reforzar mecanismos de integración social comunitaria, tal como la propia LEN expresa, a partir de una propuesta pedagógica.

El PNES, responde a una política pública que desde el sector educativo, apuntaría a rearticular lazos sociales a partir de las prácticas pedagógicas, al mismo tiempo que se propone fortalecer la permanencia de los estudiantes en la institución educativa, mediante la participación social y comunitaria, el sentido de pertenencia, el compromiso comunitario.

Si tenemos en cuenta que una de las consecuencias del período reformista del Estado neoliberal fue la fragmentación y desarticulación del espacio social y educativo, podemos pensar que esta política pública desde el nivel central de la organización del Estado contiene una lógica que apunta a reconstruir dichos lazos, como modo de organizar y articular las relaciones sociales necesarias para la reproducción del orden social.

Ubicamos el punto de reposicionamiento del nivel central respecto de la administración del Estado como post reformista, tal como desarrollaremos a continuación.

### 3.1. Un poco de historia....

A lo largo de la historia podemos ubicar distintas formas de articular, instituir y garantizar, por parte del Estado, las relaciones sociales. Las políticas y las formas de intervención variarán según los modos de gestionar las tensiones entre las estructuras económicas y sus modos de acumulación y las fuerzas políticas (Thwaites Rey, 2005).

El contexto reformista, neoliberal, imprime un cambio estructural al Estado. La intervención burocrática y centralista va cediendo espacios a la lógica del mercado, sobre todo a lógicas financieras. Se produce una transformación estructural en los modos de acumulación económica de capitales y en los modos de regulación estatal de las relaciones sociales, impactando en el espacio social y subjetivo. La legitimación hacia las políticas de mínima intervención estatal es el inicio de una liberalización comercial y financiera, lo que deriva en un proceso de desindustrialización, de flexibilización laboral, que terminan provocando una fragmentación del espacio social, cada vez más desigual en capital económico pero también cultural, apareciendo un umbral de ciudadanía cada vez más reducido. Los “*desafiliados*” del entramado social son los destinatarios de las políticas sociales asistencialistas, ahora focalizadas hacia esos sectores. En este contexto, el estado asume un pseudo compromiso como mediador sólo en aquellos casos en que determinados sectores de la población no puedan acceder a los espacios y productos del mercado impuestos desde la propia lógica de consumo (Soldano, 2006).

Los nuevos modelos de intervención estatal, mediante la política pública como modo de gestionar y regular la conflictiva social, se asientan en la des-universalización de los esquemas públicos, instalando una concentración de programas específicos y focalizados de intervención. La gestión por proyectos se instala como modo de gestión estatal focalizada a situaciones problemáticas puntuales, y destinando recursos específicos para planificar y ejecutar acciones. Se alcanza mayor especificidad para la intervención, acotada en un tiempo y con objetivos y metas definidas, a su vez se flexibiliza la contratación de los servicios técnicos en el aparato estatal.

En consonancia con las significaciones de la época, se imprime una concepción de la educación desde un enfoque gerencial del gobierno y la administración.

Se instala la lógica de la competencia que “descansa en un supuesto: a una mayor autonomía de las escuelas, mejor será la calidad de sus servicios y por lo tanto, la del sistema...” (Alvarez, 2011, pág. 16). Si bien el sentido de la autonomía apuntaba a una mayor participación de los actores de cada comunidad educativa, ampliando el conocimiento del contexto particular en la que la misma está inserta, la autonomía no fue acompañada de una lectura y trabajo de análisis de los elementos y sectores empresariales y políticos, que fuertemente pugnaban por la pronta obtención de los resultados esperados luego de los fondos otorgados a las instituciones y proyectos. De esta manera la “autonomía institucional” quedaría instalada desde un criterio economicista y de reducción de fondos económicos por parte del Estado central a las instancias provinciales y locales de administración, fragmentando, de esta manera, el sistema educativo desde su autorregulación.

En la reforma educativa materializada en la Ley Federal de Educación (LFE) vemos claramente cómo estas nuevas formas y concepciones de la administración estatal aparecen cuando el nivel central del sistema educativo asume el control de las pautas acordadas a nivel federal, pero queda en manos de las instituciones, las jurisdicciones y familias la responsabilidad de determinadas decisiones, las que no siempre asumieron una práctica autónoma como la pretendida.

De lo dicho, podemos decir que a partir de la reforma se acentúan procesos de desregulación, focalización, variabilidad y lógicas transversales de gestión, perdiendo, el poder central, aquel carácter prescriptivo, rígido y unívoco del sistema burocrático.

### 3.2. El PNES en el contexto político hoy...

El inicio del período contemporáneo lo ubicamos en los años 2002 - 2003, a partir de nuevas configuraciones y rearticulaciones de lo estatal, que permiten ubicar este período como post-reformista. De esta manera las tendencias reformistas de las últimas décadas entran en tensión con la estructuración burocrática previa a la reforma neoliberal (Alonso Bra, 2008).

A fines del año 2003 y principios del año 2004, se inicia un camino de nuevos sentidos para el espacio educativo, representados en distintas reformas: en el año 2005 se promulga la Ley N° 26.058 de Educación Técnico Profesional y la Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo; en el año 2006 se sanciona la Ley N° 26.206 de Educación Nacional, en un intento político de dar nueva centralidad al Estado como agente estructurador de las prácticas sociales y educativas. Entre otras cosas se busca articular el sistema educativo fragmentado por la reforma anterior. Es en este marco que se resignifica el PNES, como un Programa que acentúa la rearticulación social y el reforzamiento de los vínculos tanto comunitarios como intra institucionales, por ejemplo lo que respecta a la permanencia del alumno en el sistema educativo.

Tal como venimos pensando, ubicamos tensiones entre una lógica de mercado y una lógica política, intentando reinstalar a la educación desde la significación de derecho social, cediendo a la lógica netamente gerencialista y mercantilista de la educación. Si tomamos los lineamientos de la DNPS como estrategia macrosocial, y en particular el Programa que referimos, los mismos objetivos acentúan intervenciones tendientes a una rearticulación social: promover la **participación** solidaria, **articulación** de los espacios solidarios de las organizaciones civiles con las acciones del Ministerio y con el sistema educativo formal, **articulación** de las acciones solidarias con los contenidos formales educativos a modo de extensión en la formación, **fortalecimiento** de la gestión institucional, priorizar los **vínculos sociales** desde el valor social de la solidaridad y la **cohesión** comunitaria. En relación a este punto, la docente coordinadora del proyecto en la escuela, en una de las entrevistas nos dice

*La acción solidaria, según los lineamientos, no consiste en cubrir una necesidad, esto es lo más difícil de trabajar y de pensar con los chicos, el programa no apunta a eso, sino a la acción solidaria, a tener en cuenta al otro desde la idea de paridad y no desde una verticalidad, y relacionarse desde ese vínculo*<sup>3</sup>

El director de la institución educativa al respecto dice que el programa, incentiva a los alumnos a tener en cuenta al otro, a involucrarse con responsabilidad. Por lo tanto podemos ver cómo las significaciones que se instala desde las normativas va resonando a nivel discursivo en los actores institucionales, podemos pensar, a modo de una forma de regulación estatal.

Ahora bien, cuando tenemos en cuenta el proceso de implementación del Programa, veremos cómo la política comienza a materializarse desde el entramado con la lógica administrativa instituida, conformando configuraciones de prácticas y sentidos historizados y contextualizados que le dan un matiz particular a la política misma.

En el plano de la reconfiguración de la lógica estatal, vemos como se reposiciona el poder central, por medio de los organismos del Ministerio Nacional, pero continuando desde una función de coordinación y evaluación, ya que la DNPS se propone “*coordinar las políticas entre el estado central y las organizaciones sociales de la comunidad*”, inclusive “*promoviendo alianzas con otros programas del Ministerio Nacional, Ministerios Provinciales, instituciones locales y organismos sociales*” (DNPS, 2011); tal como lo explicitamos en el apartado de la presentación del PNES, en este punto vemos una continuidad con la lógica reformista.

Nos parece ilustrativo el relato del director de la escuela cuando hace referencia a la historia del Programa. Él ubica el inicio de la actividad en el año 1983

*Donde había un reconocimiento a los mejores proyectos solidarios, no económico, sino menciones, y continúa hasta la actualidad, se interrumpe un tiempo (crisis neoliberal) y resurge en el año 2006, porque ya estaba en la base de datos, y se retoma esa base. En este caso el aporte económico no es un premio, es un depósito que realiza Nación junto al Plan Mejora para el fortalecimiento institucional de las escuelas secundarias, pero lo recibimos todos los años*<sup>4</sup>

Vemos en el relato como la lógica burocrática se reproduce en la práctica educativa, pero ahora desde la implementación del Programa: base de datos, centralismo, fortalecimiento institucional, pero resignificada y en tensión con la lógica de gestión por proyectos. En este punto recordamos que la docente accede a la coordinación del programa a través de la presentación de un proyecto institucional, que es elevado a la administración central Nacional, más específicamente a la DNPS y el que administra los recursos es el director de la escuela.

Al romperse la regulación burocrática, la regulación del mercado se vuelve horizontal, de ajuste mutuo, basada en la competencia, pierde fuerza el control del proceso y se pone eje en el control del producto. Ubicamos en este punto el relato del director cuando hace referencia a la evaluación del proyecto en tanto “trámite sencillo” a entregar a la DNPS, donde no solo se acentúa el producto o el resultado de la política sino que se hace desde una lógica burocratizada aunque redefinida, tal como lo planteamos en este contexto post reforma.

<sup>3</sup> Entrevista a docente coordinadora del Proyecto Institucional, realizada en San Vicente, Bs. As. en 2014

<sup>4</sup> Entrevista a director de la escuela, realizada en San Vicente, Bs. As. en 2014

La lógica de implementación deja ver los modos reformistas en donde directivos y docentes son los gestores administrativos de recursos, apuntando a la autonomía institucional. En este punto, el director de la unidad educativa nos dice:

*Los docentes presentan un proyecto solidario con articulación con la comunidad, aunque ahora hay solo una docente que lo presenta. Hacemos la presentación del Proyecto y de nuestra evaluación a la DNPS, es un trámite sencillo, y ellos son los que depositan el dinero junto a Plan Mejora, van de la mano, el dinero que recibimos es todos los años.<sup>5</sup>*

De la misma manera nos dice que la docente encargada del proyecto goza de toda la libertad, percibiendo nosotras que estaba al tanto del proyecto, pero no desde un seguimiento o acompañamiento hacia el accionar de la docente. Vemos como el grado de autonomía que expresa el director, coincide con lo relatado por la docente, donde ella se encarga de elegir la organización, articular las acciones de los alumnos, presentar el proyecto y el informe anual, quedando su accionar enmarcado en una práctica que podríamos pensar de autonomía, pero por lo observado y percibido es una práctica individual y muy solitaria.

La lógica de administración estatal reformista de descentralización y autonomía para los niveles locales e institucionales se ve en escena en estos relatos donde la autonomía queda significada desde la desarticulación y fragmentación, quedando la docente en una intención de articulación de espacios fragmentados, casi desde una lógica voluntarista.

En este punto vemos cómo el Estado se erige entonces como el organizador y evaluador del sistema y políticas socioeducativas y los Programas se convierten en las unidades técnicas que llevan a cabo las acciones. El asesor técnico “aconseja”, tal como lo relata el director, orienta las decisiones institucionales que los docentes toman, pero desde un criterio más burocrático, ya que su función queda reducida, a nuestro entender, en los pasos a cumplir para el financiamiento. Entendemos un lugar clave en la asesoría técnica para lograr los pretenciosos objetivos pedagógicos del Programa, pero absolutamente desdibujado y naturalizado desde la lógica burocrática y económica.

A su vez podemos ubicar las acciones tendientes a la centralidad del poder estatal en tensión con las lógicas ya instituidas y naturalizadas del periodo reformista, en las acciones de evaluación, financiación, asesoramiento, desde el poder central directo a la institución, tal como señalamos anteriormente. En relación al último punto, tomamos los espacios de capacitación que nos relata la docente, donde se intenta articular, desde la DNPS las experiencias de toda la provincia de Bs. As. En la entrevista la docente nos dice

*Recibimos una primera capacitación...en el 2013 con cuadernillos de informaciones generales y otra en 2014...en capital, una jornada de un día todas las escuelas de la provincia, pero fue caótica...la actividad que participamos estuvo interesante y la presentación de grupos de alumnos de escuelas de sus trabajos también, pero fue muy desorganizado como que vos tenías que armar tu participación y es complicado pretender juntar a todas las escuelas de la provincia que desarrollan proyectos para este programa. Se pierde mucho todo<sup>6</sup>*

El sentido político del Programa Educación Solidaria puede resultarles interesante a los participantes, pero entran en conflicto en la etapa más burocratizada de la implementación. Podemos pensar nuevamente en el conflicto o escisión entre el diseño de la política y el campo relativamente autónomo (Bourdieu, 1997) de la administración. Desde lo anterior, entendemos que la política y la administración educativa pueden comprenderse desde la tensión de continuidades y rupturas con el período reformista anterior, re configurando el campo a partir de la convivencia y mestizaje de diferentes lógicas. La transformación estructural y radical del período reformista inaugura modos de articulación que aún se encuentran naturalizados en la actual administración educativa y conviven con formas de articulación político administrativas propias de lo burocrático.

#### 4. La Regulación estatal

La regulación como concepto es el mecanismo por el cual el Estado establece y define las normas para buscar un determinado orden y funcionamiento del sistema, definiendo los mecanismos de control necesarios para tal fin. Mediante las normas, pautas, leyes el Estado ejerce la regulación de la sociedad incidiendo en la articulación entre los actores sociales a fines de la reproducción del poder, definiendo acciones y responsabilidades en las diferentes instancias y espacios institucionales, mediante mecanismos como por ejemplo la asignación de recursos disponibles.

El estado en el marco reformista reduce su tamaño en términos de intervención y regulaciones internas, rompe la regulación centralizada, jerarquizada y verticalista, e instala una articulación horizontal de fuerzas e intereses que entran en juego en el espacio

<sup>5</sup> Entrevista a director de la escuela, realizada en San Vicente, Bs. As. en 2014

<sup>6</sup> Entrevista a docente coordinadora del Proyecto Institucional, realizada en San Vicente, Bs. As. en 2014

social. Esta autorregulación tiene características dispersas y móviles, y genera, en nombre de la autonomía de las instituciones educativas y de sus actores, un marco de acción competitiva, en relación a su posicionamiento y reproducción de su esquema de poder. En este contexto la gestión por proyecto fue el modo instituido de gestión del estado.

El período que siguió denominado post reformista, redefine las funciones de regulación del Estado dentro de la concepción amplia de una repolitización de las políticas educativas y un cambio de perspectiva hacia el sistema educativo. Es necesario considerarlo no ya desde criterios eficientistas, sino en su naturaleza de política pública. En esta línea es que tanto la LEN, como las políticas derivadas de la DNPS entre ellas el PNES, marcan una nueva impronta en lo que a regulación del sistema educativo se refiere constituyendo un nuevo marco para repensar los recursos, los financiamientos y las metodologías y actores disponibles para llevar a cabo las políticas públicas.

Por lo analizado hasta ahora, podemos decir que las re definiciones post reformistas no lograron modificar las prácticas y categorías de pensamiento y acción con las que se llevan adelante las mismas en la cotidianeidad de las instituciones educativas. Coexisten ideas respecto de la necesidad de un rol central en definición de políticas, con criterios de acción naturalizados basados en la autonomía institucional y en la gestión por proyectos. Nos llamó la atención cómo estas ideas aparecían en los discursos de los actores, por un lado valorando positivamente que el programa sea obligatorio, pero por otro lado no se visualizaba la soledad con la que, director y docente coordinadora, enfrentan responsabilidad del cambio educativo que significa la implementación del programa de acuerdo a sus objetivos pedagógicos.

En nuestro ejemplo vemos como el PNES llega a la escuela sobre una base de datos preexistente desde el año 1983, tal como nos informa el director, por lo tanto no todas las escuelas acceden a este programa. La presentación de un proyecto queda del lado de un trámite burocrático por parte de la escuela, ya que el financiamiento no depende exclusivamente de dicha presentación. Sin embargo, el proyecto como modo de gestión, otorga responsabilidades a los actores de la escuela en diseñar acciones acordes a las necesidades de la comunidad local. Por otra parte, el programa pretende universalizarse a todas las escuelas, tal como nos dice la docente, y establecerse como obligatorio en la educación secundaria superior, tal como nos dice el director y lo expresa la Res. 93/09 del CFE. Esta hibridación no se trata de una yuxtaposición de lógicas, sino de una redefinición en tensión de modelos de concepción del rol del Estado y de la sociedad. De esto se entiende que muchas veces puede visualizarse la contradicción, como en nuestro material, en el que tanto la docente coordinadora como el director de la escuela valoran la participación voluntaria desde las expectativas que el aprendizaje en servicio les genera, pero que al mismo tiempo se espera que el programa sea obligatorio. La voluntariedad y la obligatoriedad tensionan entre lógicas que sostienen prácticas y modos de entender el aprendizaje entre la prescripción y la autonomía.

Ubicamos los modos postreformistas de regulación en estas tensiones entre la focalización y la universalización en la política pública, entre la autonomía o autorregulación y el centralismo y la rigidez normativa, (práctica institucionalizada en la escuela), y en estas nuevas reconfiguraciones y articulaciones que intentan impactar en la práctica educativa a través de las acciones institucionales que no terminan de ingresar a la lógica fuertemente burocratizada del funcionamiento escolar.

En el discurso el director relata la implementación del Programa en la escuela utilizando categorías de interpretación propias del período reformista, como ser *“es como una extraprogramática”*, o *“una pasantía”* (práctica instituida desde la reforma del 1993 como formación en servicio pero desde una lógica empresarial), cuando desde la normativa central es explícito el objetivo de que la práctica solidaria sea transversal a los contenidos programáticos y a su vez sea una *“práctica en servicio comunitario”* en tanto extensión formativa, política y participativa de los estudiantes. A su vez valora positivamente que sea obligatoria la experiencia de formación solidaria, pero admite la dificultad en su implementación debido a la *“cultura institucional”* establecida. Cultura institucional que podemos decir configura modos fuertemente burocráticos de organización, como ser nombramiento de docentes, organización temporal espacial, pautas de comportamiento establecidas, imbricadas con lógicas reformistas. Estos modos contradictorios de significar la política pública dan cuenta de las pautas de comportamiento y los modos de simbolización y prácticas en tensión que se visibilizan en el espacio institucional de la escuela, y que responden a distintos modos de regulaciones reconfiguradas en este período.

La lógica de autorregulación propia del período reformista es la que prima en la implementación del proyecto en la institución, en tanto “acciones autónomas” o desarticuladas entre los actores: el director acompaña, en tanto está al tanto de lo que realizan la docente y los alumnos; la docente intenta articular distintos espacios escolares y comunitarios; y los alumnos se suman voluntariamente desde su propia organización como Centro de Estudiantes, como nos cuenta uno de ellos *“esto surge desde el centro de estudiantes, queríamos ayudar a que se organice la escuela especial”*<sup>7</sup>, desconociendo el Proyecto Escuelas Solidarias.

---

<sup>7</sup> Entrevista a estudiante participante del proyecto, realizada en San Vicente, Bs. As. 2014.



Las tensiones entre criterios focalizados de gestión y criterios universalistas; y entre prácticas autónomas en la institución y la obligatoriedad de las prácticas solidarias, son una imagen clara del período post reformista que continuaremos analizando desde la implementación del programa en la escuela. Nos preguntamos, ¿cómo universalizar esta política desde los modos estructurales de funcionamiento reformistas? ¿Cómo podría impactar en las prácticas educativas fuertemente burocratizadas?

## 5. El proceso de Implementación institucional

El proyecto en la escuela, comienza en el año 1983, es interrumpido en el período de crisis neoliberal (años 2000 y 2004) y se reimplementa en el año 2006. Desde los comienzos se trabaja con un hogar de niños de la zona, cuya acción solidaria consistía en realizar distintas donaciones. La docente nos dice que esas acciones se basaban en una idea asistencialista, que era preciso modificar, de acuerdo con el Programa. A partir del año 2013, se trabaja con una escuela especial de la zona, en el sector de formación laboral. Este nuevo proyecto surge de los alumnos integrantes del centro de estudiantes, que se acercan a la escuela especial, luego de saber sobre algunas dificultades, y observan condiciones edilicias muy malas. El centro de estudiantes propone ayudarlos a organizar su propio centro de estudiantes para lograr conseguir mejoras en el edificio. Se establecen varias visitas e intercambio entre instituciones.

La escuela operativiza esta política solicitando proyectos a docentes, que en este caso es una la que lo presenta. Este proyecto es elevado y evaluado por la DNPS, haciéndose efectivo un financiamiento que tiene una lógica burocrática y no de competitividad entre las escuelas participantes. Por lo tanto el circuito administrativo es un “trámite”, y no condición para percibir el financiamiento. Del relato del director entendemos que la DNPS no evalúa aprobando o no el proyecto para su financiación, sino que “a veces hacen alguna sugerencia”.

La administración pública, desde una autonomía relativa, lleva a cabo la ejecución, la implementación de la política concreta, hasta llegar a la gestión institucional, entrelazando una diversidad de actores. La escisión entre lo político y lo administrativo complejiza el proceso de intervención política, desde una concepción dinámica y no lineal de implementación. Desde esta lógica de implementación, pudimos observar cómo entran en tensión y en contradicción los distintos sentidos que los actores involucrados le dan a sus prácticas en relación al proyecto. Dice el director: ...*“las acciones llevadas a cabo son en horarios extraescolar, como una pasantía pero no en trabajo específico, sino en actitudes que capacitan para trabajar...Es visto como algo aparte por los docentes, es una actividad extraprogramática como antes”*<sup>8</sup> El director utiliza sentidos propios de la lógica reformista: pasantías, extracurricular, cuando la normativa apunta a una articulación con contenidos de la educación formal o curricular y no extracurricular, y a una acción política de transformación comunitaria. En esta misma línea, la docente coordinadora, ubica las dificultades y obstáculos en la articulación de los distintos actores e instituciones, no consigue espacio para el proyecto dentro de la escuela, ni articulación con otros docentes, e inclusive dice que es poco conocido el proyecto en la escuela. Al respecto el director dice

Hay docentes que están muy pocas horitas...quizá no es que no les interese, es que así ellos trabajan, entrando y saliendo... algunos colaboran avisando alguna actividad u ofreciendo el espacio de su materia...es difícil hasta que la cultura institucional no modifique e incluya al programa como parte del aprendizaje, porque la educación solidaria se puede dar en todas las materias, no?”. La docente al relatar la implementación dice: “no siempre es posible brindar el tiempo necesario...falta la llegada de la información a los alumnos para que traigan la autorización firmada para la salida en determinado día, y eso complica la actividad y desarrollo del trabajo del proyecto. Esto porque quizá tengo pocas horas, solo dos por semana, en algún turno o porque no vengo todos los días y le pido a otros docentes que les recuerden a los alumnos y bueno se complica un poco”<sup>9</sup>

Podemos decir que mientras se intenta articular acciones con instituciones de la comunidad, hay una enorme fragmentación de prácticas y sentidos dentro de la propia escuela. El alumno nos cuenta el proyecto en forma desdibujada, como trabajo del Centro de estudiantes, por fuera de la actividad formal de la escuela, extraprogramática, contra turno. Incluso la misma docente se acopla a la organización del centro de estudiantes como una manera de encontrar una viabilidad.

Podemos observar hasta acá el alto nivel de distancia entre el objetivo político del programa y su implementación a nivel de la gestión aplicada, aun teniendo en cuenta que la implementación es un proceso complejo y con múltiples sentidos imbricados, entendemos que el sentido pedagógico del Programa queda reducido a un financiamiento a la institución, reproduciendo la lógica reformista en tanto la responsabilidad de la transformación en la práctica queda a nivel de la institución y de los docentes. Si a esto se le agrega la falta de conocimiento del nivel central de la cultura institucional, tal como la llama el director, y el poco finan-

<sup>8</sup> Entrevista a director de la escuela, realizada en San Vicente, Bs. As. en 2014

<sup>9</sup> Entrevista a director de la escuela, realizada en San Vicente, Bs. As. en 2014

ciamiento que parecieran recibir, ya que la única docente coordinadora tiene financiadas dos horas semanales para el proyecto, entendemos que el impacto en las prácticas concretas de la institución sean fragmentadas, solitarias, aisladas y dependientes de iniciativas individuales.

## 6. Seguimiento y evaluación

La evaluación es una instancia en la planificación del programa mismo y a la vez un proceso a lo largo de las diferentes acciones que se ponen en marcha para llevar adelante la consecución de determinados objetivos planteados. “Constituye una hipótesis con respecto al camino que puede conducir al logro de los objetivos. La evaluación busca comprobar que el camino elegido efectivamente esté conduciendo a las mejoras en las condiciones de vida que se buscaban promover” (DINIECE, pág. 8).

El objeto de evaluación de un programa está relacionado con un conjunto de propósitos en la consecución de mejoras de distintos factores que hacen a un funcionamiento insatisfactorio de la educación y sus instituciones. Como el programa alude cierto nivel de organización, la evaluación también implica las acciones que se orientan a objetivos definidos conforme un determinado diagnóstico de una situación o problema.

Ahora bien, a lo largo de su ciclo de vida, los programas no se mantienen en “estado puro”; ya que cuando se ponen en marcha, se relacionan con otros programas, o con otras formas de organización. Depende de las características que asumen los procesos de gestión, las condiciones del contexto y las capacidades estatales” (DINIECE, pág. 8).

Como venimos analizando, la ley se desliza en una política pública y el desafío es que conmueva los imaginarios instituidos, impactando en los modos de simbolizar la acción. En relación a la LEN, y más específicamente el programa PNES se condensan significaciones como *igualdad de oportunidades, posibilidades, valores éticos, democráticos, participación, derechos humanos, identidad, diversidad, inclusión, articulación con la comunidad, solidaridad*, otorgando otro marco de sentido a la práctica educativa. El PNES incorpora en esta línea una perspectiva novedosa en la práctica educativa, e inaugura un espacio social y simbólico. Pero, ¿Qué líneas de acción se despliegan para tal objetivo? ¿De qué manera re configura las prácticas habituales de los actores del sistema? ¿Cómo se regula esa práctica?

Respecto a esto los actores entrevistados nos comentan que no existen evaluaciones externas, más que un informe en el que se les pide relatan lo trabajado en el marco de las acciones y participaciones con otras instituciones de la comunidad. Del mismo modo tampoco una evaluación al interior de la escuela del proyecto presentado, su implementación o de la actuación de los participantes del programa.

Como instancia de evaluación, ubicamos por un lado el impacto que en los propios actores se produce al reconocerse con motivaciones e intereses en juego a la hora de acercarse y participar en el programa, y por otro lado, los efectos que pueden llegar a ver en ellos mismos en sus trayectorias y prácticas educativas. La docente sobre esto dice

*Uno de los efectos más impresionantes es la participación, y hasta incluso algunos se quedan enganchados trabajando por su cuenta. La interacción entre ellos, los modos que encuentran para ponerse de acuerdo con alumnos de otros cursos o turnos, pensar las actividades, les gusta hacerlo, ven otras realidades diferentes a las suyas...me parece que mejora el presentismo<sup>10</sup>.*

En relación a los efectos el director refiere

*En principio se les ofrece un espacio de participación que a lo mejor no lo tienen en otro lugar...y de intervención, porque ellos asumen un compromiso, deciden qué hacer con orientación de la docente, tienen que comunicarse entre pares...se enganchan. Las actividades del proyecto...dirigidas a problemas de la comunidad que ellos mismos definen y eso es otro tipo de aprendizaje, se requieren otros recursos de aprendizaje y de formación ciudadana. Tratamos de que entiendan esto y que se trata de buscar la calidad en el trabajo que realicen y no tanto la cantidad que es otra manera de pensar el trabajo solidario, ¿no? <sup>11</sup>.*

Al entrevistar al alumno, él comenta: “*me gusta que se hagan cosas en la escuela, ser solidario, ayudar a la gente, darle tu voluntad*”, aunque no vincula esa acción a la profesora que los acompaña como parte del Programa. Lo que nos hace pensar nuevamente en la reproducción burocrática como modo de implementación del Programa en la escuela.

<sup>10</sup> Entrevista a docente coordinadora del Proyecto Institucional, realizada en San Vicente, Bs. As. en 2014

<sup>11</sup> Entrevista a director de la escuela, realizada en San Vicente, Bs. As. en 2014

## 7. Conclusiones y aperturas

A partir de este trabajo nos preguntamos si la cultura burocrática que imprime las prácticas en la institución educativa, no ha permitido generar espacios de discusión genuinos sobre las propias prácticas pedagógicas.

La existencia del *Programa Nacional Escuelas Solidarias* podría favorecer a generar espacios de apertura con la comunidad, a su vez que favorecer al análisis y revisión de las prácticas pedagógicas dentro de la escuela.

En su proceso de implementación podemos observar que es débil la presencia del Programa y muy escasa la información y la participación de actores en el mismo. No obstante la participación en actividades comentadas por los entrevistados desde sus diferentes roles, el armado del proyecto, la búsqueda de los vínculos interinstitucionales, la planificación de las actividades, es una tarea sumamente motivante. Si bien novedosa por su diferencia con las prácticas más instituidas dentro de la escuela, aún no se encuadra dentro de un programa pensado en, desde y para la escuela misma.

La interinstitucionalidad es un elemento destacado entre los objetivos del programa trabajado aquí. Los objetivos pedagógicos son difíciles de lograr desde una centralidad poco consistente. No vemos mecanismos concretos de articulación, por lo que queda reducido el programa a una función de financiamiento económico endeble. Dependerá de las capacidades de gestión de cada actor institucional, la concreción de la política educativa concreta, reproduciendo sentidos de autonomía propios de la lógica reformista. La pretensión de universalización de esta política, puede ser entendida como una manera de subsanar esta fragmentación. Pero, ¿cómo institucionalizarla? teniendo en cuenta la dinámica y la complejidad que conlleva la implementación de una política.

La autonomía institucional, planteada como transformación de los modos de gestión burocráticos y las lógicas neo centralistas generan una constante tensión. No entendemos esa tensión en términos de imposibilidad, sino como la que permitiría un proceso de transformación de las prácticas pedagógicas, en tanto se visibilicen, se reflexione sobre ellas y construyan, los actores institucionales, su propio proyecto pedagógico a partir del marco que el programa propone. Creemos que esto podría generar nuevas tensiones y conflictos marcando una dinámica propia a la autonomía institucional, ya con las voces de cada vez más actores.

## Referencias Bibliográficas

- Alonso Bra, M. (2008). La política y administración educativa en nuevos tiempos. En *Revista Brasileira de Política y Administración de la Educación*, N° 24; 3, 407-436.
- Alvarez, M. B. (2011). *Planes de mejora, entre la ilusión autónoma y la regulación del sistema*. Buenos Aires: En imprenta.
- Boudieu, P. (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.
- Dirección Nacional de Información y Estadística de la Calidad Educativa. (2011). *Guía para la evaluación de programas en educación*. Buenos Aires, Ministerio de Educación de la Nación, pág. 12-25.
- Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas. (2011). *Cuaderno N°1 Principios, Metas, Programas*. Buenos Aires, Equipo de edición y producción gráfico editorial de la DNPS, pag 5-6, 24-26.
- Guber, R. (2004). *El Salvaje Metropolitano: reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Buenos Aires: Paidós.
- Ley N° 26.206. Ley Nacional de Educación. Boletín oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 27 de diciembre de 2006.
- O' Donnell, G. (1984). Apuntes para una teoría del Estado. En I. Oszlak, *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós.
- Soldano, D. (2006). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En L. Andrenacci, *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: UNGS-Editorial Prometeo.
- Thwaites Rey, M. (2005). Estado: ¿qué Estado? En M. Thwaites Rey, *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas*. Buenos Aires: Prometeo.

**Fecha de recepción:** 14/09/2016

**Fecha de aprobación:** 4/4/2017