

# La aplicación del enfoque por instrumentos para el análisis de políticas educativas

*Axel Kesler*

CONICET-IICE-UBA

[axkesler@gmail.com](mailto:axkesler@gmail.com)

## Introducción

En las últimas décadas se ha diseñado una gran cantidad de políticas educativas que intervienen sobre las desigualdades sociales. Sin embargo, la multiplicación de esas acciones no siempre ha contribuido a generar mayores niveles de integración social o más oportunidades para todos los sectores sociales. Si bien esto responde a una diversidad de factores, los modos en que las políticas conciben y dan tratamiento a dicha problemática constituyen uno de los aspectos a considerar para comprender ese “fracaso”. Es por eso que en el campo de las políticas educativas se vuelve especialmente relevante el estudio de las orientaciones que estas asumen, comprendiendo su capacidad de garantizar derechos más allá de los objetivos explícitamente declarados (Danani, 2005).

En esa tarea de investigación, se presentan por lo menos dos desafíos centrales. El primero consiste en captar las orientaciones no solo en los discursos más generales, sino

también en los elementos concretos a través de los cuales se materializan las intervenciones. De allí la relevancia de comprender los medios operativos que se establecen en el diseño de la política para su puesta en acto. El segundo desafío es el de recuperar una visión de conjunto que permita trascender el análisis de las iniciativas particulares de las políticas. Esto implica asumir que las intervenciones no se piensan o se construyen de forma aislada, sino que se articulan con una serie de acciones en el marco de un proyecto más amplio.

Para reflexionar acerca de esos dos aspectos, este trabajo presenta una perspectiva de análisis de los “instrumentos de la política” utilizada en la tesis de Maestría en Políticas Sociales del autor. Esta ha sido útil para el estudio de los proyectos político-culturales que sustentan las políticas educativas destinadas a atender a los grupos vulnerados en el nivel secundario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) durante las primeras tres gestiones del PRO (2007-2019). El texto se organiza en dos apartados. En el primero se exponen los postulados teórico-metodológicos de la perspectiva de análisis de los instrumentos de la política para el estudio de las políticas educativas que intervienen sobre las desigualdades sociales. En el segundo se explora su fertilidad analítica en un caso de investigación concreto llevado a cabo en la tesis de maestría.

## **Las políticas educativas y sus instrumentos: un enfoque de análisis**

Las políticas educativas constituyen un subtipo de políticas sociales, es decir, de aquellas destinadas a satisfacer y moldear demandas vinculadas a las condiciones de vida de los sujetos y a la reproducción de la vida social (Grassi, 2021). Particularmente, son intervenciones que tienen como fin

regular el sistema educativo y el acceso a la educación. Con el proceso de masificación escolar que tuvo lugar en toda la región en las últimas décadas, se han multiplicado las políticas educativas destinadas a ampliar el ingreso, permanencia y finalización de los estudios formales en todos los sectores sociales. Las líneas de acción que emergieron asumieron distintas perspectivas sobre cómo debe ser abordado ese propósito en contextos de profundas desigualdades sociales: se ha puesto más el acento en aspectos individuales vinculados a la distribución de recursos y capacidades entre los sujetos o más en los mecanismos institucionales que resultan excluyentes para algunos sectores sociales, se ha privilegiado al Estado en un rol central en ese proceso o se ha delegado principalmente en otros actores de la sociedad civil, las familias e incluso los propios estudiantes, entre otros ejemplos. Estos posicionamientos asumidos en las políticas respecto a cómo se debe intervenir constituyeron distintas visiones sobre las desigualdades y el derecho a la educación que implican procesos disímiles en términos de democratización educativa. Al respecto, algunos autores han señalado cómo durante el Ciclo de Impugnación al Neoliberalismo en América Latina (Thwaites Rey y Ouviaña, 2018) se avanzó en esos procesos con propuestas de escolarización alternativas a los formatos tradicionales, de fomento a la participación ciudadana y de promoción de derechos, mientras que durante la restauración conservadora posterior se produjo una retracción del derecho a la educación al reinstaurarse lógicas de individualización, competencia y desresponsabilización colectiva (Di Piero, 2021; Gluz, Rodríguez y Elías, 2021).

De ahí surge la relevancia de estudiar las orientaciones que estas políticas asumen. Para eso, interesa destacar la fertilidad de la perspectiva de análisis de los “instrumentos de la política” en esa tarea de investigación. Si bien representa una de las tantas dimensiones que se pueden contemplar en este

tipo de estudios, se vuelve especialmente significativa ya que permite relevar los mecanismos y técnicas que se articulan desde el Estado “para implementar o dar efecto a las políticas públicas” (Sarhou, 2014: 151). Algunos autores han entendido por estos instrumentos a la acción gubernamental operacionalizada y materializada en distintos medios desde los cuales se busca dar respuesta a las problemáticas planteadas por la política pública (Lascoumes y Le Galés, 2012). En ese sentido, se trata de los elementos más concretos que se pueden visualizar del diseño de las políticas.

De estas primeras definiciones se desprenden dos advertencias teóricas que resultan fundamentales para considerar. La primera es que los instrumentos de la política no son elegidos de forma aleatoria. Por el contrario, su elección depende tanto del problema (y solución) definido por la propia política pública como de los recursos de que se disponga para abordarlo (Sarhou, 2014). A modo de ejemplo, si se cree que las desigualdades educativas se deben a la falta de ingresos en ciertos grupos sociales, se podrían considerar instrumentos como la transferencia de dinero y las mediciones para identificar a aquellos que se encuentren en dicha situación. Si, además, se considera que los estudiantes deben utilizar los fondos con el propósito de mejorar su desempeño escolar, se podría implementar un mecanismo de sanción que implique la retención de los recursos en caso de que no mantengan un determinado promedio. En ese sentido, en la selección de los instrumentos subyacen determinados posicionamientos: en el caso presentado, el supuesto de que se trata de un problema económico, que se debe focalizar su intervención en quienes “realmente lo necesiten”, que el recurso monetario permite mejorar el desempeño, etc.

La segunda cuestión que parece importante resaltar es que la utilización de los instrumentos no es neutra (y allí radica gran parte de su relevancia como objeto de estudio). En

cambio, estos estructuran la acción pública y pueden generar efectos concretos, incluso más allá de sus objetivos declarados (Lascoumes y Le Galés, 2007). A partir de los aportes de distintos autores, se identifican tres tipos de efectos principales. El primero de ellos refiere a la “inercia política” ya que estos tienden a resistir a presiones externas como, por ejemplo, conflictos entre actores o cambios de gobierno (ibídem, 2012). Tanto por su institucionalización en la acción gubernamental como por el relativo consenso que se logra en la selección de un instrumento u otro (a diferencia de los objetivos de la política que suele implicar mayores disputas), suelen permanecer en las políticas en el largo plazo. Es por esto que los instrumentos de la política logran cristalizar orientaciones que por otras vías serían más inestables. El segundo efecto, relacionado estrechamente con la primera cuestión mencionada, es el de “producción simbólica”. Esto se vincula con que toda acción estatal tiene la capacidad de imponer representaciones específicas sobre las diferentes temáticas y problemáticas abordadas (Bourdieu, 2001). A través de los instrumentos, el Estado no solo actúa sobre la realidad tangible, sino que también moldea la percepción que se tiene sobre ella legitimando interpretaciones y marginalizando otras. Esto significa que los instrumentos políticos juegan un papel crucial en la construcción social de la realidad, influyendo en cómo las personas comprenden y reaccionan ante diversas temáticas. El tercer efecto es la “inducción de comportamientos” en tanto los instrumentos delimitan los modos en que se debe llevar a cabo la intervención y lo que se espera suceda con ella (McDonell y Elmore, 1987). Esta dinámica subraya la capacidad de los instrumentos para modelar las expectativas sociales y profesionales, estableciendo un marco dentro del cual los individuos y las instituciones ajustan sus comportamientos para alinearse con los objetivos políticos.

Volviendo al ejemplo anterior, y teniendo en cuenta estos tres tipos de efectos, si para adquirir determinados recursos monetarios hay que mantener un promedio académico, el estudiante asumirá el deber de certificar periódicamente no solo su situación de necesidad, sino también su “buen desempeño” con todo lo que ello conlleva. En algunas investigaciones que abordaron el tema de las becas escolares se ha señalado cómo las condicionalidades que se establecen para la transferencia de ingresos pueden constituirse como dispositivos disciplinadores y de control social de la pobreza o, incluso, pueden derivar en una invisibilización de las condiciones sociales y escolares que llevan al éxito o el fracaso escolar (Gluz, 2006). En este punto es necesario destacar que los efectos no son una traducción lineal de los sentidos que sustenta la utilización de determinado instrumento, esto dependerá luego de su puesta en acto y de los procesos de apropiación en contextos específicos. Sin embargo, el análisis sobre su selección puede servir como un punto de partida para luego profundizar en esos aspectos.

Teniendo en cuenta estas dos advertencias, queda claro que los instrumentos de la política, muchas veces vistos (e incluso “mostrados”) meramente como una herramienta “técnica” y “desinteresada”, condicionan los modos en que se va a realizar la intervención y generan efectos en la realidad. Por este motivo, no solo se vuelve importante relevar las políticas que se implementan para atender las desigualdades, sino también identificar cada uno de estos elementos “menores” que dan indicios sobre cómo estas efectivamente definen los problemas y sus respectivas soluciones (Herrera-Kit y Centeno, 2022).

Esto no significa detenerse en una mirada particular sobre cada instrumento, es necesario dar un paso más que permita captar el sentido que construyen como totalidad. En otras palabras, si se entiende que existe una diversidad de líneas de

acción para intervenir sobre las desigualdades escolares y se quiere dar cuenta de la perspectiva más amplia que subyace sobre esa problemática, de lo que se trata es de identificar las nociones que se articulan en el conjunto de esas intervenciones. Para eso, luego de descomponer las políticas en esos aspectos menores, es necesario “rastrear sus generalidades”, es decir, revisar aquellas que atraviesan y/o permiten construir comparaciones con otras, atendiendo a los posibles puntos de conflicto y contradicciones en su dinámica conjunta (Chiara, 2017). Esta propuesta invita a construir una tipología sobre los instrumentos que se pueden presentar en las políticas y sus posibles implicancias.

Siguiendo a Herrera-Kit y Centeno (2022) se reconocen, por lo menos, cuatro grandes tipos de instrumentos en función de los recursos que estos movilizan: los “legislativos y regulatorios” imponen mandatos (ya sea en términos prescriptivos o proscriptivos) obligando a los actores a comportarse de un modo determinado; los “económicos y fiscales” implican el uso de técnicas y herramientas para recaudar o distribuir recursos monetarios o en especies ya sea a través de la movilización de recursos o de la aplicación de contraprestaciones y/o sanciones; los de “información y comunicación” transfieren conocimiento de forma indirecta (vía medios o redes de comunicación) o directa (vía talleres, espacios de consulta, conferencias, etc.); y los “basados en acuerdos e incentivos” conceden autoridad a actores colocando al Estado en un lugar más de mediación que de mando. Se entiende que los recursos movilizados por estos instrumentos pueden involucrar distintos actores: escuelas, agentes externos al sistema educativo y los propios equipos técnicos de los programas. A partir de esta tipología, se debe poner especial atención a cómo se establecen distintas prioridades en las reglas de juego que disponen los instrumentos, así como en los criterios de uso y asignación de los recursos que aportan.

## Las políticas educativas de atención a los grupos vulnerados en CABA: un abordaje desde el enfoque de los instrumentos

Como se mencionó anteriormente, el enfoque de instrumentos fue utilizado en la tesis de maestría con el fin de analizar los proyectos político-culturales que sustentan las políticas educativas destinadas a atender a los grupos vulnerados en el nivel secundario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) durante los primeros tres mandatos de gestión del PRO (2007-2019). Esto consistió en tres instancias: en primer lugar, se rastrearon las principales políticas en cuestión implementadas desde la fundación de la CABA como distrito autónomo, teniendo en cuenta los problemas que definían y el contexto en el cual se inauguraron; en segundo lugar, se identificaron los instrumentos centrales que se articularon en esas políticas, los recursos que movilizaron y sus mediaciones; y, en tercer lugar, se analizaron los cambios y continuidades en los instrumentos durante la etapa de gobierno del PRO respecto al período anterior. A continuación, se presentan los hallazgos de la tesis focalizando específicamente en aquello que se pudo develar desde la perspectiva de los instrumentos.<sup>1</sup>

### Período 1996-2007

Teniendo en cuenta la orientación de las políticas educativas en cuestión, fue posible agrupar las primeras tres gestiones de gobierno de la CABA como parte de un mis-

---

1 Vale destacar que en la tesis se distinguieron analíticamente tres dimensiones que permitieron arribar a estas conclusiones. Así, además de los “instrumentos de la política”, se tuvo en cuenta la “arquitectura institucional del Estado” y la “oferta educativa” que, desde una lectura transversal y conjunta, dieron lugar al análisis de los contenidos político-culturales de las políticas (Kesler, 2023).



mo período. La primera de ellas, a cargo de la Unión Cívica Radical (1996-200), inauguró una línea de acción a gran escala y pionera a nivel nacional con el objetivo de atender las desigualdades sociales que ocupó centralidad en la agenda de gobierno. Bajo la preocupación por los altos niveles de vulnerabilidad que afectan principalmente a la zona sur de la ciudad y que se venían intensificando en esos años, se creó el Programa Zonas de Acción Prioritaria (ZAP) inspirado en el modelo francés “ZEP”<sup>2</sup>. Este parte del diagnóstico de que el fracaso escolar es consecuencia de múltiples factores sociales y que, para intervenir sobre esa problemática, se debe encarar un trabajo intersectorial y se debe reforzar la capacidad institucional de las escuelas (Chiara, Gluz y Gómez, 2000).

Se reconocen tres tipos de proyectos específicos para el nivel secundario que ha articulado ZAP, muchos de los cuales nacieron en distintas experiencias territoriales, en función de tres variables del “fracaso escolar” sobre los que se ha propuesto intervenir. En primer lugar, están los que focalizan en el bajo acceso a los bienes culturales reconociendo su incidencia en los resultados escolares: algunos lo han hecho apostando a la democratización del capital cultural legítimo mediante talleres extraescolares en las escuelas como instrumento principal destinado a la reflexión y elaboración de proyectos audiovisuales en las escuelas (“CINEZAP”), otros lo han abordado generando diferentes experiencias sociales y culturales a través de la organización de campamentos y salidas (“Campamentos Escolares”), y un último grupo lo ha hecho constituyéndose por fuera de la escuela para ampliar las oportunidades en los barrios populares también con talleres extraesco-

---

2 Zonas de Educación Prioritaria (ZEP) fue un programa nacido en Francia en 1982 con el objetivo de generar igualdad de oportunidades entre estudiantes interviniendo especialmente en los territorios que concentran mayores dificultades sociales y escolares.

lares, específicamente sobre formación en la música, así como el préstamo de instrumentos musicales (“Orquestas Juveniles”). En segundo lugar, se ha incluido un proyecto para dar respuesta institucional a la problemática del embarazo adolescente y su incidencia en la deserción escolar articulando un instrumento de capacitación a docentes para modificar las representaciones sobre este tema, uno de acompañamiento personalizado a las jóvenes y uno vinculado a la creación de normativas especiales para flexibilizar el régimen de asistencia escolar (“Programa de Retención Escolar de Alumnas/os Madres, Padres y/o Embarazadas”). En tercer lugar, se ha intervenido sobre la situación de repitencia incorporando los talleres extraescolares como instrumento central junto al acompañamiento personalizado a los jóvenes en distintos espacios barriales (“Centros Comunitarios”).

Así, los instrumentos que se han incorporado en estos proyectos han movilizado recursos principalmente de “información y comunicación” a partir de los talleres extraescolares a estudiantes y capacitaciones a docentes, así como “económicos y fiscales” con el equipamiento de elementos materiales y el financiamiento de horas institucionales para quienes llevaban a cabo las actividades. Los actores que participan principalmente en la movilización de estos recursos son las escuelas, reconocidas por el programa como instituciones privilegiadas para intervenir sobre las desigualdades escolares. Estos recursos se han destinado a las zonas más vulneradas, focalizando en el sur de la ciudad, para democratizar el acceso al capital cultural legítimo y eliminar barreras simbólicas modificando las representaciones sobre estos sectores sociales. Como se presenta en algunos testimonios más actuales, permitió que “uno va(ya) a Bajo Flores y (sea)

normal ver a unos pibes caminando con un trombón en el medio de la villa, (mientras) antes no se sabía qué era eso”<sup>3</sup>.

En el segundo y el tercer gobierno de CABA, encabezado por el Frente Grande (2000-2007) en un contexto de agudización de la crisis económica y social en el país, se fortalecieron las políticas de atención a los grupos vulnerados a través de distintas acciones. En el marco de la sanción de la obligatoriedad del nivel secundario (Ley N° 898/GCBA/02) que convirtió a la CABA en el primer distrito en hacerlo, se crearon una serie de programas que asumieron como problemática central la deserción y la exclusión del sistema educativo. Una gran parte de ellos se han destinado a estudiantes escolarizados en situación de vulnerabilidad tomando como instrumentos centrales la transferencia de ingresos a las familias (“Becas Escolares”), el financiamiento de “módulos institucionales” a la escuelas para la realización de proyectos que promuevan la retención escolar y la mejora de los aprendizajes (“Programa de Fortalecimiento Institucional de la Escuela Media - PFIEM), la visita a familias en sus hogares y las escuelas para hacer un seguimiento personalizado de estudiantes (“Promotores de la Educación”) y el apoyo técnico a las instituciones para acompañar situaciones de vulnerabilidad (“Asistencia Socioeducativa). Otros programas que se inauguraron han estado más orientados a construir un nexo entre la escuela y los sectores excluidos del sistema que en muchos casos nunca asistieron a un establecimiento educativo. Estos se han desarrollado en distintos centros barriales e incorporaron como instrumento central los talleres extraescolares sobre distintas temáticas para transmitir ciertas pautas escolares en los jóvenes y el acompañamiento per-

---

3 <https://www.pagina12.com.ar/555824-programa-de-orquestas-infantiles-y-juveniles-el-sonido-de-la>

sonalizado en sus propios territorios para (re)vincularlos con las escuelas (“Club de Jóvenes” y “Puentes Escolares”).

Al igual que en la gestión anterior, muchos de estos programas nacieron de demandas concretas de las escuelas o incluso de las asambleas barriales conformadas en esos años de las que participaban múltiples actores, incluyendo a cuadros técnicos y funcionarios de la Secretaría de Educación. En el transcurso de las entrevistas que se realizaron, estos programas fueron evocados como una apuesta por la inserción en el territorio y la canalización de demandas de diversos sectores.

¿Te acordás la época de asambleas barriales? Funcionaba en la villa 31 la asamblea de la red de Retiro. La Secretaría de Educación participaba de esa red. La red plantea a la Secretaría la preocupación de los vecinos y también de los representantes de las instituciones, (...) era un momento maravilloso de comunidad organizada ¿no? Estaban las directoras de las escuelas, las directoras de los centros de salud, las organizaciones comunitarias, Desarrollo Social, Niñez. Ahí plantean la preocupación por el alto nivel de ausentismo de los niños que vivían en el barrio y que iban a las escuelas primarias de la ciudad. (Coordinadora CABA)

En estos programas que se inauguraron cobraron también centralidad los talleres extraescolares para los estudiantes como instrumento privilegiado que moviliza recursos de información y comunicación, junto con la provisión de elementos para llevarlos a cabo con el fin de fortalecer la capacidad institucional desde un abordaje interdisciplinario. Sin embargo, como novedad de esta gestión, se comenzaron a movilizar nuevos recursos de información y comunicación con el asesoramiento técnico-profesionales a las escuelas y

la asistencia personalizada a estudiantes y familias, a la vez que otros económicos y fiscales con la transferencia de ingresos a las familias y el financiamiento de proyectos institucionales a las instituciones como instrumentos centrales. Con esto, participan tanto escuelas como los equipos técnicos del ministerio en espacios barriales para construir “puentes” con los sectores excluidos del sistema asumiendo la premisa de los “progresivos grados de formalización” (Krichesky, 2010) o, también denominada “procesos de escolarización” (Montesinos y Pagano, 2010). Se trata de distintas estrategias para que los jóvenes vayan adquiriendo de forma gradual determinadas pautas que les faciliten el acceso y la permanencia en la educación escolar (el encuadre, el trabajo en grupo, los procesos de trabajo y estudio, etc.) sin querer imponer o forzar el reingreso a la escuela. También durante esta gestión se incorporaron nuevos instrumentos que movilizan recursos de tipo legislativos y regulatorios al reglamentar varias de las intervenciones que se venían desarrollando con el fin de darle un marco normativo que garantizara estabilidad y continuidad en el tiempo. Fue entonces que comenzó a debatirse la mayoría de las resoluciones que establecieron las bases de los programas vigentes hasta el día de hoy, aunque sin lograr avanzar en una legislación específica para sus trabajadores.

De este modo, hacia 2007, se había consolidado y articulado una multiplicidad de instrumentos que configuraron una perspectiva multidimensional y un enfoque interdisciplinario para abordar las desigualdades, al tiempo que fortalecieron a las escuelas y a distintos equipos técnicos en espacios barriales para abordar la problemática. Así, muchos de los dispositivos implementados surgieron del diálogo intersectorial y se establecieron con un fuerte arraigo territorial. Aunque se mantenía la prioridad de atender y concentrarse principalmente en el sur de la ciudad, dado el reconocimien-

to de la mayor vulneración de derechos en esos territorios, se estaban expandiendo hacia la totalidad del distrito.

## Período 2007-2019

Durante la gestión del PRO en CABA hubo continuidad en los instrumentos de política incorporados en los programas que se iniciaron durante el período previo, lo cual puede vincularse con el efecto de inercia que caracteriza a esta dimensión analítica. Sin embargo, los cambios principales se plasmaron en la creación de tres nuevos programas que intervienen sobre las desigualdades sociales en el nivel secundario. Es por eso que este apartado focalizará en el análisis de esas nuevas líneas centrándose en los instrumentos que articulan.

El primero de ellos es Familias en Diálogo, creado en 2013 como un programa destinado a formar a los adultos en la tarea de acompañar las trayectorias escolares de sus hijos. En este caso, también se realiza mediante la incorporación de los talleres extraescolares, pero destinados a las familias con el objetivo de conversar sobre distintas temáticas vinculadas a los contenidos o la convivencia escolar de los estudiantes. El propósito es proporcionar herramientas para que estos gestionen y regulen de forma autónoma su papel como acompañantes:

(...) cuando trabajamos con ciertas familias es muy importante que empiecen a encender esas alarmas de prevención y de articulación, es decir, no es solamente “te decimos qué puede llegar a ser la violencia de género psíquica o física, sino que además te damos las herramientas para que vos puedas empezar a pensar-te de otra manera”. (Funcionaria CABA)

En este programa, la escuela tiene un bajo grado de implicación ya que solo participa ofreciendo los espacios para la realización del taller y recibe luego un informe sobre los temas que se debaten a modo informativo para luego ser utilizado y trabajado institucionalmente. Se busca generar una instancia de capacitación sin plantear una continuidad para el seguimiento o el acompañamiento a las instituciones y sin movilizar algún tipo de recurso económico o financiero. Aun así, si bien está destinado a todas las escuelas de la ciudad que soliciten su intervención, se reconoce que no tiene gran impacto en el nivel secundario por la baja participación de las familias de estos estudiantes, a diferencia de lo que sí ocurre con el nivel inicial y la primaria.

El segundo programa, creado en 2014, es la Red Comunitaria de Apoyo Escolar (RCAE) que funciona en espacios por fuera del sistema educativo formal mediante convenios con organizaciones civiles sin fines de lucro. Para la realización de esos talleres de apoyo, desde el Ministerio se movilizan recursos económicos y fiscales con el pago de sueldo a los docentes y, en algunos casos, distribución de algunos manuales y útiles escolares. La selección del personal, la compra del resto de los materiales y la realización de los talleres quedan sujetas a las distintas organizaciones que las implementan. A su vez, a medida que fue creciendo el programa, el Ministerio ha diseñado un instrumento de asesoramiento técnico en distintas regiones con el fin de generar mayor acompañamiento pedagógico y de brindar capacitaciones a docentes. Sin embargo, no ha logrado establecerse como una instancia constante para generar un intercambio permanente con las ONG (Santos, 2022).

Así, en la RCAE son los distintos actores externos al sistema educativo los que se encargan principalmente de hacer funcionar el dispositivo armando su estructura, contratando a los docentes, coordinando los espacios, entre otras tareas,

prácticamente sin articulación con las escuelas. De esta forma, se generó un desplazamiento del lugar de las instituciones escolares como actores centrales en la construcción de soportes vinculados al acompañamiento en distintas materias hacia espacios externos que imprimen otras lógicas y valores. Otro de los instrumentos articulados en el programa, y que denota la escasez de recursos en algunas sedes, es la sanción que implica el retiro de vacantes a aquellos estudiantes que tengan cuatro ausencias sin aviso con el objetivo de redistribuirlas a otros (RCAE, 2018). Esto se hace en el marco de focalizar en quienes “realmente lo necesiten” en los casos de que la demanda exceda la capacidad operativa (lo que ocurriría principalmente en la zona sur de la ciudad).

En los centros con mayor demanda sí tratamos de que el estudiante que permanece en el centro realmente lo necesite, que esté en una situación donde peligra su escolaridad; realmente en unas condiciones de vulnerabilidad educativa que necesita el espacio. Sobre todo en lo que tienen más demandas, capaz el centro de Belgrano o de Devoto, no pasa nada, nunca tenemos el cupo completo en esas sedes. Pero en las de Lugano, Soldati, Nueva Pompeya, Barracas, hay tantos chicos que tratamos de que la vacante realmente la tome el que lo necesita y no que la mamá se queda tranquila que va a hacer la tarea, por ahí no lo necesita, lo puede resolver solo perfectamente. (Coordinadora CABA)

La tercera de las líneas inaugurada en el 2016 es el programa Jornada Extendida. Está destinada a los primeros dos años del nivel con el propósito de generar “nuevas experiencias pedagógicas que permitan dar mayor flexibilidad a las escuelas para explorar nuevos formatos pedagógicos en la búsqueda de lograr la mejora de los aprendizajes” (Reso-



lución N° 1658/GCBA/2016). Esto se hace a través de la ampliación de la jornada escolar y el desarrollo de “espacios educativos” utilizando como instrumentos los talleres extraescolares, ya sea en la escuela o en otros ámbitos barriales (clubes, polideportivos, bibliotecas, etc.), sobre distintas temáticas (ajedrez, ciencia, comunicación y nuevas tecnologías, ESI, investigación, “lectura, escritura, narrativa y oralidad”, lúdico-expresiva y teatro). Varios de esos talleres son dictados por ONG y, en otros casos, por docentes contratados por el programa (Basualdo Moine, 2019). De este modo, se articula un instrumento ya utilizado en algunas iniciativas preexistentes de la ciudad, pero en este caso orientados al aprendizaje de “habilidades socio-emocionales” y llevados a cabo en gran parte por agentes externos al sistema. En ese sentido, la baja participación de las escuelas en la puesta en acto de los talleres, más allá de que se utilice su espacio físico, evidencia una limitación en el propósito declarado del programa de fortalecer a las instituciones escolares para que logren implementar nuevos formatos pedagógicos.

En síntesis, a partir del análisis de los instrumentos de política articulados en los nuevos programas de esta gestión se destacan dos aspectos centrales. Por un lado, una preocupación central por intervenir sobre aspectos individuales de los sujetos mediante la movilización de recursos de información y comunicación principalmente para la mejora de aprendizajes<sup>4</sup>. Por otro lado, se visibiliza un especial énfasis en asumir la educación como una “responsabilidad compartida” a partir de instrumentos “basados en acuerdos” que involucran actores externos al sistema educativo para la implementación de los programas. Esto se justifica en que

---

4 A diferencia del enfoque que se le dio a los programas creados durante las gestiones previas, en este período la concepción de aprendizajes se centró principalmente en lengua, matemática y una serie de habilidades socio-emocionales en sintonía con las variables mensurables en las evaluaciones estandarizadas (Vior, Rodríguez y Más Rocha, 2014).

“las condiciones necesarias para mejorar la calidad de las trayectorias educativas exceden al radio de acción del sistema de educación formal” (RDAE, s/f: 2). Así, estas políticas delegan en ONG y fundaciones gran parte del funcionamiento, a la vez que toman como destinatarias a las familias para que fortalezcan sus herramientas de acompañamiento a los estudiantes. En ese sentido, se instala una lógica de “comunitarización” que implica descentralizar sobre grupos primarios mayores niveles de responsabilidad y expectativa por la satisfacción del bienestar (Danani, 2008). Con esto se debilita una concepción social y colectiva sobre la satisfacción del derecho a la educación, al basarse en una mayor dependencia de atributos particulares sin garantías público-estatales.

Esto no implica que se ponga en duda la eficacia de la comunitarización para mejorar las condiciones de vida: por el contrario, la comunitarización es extraordinariamente potente para sostener la reproducción. Lo que se plantea, en cambio, es que globalmente ambas son fuente de desigualdad, porque construyen un mundo de protecciones dependientes de características particulares (de individuos o de grupos), sean ellas la habilidad, la disposición de medios, y aún el azar. Esa mayor dependencia de atributos particulares implica también menores garantías para esos individuos y grupos, ya que sólo la sociedad y sus instituciones público-estatales pueden prestar garantías y ser demandadas por ellos. (Danani, 2008: 47)

De esta forma, si bien la forma más “pura” institucionalmente de implementar esta lógica de comunitarización es a través de la tercerización de las intervenciones sociales a familias, organizaciones de la sociedad civil u otras instituciones, también puede implicar otros mecanismos como la

responsabilización de esos actores por el éxito o fracaso en el logro de alcanzar el bienestar (Danani, 2008). Esto representa un distanciamiento respecto a las orientaciones que fundaron y se consolidaron en los programas históricos más bien volcados a preponderar el rol estatal para la democratización de la educación. De hecho, tal como se manifestó en algunas entrevistas, la particularidad que asumen estos programas denominados internamente en el ministerio como “de gestión” despiertan cierto rechazo desde algunos de estos equipos al considerar que estos se basan en una tercerización, que introducen lógicas empresariales y que fueron creados con fines meramente políticos para hacer llegar su línea ideológica a los territorios.

## **A modo de cierre**

La perspectiva analítica sobre los instrumentos de la política resulta fértil para analizar, en articulación con otras dimensiones, las orientaciones que asumen las políticas educativas más allá de sus propósitos declarados. Esto implica asumir que los medios operativos en los cuales se operacionalizan las intervenciones plasman concepciones y posicionamientos sobre aquello que buscan transformar de la realidad. En ese sentido, se vuelve relevante identificar y analizar los instrumentos que articulan considerando los recursos movilizados y las mediaciones construidas, así como las reglas de juegos y los criterios que establecen para su uso y asignación.

A partir de este enfoque, se ha podido analizar cómo durante la gestión del PRO en la CABA entre el 2007 y el 2019 se produjo una reorientación de las políticas educativas para el nivel secundario destinadas a atender a los grupos vulnerados. Esto se vio en que, si bien por un efecto de “inercia” hubo continuidad en los instrumentos articulados durante el

período previo, aquellos que se incorporaron durante estos años en los nuevos programas abandonaron la preocupación por intervenir sobre distintas dimensiones de la desigualdad, así como de ubicar al Estado en un rol central para superar esa situación. A diferencia de esto, se vio un mayor interés por focalizar en aspectos individuales de los sujetos y consolidar la “responsabilidad compartida” reforzando el rol de actores externos al sistema educativo. Esto se pudo develar tomando en consideración los elementos comunes que se reflejaron en la selección de los instrumentos, más allá de lo que refleja su articulación en un programa específico. De esta forma, cabe remarcar la fertilidad de este enfoque y la utilidad de complementarlo con otras dimensiones que escapan a este análisis como la arquitectura institucional del Estado y la oferta educativa (Kesler, 2023).

## Bibliografía

- Basualdo Moine, G. (2019). Análisis del proyecto de Jornada Extendida en CABA como un caso de innovación educativa. Tesis de Licenciatura en Ciencias de la Educación. Buenos Aires, Universidad de San Andrés.
- Bourdieu, P. (2001). *¿Qué significa hablar?* Madrid, Akal.
- Chiara, C.; Gluz, N. y Gómez, C. (2000). *Investigación evaluativa Programa ZAP (1ra fase). Análisis de su conceptualización, diseño e implementación*. Buenos Aires, Secretaría de Educación, GCBA.
- Chiara, M. (2017). Entre los programas y los servicios: Las políticas de atención de la salud a través de sus instrumentos Una aplicación al caso argentino (2003-2011). *Gestión y Política Pública*, Volumen temático 2017: 191-222.
- Danani, C. (2005). La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. En Chiara, M. y Di Virgilio, M. M. (orgs.). *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, pp. 25-51. Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.

- (2008). América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad. *Ciências Sociais Unisinos*, enero/abril. Unisinos.
- Di Piero, E. (2021). Políticas educativas, desigualdades y nivel secundario en la Argentina del siglo XXI: de la ampliación de derechos al ajuste y la meritocracia (2003-2019). *Foro de Educación*, 19(2): 115-139. doi: <http://dx.doi.org/10.14516/fde.913>
- Gluz, N. (2006). *La construcción socioeducativa del becario: la productividad simbólica de las políticas sociales en la educación media*. Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, IIPE-Unesco.
- Gluz, N.; Rodrigues, C. y Elías, R. (coords.) (2021). *La retracción del derecho a la educación en el marco de las restauraciones conservadoras: una mirada norteamericana*. Buenos Aires, CLACSO.
- Grassi, E. (2021). Necesidades sociales y trabajos para la vida. Una política social pospandemia. *Revista Conciencia Social*, 4(8): 135-155.
- Herrera-Kit, P. y Centeno, J. P. (2022). El cambio en los instrumentos de política en Colombia. Análisis de los documentos Conpes sociales, 1993-2014. *Medellín*: 51-77.
- Kesler, A. (2023). *Políticas educativas y desigualdades sociales. Un estudio de la propuesta educativa del PRO para el nivel secundario en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2007-2019)*. Tesis de Maestría en Políticas Sociales, Universidad de Buenos Aires-UBA.
- Krichesky, M. (coord.) (2010). *Políticas de inclusión y gestión educativa en escuelas medias en contextos de alta vulnerabilidad. Relación entre políticas y prácticas*. Buenos Aires, Dirección de Investigación y Estadística, Ministerio de Educación, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Lascoumes, P. y Le Galés, P. (2007). Introduction: understanding public policy through its instruments. From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, 20(1): 1-21.
- (2012). A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ci. Soc.* vol. 9, Nº 18, julio/diciembre.
- McDonnell, L. M. y Elmore, R. F. (1987). *Alternative Policy Instrument*. Center for Policy Research in Education. California, The Rand Corp.

- Montesinos, M. P. y Pagano, A. (2010). Chicos y chicas en situación de calle y procesos de democratización educativa. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 8(1): 293-310.
- Santos, S. A. (2022). *Las políticas socioeducativas y el sostenimiento de trayectorias escolares del nivel primario: articulaciones locales entre escuelas, familias y organizaciones sociales en un barrio popular de la C.A.B.A.* Tesis de Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO.
- Sarthou, N. F. (2014). Los instrumentos de política como enfoque de análisis de los sistemas de pago al mérito. Contribuciones analíticas a partir del caso argentino. *Perfiles Educativos*, vol. XXXVII, N° 149, IISUE-UNAM.
- Tenti Fanfani, E. (1984). La interacción maestro-alumno: discusión sociológica. *Revista Mexicana de Sociología*, 1: 161-173.
- Thwaites Rey, M. C. y Ouviaña, H. (2018). *Estados en disputa: auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires, El Colectivo.
- Vior, S., Rodríguez, L. y Más Rocha, S. (2014). La evaluación de la calidad de la educación como política pública. El caso de la CABA: Algunos elementos para la discusión acerca del sentido de sus transformaciones. Ponencia en *VIII Jornadas de Sociología de la UNLP*, 3 al 5 de diciembre de 2014. Ensenada.

## Documentos

Decreto N° 737-GCBA-01.

Decreto N° 919-GCBA-05.

Disposición N° 068/GCBA/2000.

Jornada Extendida (2018). Documento Marco-Jornada extendida. Disponible en <https://contenedor-digital.buenosaires.gob.ar/catalogo/jornadaextendida/8320/detalle/6574>

Ley N° 2110/GCBA/06.

Ley N° 2917/2008.

Ley N° 418/GCBA/00.

Ley N° 5049/GCBA.

Ley N° 709/GCBA/01.

Ley N° 898/GCBA/02.

Ley Nacional N° 26.150/06.

Programa de Fortalecimiento Institucional de la Escuela Secundaria (PFIES-2011). Pautas para la elaboración de proyectos y la utilización de módulos institucionales. Buenos Aires, Ministerio de Educación, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Promotores de la Edicación. (2017). *Informe Anual*. Buenos Aires, Ministerio de Educación, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Red Comunitaria de Apoyo Escolar-RCAE (2018). Funcionamiento y metodología de los centros de apoyo. Buenos Aires, Ministerio de Educación, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Subsecretaría de Coordinación Pedagógica y Equidad Educativa, Dirección General de Fortalecimiento de la Comunidad Educativa.

----- (s/f). Bases para armar un centro de apoyo escolar. Buenos Aires, Subsecretaría de Equidad Educativa, Ministerio de Educación, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Resolución N° 1729/GCBA/06.

Resolución N° 1658/GCBA/2016.

Resolución N°10661/GCBA/2011.

Resolución N°1376/GCBA/2001.

Resolución N° 1729/GCBA/06.

Resolución N° 1746/GCBA/2015.

Resolución N° 341/GCBA/2005.

Resolución N° 389/GCBA/2006.

Resolución N° 3919/GCBA/07.

Resolución N° 4181/GCBA/2014.

Resolución N° 439/GCBA/2001.

Resolución N° 4799/GCBA/2007.

Resolución N° 5280/GCBA/2019.

Resolución N° 5808/GCBA/07.

Resolución N° 6973/GCBA/2010.

Resolución N° 949/GCBA/2006.