



Revista Exitus

ISSN: 2237-9460

Universidade Federal do Oeste do Pará, Instituto Ciências
da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação

Correa, Mariana

EL CICLO DE LAS POLÍTICAS COMO ENFOQUE TEÓRICO Y
METODOLÓGICO PARA EL ESTUDIO DE PROGRAMAS DE TERMINALIDAD
EDUCATIVA EN ARGENTINA: recepción y puesta en acto del Plan FinEs

Revista Exitus, vol. 10, e020100, 2020

Universidade Federal do Oeste do Pará, Instituto Ciências
da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação

DOI: <https://doi.org/10.24065/2237-9460.2020V10n1ID1317>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=553171468098>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org
UAEM

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto



ISSN 2237-9460

DOI: 10.24065/2237-9460.2020v10n1ID1317

EL CICLO DE LAS POLÍTICAS COMO ENFOQUE TEÓRICO Y METODOLÓGICO PARA EL ESTUDIO DE PROGRAMAS DE TERMINALIDAD EDUCATIVA EN ARGENTINA: recepción y puesta en acto del Plan FinEs

Mariana Correa¹

RESUMEN

En las últimas décadas, los Estados de América Latina han llevado adelante procesos de reforma orientados a promover una educación inclusiva y de calidad desde un enfoque de derecho. En Argentina, la preocupación por la finalización de la educación secundaria, y con ella el cumplimiento de la obligatoriedad escolar de los y las jóvenes, motorizó la creación de programas a término, propuestas estatales orientadas a sectores que por diversos motivos nunca estuvieron en la escuela, asistieron a ella de forma intermitente o abandonaron sin concluir el nivel. El artículo se enmarca en una investigación cualitativa que problematiza la puesta en acto de dos programas de terminalidad en la provincia de La Pampa (Argentina): el Plan FinEs y el Programa Vos Podes. En el escrito se presentan algunas claves metodológicas y conceptuales de Stephen Ball para el estudio del Plan FinEs. Se plantea que estudiar la puesta en acto del programa implica no solo analizar los textos producidos en las instancias nacional y jurisdiccional y sus procesos de elaboración y reelaboración; sino también problematizar los efectos que genera la traducción de la política en el contexto de la práctica. Así, entre las conclusiones, se advierte que el sostenimiento del programa, en su cotidaneidad escolar, es vivenciado por coordinadores, directivos y docentes como una “tarea artesanal” en la que con escasos recursos humanos y materiales se acompaña las trayectorias educativas de quienes asisten.

Palabras clave: Política educativa. Inclusión educativa. Jóvenes.

¹ Doctoranda en Ciencias de la Educación (Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba). Profesora y Licenciada en Ciencias de la Educación (Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de La Pampa), Becaria Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). La Pampa, Argentina. Orcid iD: <http://orcid.org/0000-0001-9548-4666>. E-mail: profmarianacorrea@gmail.com



O CICLO POLÍTICO COMO ABORDAGEM TEÓRICA E METODOLÓGICA PARA O ESTUDO DE PROGRAMAS DE TERMINALIDADE EDUCACIONAL NA ARGENTINA: recepção e atuação do Plano FinEs

RESUMO

Nas últimas décadas, os Estados latino-americanos realizaram processos de reforma que visam promover uma educação inclusiva e de qualidade a partir de uma abordagem dos direitos. Na Argentina, a preocupação com a conclusão do ensino médio e, com ela, o cumprimento da escolaridade obrigatória dos jovens motivou a criação de programas, propostas estaduais voltadas para setores que por diversas razões nunca estiveram na escola, compareceu间mitentemente ou saiu sem concluir o nível. O artigo faz parte de uma pesquisa qualitativa que problematiza a implementação de dois programas de finalização educacional na província de La Pampa (Argentina): o Plano FinEs e o Programa Vos Podes. O artigo apresenta algumas chaves metodológicas e conceituais de Stephen Ball para o estudo o Plano FinEs. Nessa perspectiva, estudar a implementação do programa implica não apenas analisar os textos produzidos nas instâncias nacionais e jurisdicionais e seus processos de elaboração e reelaboração; mas também problematizar os efeitos gerados pela tradução da política no contexto da prática. Assim, dentre as conclusões, nota-se que o apoio ao programa, no cotidiano escolar, é vivenciado por coordenadores, diretores e professores como uma "tarefa artesanal" na qual as trajetórias educacionais dos que ingressam são acompanhadas com escassos recursos humanos e materiais.

Palavras-chave: Política educacional. Inclusão educacional. Juventude.

THE POLICY CIRCLE AS A THEORETICAL AND METHODOLOGICAL APPROACH FOR THE STUDY OF EDUCATIONAL TERMINALITY PROGRAMS IN ARGENTINA: reception and enactment of the FinEs Plan

ABSTRACT

In recent decades, Latin American states have been pursuing reform processes aimed at promoting inclusive and quality education from a rights approach. In Argentina, concern about the completion of secondary education, and with it the fulfillment of the school's obligation to school, motivated the creation of term programs, state proposals oriented to sectors that for various reasons were never in school , attended it intermittently or left without completing the level. The paper is part of a qualitative research that problematizes the enactment of two educational termination programs in the province of La Pampa (Argentina): the FinEs Plan and the Vos Podes Program. The paper presents some methodological and conceptual keys of Stephen Ball for the study of the Plan FinEs. From this perspective, studying the enactment of the program implies not only analyzing the texts produced in the national and jurisdictional instances and their elaboration and re-elaboration



processes; but also to problematize the effects generated by the translation of politics in the context of practice. Thus, among the conclusions, it is noted that coordinators, directors and teachers experience the support of the program, in its daily school life, as a "crafttask" in which the educational trajectories of those who enter are accompanied by scarce human and material resources.

Keywords: Education policy. Educational inclusion. Youngs.

1 INTRODUCCIÓN²

La promoción de la terminalidad educativa, y con ella el cumplimiento de la obligatoriedad escolar secundaria por parte de todos/as los/as jóvenes, sigue siendo un desafío en las agendas políticas estatales de Argentina y los países de la región. Un informe publicado recientemente por el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina (UCA), expone que en el bienio 2017-2018, el 37% de los adolescentes varones entre 12 y 17 años y el 26 % de las mujeres de las mismas edades pertenecientes a los sectores socioeconómicos de más bajos recursos presentaron déficit educativo. En cuanto a los/as jóvenes, expone que el 28,3% de entre 20 y 29 años en el mismo bienio (2017-2018) no finalizó la escuela secundaria³. Estos datos no sólo constituyen una foto de la problemática en Argentina, sino que dotan de sentido y relevancia el estudio de aquellas políticas estatales que surgen en pos de avanzar en el achicamiento de la brecha educativa, específicamente en lo que refiere a la escolaridad secundaria.

En las últimas décadas, los Estados de América Latina han llevado adelante – en distintos grados y con diversos matices – procesos de reforma orientados a promover una educación inclusiva y de calidad desde un enfoque de derecho. En consonancia con estas preocupaciones, en Argentina se sanciona en el año 2006 la Ley Nacional de Educación (en

² Este artículo es una versión ampliada y revisada de una ponencia presentada en el VII Congreso Nacional y V Internacional de Investigación Educativa “Políticas y prácticas de producción y circulación del conocimiento. A 20 años del I Congreso de investigación educativa en la UNCO”, realizado en abril de 2018. Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Comahue, Argentina.

³ El informe completo puede encontrarse en:
<http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Documentos/2020/2020-OBSERVATORIO-INFORME%20ESPECIAL-EDUCACION-DE-LOS-ARGENTINOS.pdf>. Consulta: marzo de 2020.



adelante LEN) N° 26.206, marco normativo que extiende la obligatoriedad escolar a toda la educación secundaria y plantea la necesidad de promover políticas que atiendan a sectores que nunca estuvieron en las escuelas, asistieron de forma intermitente (presentaron reiteradas inasistencias) o bien que, por distintos motivos, abandonaron sin concluir el nivel. Así, surge en la agenda educativa estatal – entre otras acciones – un conjunto de programas a término, políticas que tienen entre sus principales propósitos el logro de la inclusión educativa y social de sujetos históricamente invisibilizados y excluidos de la escuela secundaria (CORREA, 2019).

Este artículo se origina en el marco de estas consideraciones. Constituye parte de los análisis de la tesis doctoral denominada “Terminalidad educativa y derecho a la educación. El caso de los programas Plan FinEs y Vos Podes en la provincia de La Pampa, Argentina (2012-2019)”. El objetivo general de la investigación es analizar la puesta en acto de los programas seleccionados con foco en los modos en que estos garantizan el derecho a la educación secundaria obligatoria de los/as jóvenes en la provincia de La Pampa. Como objetivos específicos, se propone reconstruir y analizar la emergencia de los programas de terminalidad educativa como formatos educativos alternativos al modelo organizacional de la escuela secundaria; analizar los alcances, límites y efectos no previstos de las políticas en diversos niveles o instancias de concreción (Ministerio de Educación de la Nación, Ministerio de Educación de la provincia de La Pampa e instituciones sedes).

Se indaga también en la construcción de derechos, necesidades y beneficiarios/as de los programas seleccionados; los sentidos que para los/as estudiantes supone transitar por cada uno de ellos; su mirada en relación con sus experiencias pasadas en el sistema educativo, sus expectativas futuras y sus percepciones acerca de la capacidad de las políticas para vincularlos/as con otras fuentes de recursos sociales, simbólicos y materiales. Vale destacar que en el abordaje de estos objetivos se considera cómo estos procesos se vinculan con la producción y reproducción de desigualdades y



cómo operan interseccionalmente las posiciones de edad, género y clase social de los actores involucrados.

En esta oportunidad, se presentan algunos de los aportes metodológicos y conceptuales del sociólogo británico Stephen Ball para el análisis de una de las políticas en estudio: el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (en adelante Plan FinEs). El escrito se estructura del siguiente modo: en la primera sección se realiza una breve caracterización del programa. En la segunda, se presentan algunas de las categorías de Ball para su abordaje: comprensión de las políticas como texto y discurso; concepción de trayectorias, ciclos o contextos de las políticas y noción de “puesta en acto” de las políticas. Como cierre, se exponen algunas reflexiones acerca de la pertinencia de sus aportes para el estudio de políticas de terminalidad educativa en Argentina y en particular del Plan FinEs.

2 LOS CASOS EN ESTUDIO: el plan de finalización de estudios primarios y secundario (FINES)

El Plan FinEs, iniciado en el año 2008, es una política de alcance nacional destinada a jóvenes y adultos mayores de 18 años que por diversos motivos no lograron finalizar sus estudios primarios y/o secundarios en el sistema de educación tradicional. Es financiada por el Ministerio de Educación de la Nación y se inscribe en la Modalidad de Educación de Jóvenes y Adultos (en adelante EDJA), ámbito en el que la educación es percibida como puente hacia mejores condiciones de trabajo por posibilitar desde la perspectiva de los sujetos, el acceso a recursos y capitales que permitirían revertir historias de exclusión, traducidas centralmente en condiciones e inserciones laborales precarias (BOWMAN, 2018).

El programa se pone en marcha desde sus comienzos en dos etapas: la primera destinada a la atención de aquellos sujetos que finalizaron su educación secundaria sin acreditar espacios curriculares correspondientes al último año de escolaridad tanto en escuelas secundarias comunes, como de educación técnica o de educación de adultos; la segunda, pensada para



jóvenes y adultos que no hubieran transitado la escuela primaria o secundaria en su totalidad.

La política se pone en marcha en las jurisdicciones a partir de un modelo de gestión que articula las capacidades y acciones del Ministerio de Educación de la Nación, los Ministerios de Educación de las provincias y ciertas entidades conveniantes situadas en los contextos locales en los que el Programa se desarrolle: organizaciones sindicales, empresas, organismos públicos, asociaciones civiles, entre otros.

La propuesta pedagógica consta de un plan de ocho encuentros de tutorías presenciales, configurado en base a los contenidos mínimos o Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (NAP) de las disciplinas o materias existentes en el currículum de la escuela secundaria y una instancia de evaluación final⁴. La normativa hace énfasis en su carácter flexible y en su necesaria adecuación a las necesidades de los/as jóvenes y adultos/as destinatarios/as (Resolución MCE N° 962/ 08: Anexo I). Las propuestas de tutorías se conforman a partir de las denominadas “áreas básicas” de conocimiento: Matemática, Lengua y Literatura, Ciencias Sociales, Ciencias Naturales e Inglés. Los docentes tutores son quienes deben identificar los contenidos de la/s área/s que el/la estudiante deberá preparar para ser evaluado en el espacio curricular o área que adeuda. En el caso de los llamados “espacios curriculares específicos”, será fundamental su relevamiento por parte de la Secretaría de las sedes para la evaluación de su desarrollo.

Se trata de un programa que, debido a su expansión, generó en los últimos años un creciente interés entre quienes problematizan las políticas educativas y la educación de las juventudes. Al punto que actualmente asistimos a la existencia de “sub campos” reflejados en una diversidad de enfoques, sujetos, perspectivas de investigación y contextos abordados

⁴ Los NAP explicitan los saberes considerados fundamentales para su aprendizaje cualquier escuela argentina, más allá de las particularidades sociales o territoriales. En el marco de la Ley de Educación Nacional N° 26206, se establecieron a partir de acuerdos entre el Consejo Federal de Educación, el Ministerio Nacional, los ministerios provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

(TOSCANO, 2012; CREGO y GONZALES, 2014; LOZANO y KURLAT, 2014; FINNEGAN y BRUNETTO, 2014; VIEGO, 2015; KRIEGER, 2015; MEKLER, 2015; SCHIAVINATO, 2016, entre otros). En el caso de la provincia de La Pampa los estudios abocados al análisis de políticas de terminalidad educativa tienen poco más de una década y en cuanto al Plan FinEs priorizan el análisis de la denominada “primera etapa” del programa (período 2008-2011).

En ese marco, pueden mencionarse algunos aportes vinculados tanto al asunto del formato organizacional como al de la construcción discursiva de los sujetos destinatarios de la política (HORMAECHE y PLESNICAR, 2012), los vínculos construidos entre docentes tutores y estudiantes con el conocimiento (FERNÁNDEZ, 2012). En trabajos propios anteriores (CORREA, 2014; 2016; 2018) se analizan las particularidades que adopta la experiencia educativa de los/as estudiantes en el Nivel Polimodal y en el Plan FinEs en relación con las variaciones del formato, los vínculos con el conocimiento y las relaciones entre los/as estudiantes y otros sujetos (docentes, tutores, directivos), las percepciones de los/as estudiantes egresados acerca de las prácticas de evaluación en el FinEs, las construcciones de juicios de valor alrededor de esta y el lugar que ocupa en los procesos de enseñanza y de aprendizaje de los estudiantes, la propuesta curricular del programa desde la perspectiva de los estudiantes y el estudio de las propuestas educativas del Nivel Polimodal y del FinEs, en vinculación con los aspectos pedagógicos y organizacionales de ambas, entre otros⁵. En esta ocasión, y con base en las producciones citadas, se continúa con el estudio de la política en el contexto de la provincia de La Pampa.

3 APORTES DE STEPHEN BALL PARA EL ESTUDIO DE LOS PROGRAMAS

Ball propone herramientas teórico-metodológicas consideradas valiosas para el estudio de los programas objeto de indagación en la

⁵ Estos trabajos son parte de los resultados del estudio denominado: “La educación de las juventudes: políticas educativas, discursos y prácticas institucionales. El Programa FinEs en La Pampa” dirigido por la Dra. Myriam Southwell (FLACSO-CONICET-UNLP) en el Instituto para el Estudio de la Educación, el Lenguaje y la Sociedad (Facultad de Ciencias Humanas, UNLPam).



investigación. Desde la década de los ochenta, ha difundido numerosos trabajos vinculados al estudio de políticas educativas en Reino Unido, convirtiéndose en referente del campo. Así, en 1987 publica “La micropolítica de la escuela, hacia una teoría de la organización escolar”, obra que no solo supuso una crítica a las debilidades de las teorías organizacionales imperantes hasta el momento, sino la propuesta de ideas superadoras. Al respecto, expresa:

“...los análisis organizativos, categoría en la que incluyo la teoría organizativa y las tradiciones de la sociología de las organizaciones (Albrow, 1973; King, 1984) nos han dicho poca cosa de alguna significación sobre el modo como las escuelas funcionan en su realidad cotidianamente (...) Buena parte de los escritos sobre este campo han tendido a soslayar y ocultar las realidades de la vida organizativa de las escuelas” (BALL, 1987, p. 4).

El autor sostiene que para enriquecer el análisis de la política educativa no basta con hacer una crítica fragmentaria de sus debilidades, sino que es necesario avanzar en la comprensión de lo que sucede dentro de las escuelas (análisis intraorganizacional); de allí la relevancia otorgada al estudio de la micropolítica, más precisamente a la comprensión de cómo se dirigen, modifican, organizan y defienden las escuelas desde la perspectiva de quienes la habitan en su cotidaneidad. Ante el reconocimiento del rol preponderante que la educación inglesa ha jugado en tanto “modelo” de reforma educativa exportado a distintos países del mundo, el sociólogo planteó la necesidad de explicar posibles modos de comprender y traducir estas políticas para identificar sus principales tendencias, patrones y momentos claves (BOCCHIO, 2015).

Así, sus análisis introdujeron al campo del estudio de las organizaciones escolares conceptos como: poder (desde una perspectiva foucaultiana)⁶, comprendido como superación de la idea de autoridad, propia de los estudios clásicos de las organizaciones de las fábricas o burocracias formales

⁶ Si bien Ball se define a sí mismo como un “sujeto epistemológico inestable” en cuanto a su posicionamiento teórico (AVELAR, 2016, p.3), reconoce que muchas de sus ideas se cimentan en el Posestructuralismo de Michel Foucault. La noción y arquitectura del poder son abordadas por Foucault en diversas obras como “Las redes del poder” (1995), “Microfísica del poder” (1992), “Vigilar y castigar” (1997), entre otras.



y una revisión de la noción de conflicto, comprendido como inherente a toda organización escolar, dejando atrás la idea de “consenso” como objetivo deseable en las escuelas (BALL, 1987).

Desde aquel entonces, los estudios de Ball fueron virando hacia múltiples preocupaciones: el trabajo del director, la gobernanza escolar, el currículum en los procesos de reformas educativas, la configuración de redes globales de política educativa, las fronteras entre el Estado y el mercado, entre otros. En el marco de la sociología política, Ball tratar de explicar qué son las políticas y de qué modos pueden investigarse sus trayectorias y efectos en el campo educativo y comprender la interacción entre lo local y lo global en su producción (BEECH y MEO, 2016).

Como se anticipó en la introducción, este artículo focaliza en tres conceptos del autor considerados clave para el estudio del Plan FinEs:

- a- La comprensión de la política educativa, y en este marco la distinción entre “discurso” y “texto”;
- b- La concepción de “trayectorias”, ciclos o contextos de las políticas como enfoque teórico-metodológico;
- c- La idea de “puesta en acto” (*enactment*) de las políticas, en oposición a la idea de “implementación”; y allí la distinción heurística entre “interpretación” y “traducción” de las políticas.

a- La comprensión de la política educativa. Distinción entre “discurso” y “texto”

Ball (2008) define a las políticas como sistemas de valores y significados polisémicos, elusivos e inestables que atribuyen importancia a un conjunto de acciones que son formuladas, elaboradas, reelaboradas y reproducidas en múltiples instancias institucionales y en diferentes niveles de gobierno. Desde su perspectiva, el análisis de las políticas educativas posibilita “dar voz” a los actores no escuchados y visibilizar las relaciones de poder-conocimiento en escenarios específicos y locales (BALL, 1997). La influencia, la presión, el conflicto y las concesiones forman parte del proceso de construcción de las políticas.



A partir de esta conceptualización, el Plan FinEs es comprendido – en un primer paso analítico – como una iniciativa que, si bien surge en la esfera macropolítica estatal, es primeramente recepcionada y reelaborada por las jurisdicciones y luego nuevamente reinterpretada por los actores institucionales que la ponen en acto en las sedes. Este movimiento de la política genera escenarios de lucha y negociación en sus múltiples instancias de concreción, proceso que interesa indagar en la investigación.

Para Ball, la política puede comprenderse de modo simultáneo y complementario como “discurso” y como “texto”, ya que uno está implícito en el otro. En cuanto al discurso, sostiene que las interpretaciones posibles de las políticas en el contexto de la práctica se encuentran limitadas por las posibilidades que este dispone (BALL, 2002). Así, “las políticas delinean procesos discursivos que son complejamente configurados, contextualmente mediados e institucionalmente situados” (BALL, 2011, p.20). Los discursos constituyen límites para su libre interpretación, esto quiere decir que la puesta en acto es en parte producida discursivamente.

Se considera que los discursos en que se inscribe el Plan FinEs se fundamentan en la retórica de la inclusión educativa y la universalización de la educación secundaria, en tanto derecho y obligación del Estado. Se trata de discursos legitimados por la LEN, en cuyo seno la educación de jóvenes y adultos deja de ser considerada un régimen especial y pasa a ser una modalidad del sistema educativo (FINNEGAN y BRUNETTO, 2014), movimiento que la reposiciona en la agenda estatal y posibilita –entre otras acciones– el surgimiento y la expansión de la política en todas las jurisdicciones del país.

Esto, que puede ser leído como “exitoso” en el terreno de la EDJA, pone en tensión los propósitos y modelos institucionales que estructuran la escuela secundaria, ya que expulsa a los/las adolescentes y jóvenes antes de finalizar sus estudios y “llena” de potenciales aspirantes el FinEs. Al respecto, un informe de UNICEF que reúne datos de las políticas educativas llevadas adelante en todo el país en el marco de la obligatoriedad de la escuela secundaria, detalla:



La gran cantidad de distintos programas gubernamentales en la región tendientes a “compensar” “focalizando” las acciones y herramientas en aquellas poblaciones que han quedado fuera del circuito escolar constituye la nota más clara sobre las dificultades presentes para dar cumplimiento al derecho a la educación en determinados grupos sociales/económicos. Al mismo tiempo, al estudiar los componentes y procesos desarrollados al interior de la diversidad de propuestas complementarias a una escolaridad regular, es factible advertir estrategias que se proponen superar las cuestiones que no funcionan en la escuela “común” (UNICEF, 2012, p. 6).

El FinEs se sitúa en el marco de estas discusiones y discursos. Las normativas nacionales lo presentan como “una agenda didáctica flexible” que atiende las necesidades de los sujetos destinatarios y garantiza de este modo su inclusión educativa.

En continuidad con los análisis de Ball, se advierte que la política también puede ser comprendida como “texto”. A saber:

11

Es crucial reconocer que las políticas en sí mismas, los textos, no son necesariamente claros o cerrados o completos. Los textos son el producto de compromisos en varias etapas (en el momento de la influencia inicial, en la micropolítica de la formulación legislativa, en el proceso parlamentario y en las políticas y micropolíticas de los grupos de interés). Hay acciones no planificadas, negociación y oportunismo dentro del Estado y dentro del proceso de formulación de la política” (BALL, 2002, p. 21).

Esta caracterización de los textos – no necesariamente claros, cerrados o completos y producto del compromiso de los actores en distintas etapas de tratamiento de la política – puede advertirse en los modos en que la provincia de La Pampa reelabora los documentos que llegan de la esfera macropolítica en relación con el Plan FinEs.

A modo de ejemplo, la normativa provincial, en su presentación de la Primera Etapa del Programa (2008-2011), omite en su texto la inclusión de entidades convenientes como posibles sedes (incluidas en la normativa nacional) y explicita que las sedes del FinEs se ubicarán sólo en instituciones educativas y detalla la nómina de escuelas. Esta decisión, que en un estudio previo del FinEs definió como “escolarización de la política”, permite



comprender los modos en que el Programa es reconfigurado en la provincia en el marco del contexto de producción de un nuevo texto político.

Esto quiere decir que las políticas no solo son complejas en su proceso de codificación, sino también en los procesos de decodificación y recodificación por parte de los diversos actores institucionales.

b- La concepción de “trayectorias”, ciclos o contextos de las políticas como enfoque teórico-metodológico

El logro de la universalización de la educación secundaria supone un proceso complejo que implica toma de decisiones/definiciones y acuerdos por parte de múltiples actores en distintos contextos de concreción de las políticas. Por ello, se adoptan como herramientas metodológicas y conceptuales los ciclos o contextos (*Policy Cicle Approach*) propuestos por Ball y sus colaboradores (1989, 1993, 2002, 2013) para el estudio de las trayectorias de las políticas educativas: el contexto de influencia, el contexto de producción del texto político, el contexto de la práctica, el contexto de los resultados y el contexto de la estrategia política.

La maduración conceptual del “ciclo de las políticas” en tanto estructura analítica para el estudio de la puesta en acto de las políticas educativas, puede expresarse en dos momentos: el primero, a inicios de la década de 1990, cuando Ball junto a Bowe y Gold publican en 1992 el capítulo de libro *Reforming Education and Changing school*, en el que identifican los primeros tres contextos mencionados; luego, un segundo momento, en una publicación de Ball titulada *Education Reform. A critical and post-structural approach* (1997), en la que profundiza este desarrollo conceptual e incluye otros dos contextos: contexto de los resultados y de la estrategia política (MIRANDA, 2011).

En tanto perspectiva analítica, el ciclo de las políticas (configurado a partir de los contextos) constituye un método, no una lectura cerrada acerca de su devenir. En una entrevista realizada al sociólogo en 2007, aclara que se trata de un modo de investigar y teorizar acerca de ellas. A saber:



"el Ciclo de las Políticas es un método (...) Es una manera de pensar las políticas y saber cómo estas son "hechas". Quiero objetar completamente la idea de que las políticas son implementadas, porque eso sugiere un proceso lineal por el cual ellas se mueven en dirección a la práctica de manera directa. Este es un uso descuidado e impensado del verbo. El proceso de traducir las políticas a la práctica es extremadamente complejo" (MAINARDES y MARCONDES, 2009, p. 305)⁷.

En la misma conversación, Ball plantea que entiende los contextos como arenas de actividad social y discursiva a través de los cuales las políticas se mueven, son producidas, creadas y ajustadas; no se conciben en forma secuencial o lineal, sino como anidados unos dentro de otros. Desde este enfoque, el análisis político contempla los cambios, continuidades, avances y retrocesos en las trayectorias de las políticas, también las dimensiones de tiempo y espacio y sus reconfiguraciones en los procesos educativos (MIRANDA, 2011).

En sintonía con esta teorización, la investigación se inscribe en una perspectiva cualitativa y en un estudio de caso (NEIMAN y QUARANTA, 2007) cuyos referentes empíricos son los programas de terminalidad educativa mencionados: el Plan FinEs y el Programa Vos Podes. Así, se realizaron entrevistas semiestructuradas a referentes del Ministerio de Educación de la provincia de La Pampa (Argentina), coordinadores de los programas, docentes, directivos y estudiantes que asisten a una sede de cada programa, ambas situadas en la ciudad de General Pico (La Pampa). Vale destacar que el análisis de sus voces se complementa con el abordaje de los marcos normativos que regulan las políticas (a nivel nacional y provincial en el caso del Plan FinEs y a nivel provincial en el caso del Programa Vos Podes) y la documentación proporcionada por las sedes.

En continuidad con los análisis del Plan FinEs y en diálogo con los planteos del punto anterior, se considera que el contexto de producción del texto político del programa se reedita y vuelve a comenzar en la órbita jurisdiccional de la provincia de La Pampa. Las instituciones educativas,

⁷ Traducción propia de fragmento de entrevista publicada por los autores en inglés.



elegidas para situar las sedes de programa, no son distribuidas al azar, sino que su organización obedece a la distribución poblacional de los sujetos destinatarios y la organización de las modalidades de educación secundaria vigentes en las escuelas al momento de la creación del FinEs. Así, es posible advertir en su primera etapa (2008-2011) una concentración de las sedes en las ciudades de Santa Rosa y General Pico, y al interior de las instituciones una oferta de propuestas de tutorías acorde a la modalidad educativa de cada escuela sede (CORREA, 2014; HORMAECHE, 2013). A continuación, se presentan algunos resultados vinculados al “contexto de la práctica”, quedando pendiente para futuras indagaciones la reconstrucción del “contexto de influencia” en que se inscribe el programa y el abordaje de los contextos de los resultados y la estrategia política, estrechamente relacionados con los contextos de influencia y de la práctica respectivamente (MAINARDES y MARCONDES, 2009).

c- La “puesta en acto” (*enactment*) del Plan FinEs

En la publicación *How Schools do Policy. Policy Enactments in Secondary Schools* (2011), Ball, junto a M. Maguire y A. Braun, distinguen dos aspectos de la puesta en acto de las políticas: la interpretación y la traducción. En relación a la interpretación, sostienen que alude a la comprensión del contenido de la política, ¿qué plantea? ¿qué acciones supone por parte de los sujetos? Agregan que este tipo de lectura suele ser realizado – en principio – por actores con autoridad, como directores e inspectores. Ellos se apropián del significado y seleccionan qué aspectos privilegiar de la política. La traducción, por su parte, involucra los múltiples procesos que son puestos en práctica para vincular expectativas o imperativos de las políticas con un conjunto de prácticas. Puede incluir, entre otras acciones, capacitación en servicio, reuniones departamentales, redacción de documentos internos, entre otras. Se trata de convertir a las demandas abstractas de las políticas en algo trabajable en cada contexto institucional. Ball advierte que las interpretaciones que se realizan de los



textos de las políticas interpela a los actores de diversos modos en la práctica:

"Las soluciones a los problemas planteados por los textos políticos serán localizadas y podría esperarse que aparezcan opciones no planificadas (*ad hocery*) y desorden. Las respuestas deben ser "creativas" (...) la traducción de la cruda y abstracta simplificación de los textos políticos en prácticas interactivas y sustentables, implica pensamiento productivo, invención y adaptación (BALL, 2002, p. 24).

En el estudio ya mencionado, se advirtió cómo en una de las localidades (Eduardo Castex), donde existe una única sede del FinEs, los directivos de la institución llevaron adelante una reorganización de las propuestas de tutorías en pos de la utilizar los recursos humanos y materiales disponibles. Así, propusieron la creación de las denominadas "familias de materias", propuestas de tutorías que integran dos o tres "espacios curriculares específicos". En este caso, las normativas son resignificadas por los actores al punto de crear una nueva designación (o categoría) que otorgue flexibilidad en la puesta en acto de la política para responder así a las demandas de los y las jóvenes que llegan a la sede del FinEs.

La falta de especificaciones en las normativas que regulan el Programa en la provincia respecto a la organización de los espacios curriculares produce intersticios, espacios de toma de decisión de los que se apropián los actores de las sedes para movilizar sus recursos. Puede advertirse, entonces, cómo la hechura, la interpretación y traducción de la política educativa encuentra en las instituciones un lugar clave, que impacta en las trayectorias educativas de los sujetos (BOCCHIO, GRINBERG y VILLAGRAN, 2016).

4 A MODO DE REFLEXIÓN FINAL

La problematización de la puesta en acto del FinEs se inscribe en una discusión más amplia que instala la LEN en torno de los procesos de inclusión de sujetos históricamente excluidos del sistema educativo y al mismo tiempo, reactualiza los debates referidos a los rasgos centrales que adopta la Educación de Jóvenes y Adultos en nuestro país.



Los aportes de Ball no constituyen verdades cerradas, sino que se presentan ante el/la investigador/a como “herramientas” para la interpretación de lo que acontece alrededor de la concreción de las políticas educativas. Estudiar la puesta en acto del Plan FinEs en la provincia de La Pampa a partir de sus categorías teórico-metodológicas, implica no solo una lectura atenta de los textos producidos en las esferas nacional y jurisdiccional y el análisis de sus procesos de elaboración y reelaboración; sino también el abordaje de los efectos que genera la traducción de la política en el contexto de la práctica a partir de su hechura en las sedes. Los análisis presentados muestran que el proceso de materialización del programa no es homogéneo. Su puesta en acto denota múltiples interpretaciones en las que no solo median las representaciones de los sujetos involucrados en su concreción, sino también los recursos (humanos y materiales) disponibles para llevarla adelante. El sostenimiento del FinEs es vivenciado por coordinadores, directivos y docentes como una “tarea artesanal” en la que se hace todo lo posible para acompañar a los y las estudiantes con escasos recursos. Así, desde las esferas ministeriales, se apela a la retórica del “compromiso” de los actores institucionales con la inclusión educativa de jóvenes y adultos, actores que movilizan los recursos disponibles en la escuela sede para el logro de la terminalidad de quienes llegan.

La perspectiva de Ball, que propone herramientas teóricas y metodológicas para delinejar las trayectorias que adoptan las políticas, reconstruir las redes de actores que participan en su hechura y analizar los discursos que las fundamentan; constituye un valioso aporte para quienes investigamos en el campo de las políticas para la educación secundaria. En los últimos años, muchas investigaciones situadas en el ámbito se caracterizaron (y se caracterizan) por privilegiar al Estado como único productor y regulador de las políticas que llegan a las instituciones. Así, se estudian los efectos que producen las decisiones que se adoptan en instancias del Ministerio de Educación de la Nación en las sedes de los programas, aportando reflexiones acerca de las actuaciones de ciertos



sujetos (principalmente docentes, directivos y estudiantes). Allí, se privilegia el estudio de los cuerpos normativos que direccionan las reformas, los planes y programas – entre otras iniciativas – como forma de interpelar al Estado.

Se considera que si bien estos trabajos aportan reflexiones potentes para comprender lo que sucede en las instituciones, es fundamental revisar los modos en que incluyen al Estado en la problematización. Para Ball (2012), las políticas no pueden reducirse a un fenómeno estrictamente nacional ni el Estado puede conceptualizarse como el único actor que produce y regula las políticas. Así, plantea que es necesario repensar la concepción espacial de las políticas educativas para romper con la distinción binaria de “lo local” y “lo global” que suele conceptualizar a los sujetos situados en las instituciones (lo local) como “víctimas” o “resistencia heroica” de las decisiones tomadas en otras esferas de la política (lo global) (BEECH y MEO, 2016).

La tendencia actual de los enfoques y problemas priorizados en el campo de estudios de las políticas para la educación secundaria hoy tienen en muchos casos esta impronta, necesaria de revisar para proponer nuevas lecturas que articulen las distintas dimensiones que posibilitan la concreción de las políticas, visibilice las tensiones, contradicciones al interior de estas y reconceptualice el rol que tiene el Estado allí.

Los fenómenos estudiados son dinámicos y están en constante movimiento, esto supone adoptar una nueva perspectiva para el estudio de las políticas educativas que supere la comprensión de la micro política como solo lo que sucede al interior de las instituciones educativas. No pensarlas como un cambio que viene a irrumpir en un sistema estable y equilibrado, sino como un proceso que se enmarca en un escenario dinámico, complejo y en constante transformación. Si bien los análisis de Ball se contextualizan en el Reino Unido, resulta relevante resituar sus propuestas en el contexto latinoamericano para avanzar así en nuevas lecturas de las políticas en los contextos locales, alejadas de los estudios tradicionales de implementación.

El estudio, que actualmente se encuentra en su fase final, pretende contribuir a la producción de conocimiento sobre el desarrollo de políticas



educativas en la provincia de La Pampa en este sentido, reconstruir la trayectoria de los programas presentados para conocer de qué modos y en qué condiciones se llevan adelante los procesos de inclusión educativa de adolescentes y jóvenes en los contextos locales y sus alcances y límites en el proceso de garantización del derecho a la educación.

REFERENCIAS

ARGENTINA. Resolución N° 66/08, de 28 de octubre de 2008. Aprueba el desarrollo del Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios- "FinEs". **Consejo Federal de Educación**, Buenos Aires, 2008.

AVELAR, M. Entrevista con Stephen J. Ball: Su contribución al análisis de las políticas educativas. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 24, n. 24, p. 1-19, 2016.

BALL, S. **Global education inc.: New policy networks and the neo-liberal imaginary**. London: Routledge, 2012.

BALL, S. Grandes políticas, un mundo pequeño. Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas. **Comparative Education**, v. 34, n. 2, p. 119-130, 1998.

18

BALL, S. **Herramientas analíticas para interpretar y debatir las políticas educativas**. Bristol: University of Bristol, 2008.

BALL, S. **La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar**. Barcelona: Paidós, 1987.

BALL, S. Reformar escuelas/reformar profesores y los terrores de la performatividad. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 15, n. 002, p. 3-23, 2002.

BALL, S. Textos, discursos y trayectorias de la política: la teoría estratégica. **Páginas: Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación**, v. 2, n. 2-3, p. 19-33, 2002.

BALL, S.; MAGUIRE, M.; BRAUN, A. **How Schools Do Policy: Policy Enactments in Secondary Schools**. London: Routledge, 2011.

BEECH, J. y MEO, A. Explorando el uso de las herramientas teóricas de Stephen J. Ball en el estudio de las políticas educativas en América Latina. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 24, n. 23, p. 1-19, 2016.

BOCCHIO, M.C. Stephen Ball: herramientas analíticas para interpretar y debatir las políticas educativas. **Revista Exitus**, v. 5, n. 1, p. 170-174, 2015.



BOCCHIO, M.C.; GRINBERG, S. y VILLAGRAN, C. Recepción y puesta en acto de la reforma de la escuela secundaria obligatoria. Aportes de Stephen Ball para estudiar las políticas educativas en escuelas de la provincia de Santa Cruz, Argentina. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 24, n. 29, p. 1-22, 2016.

BOWMAN, M. A. Traducciones locales de la inclusión educativa para jóvenes y adultos: un estudio en la provincia de Córdoba, Argentina. **Revista Exitus**, v. 8, n. 3, p. 370-395, 2018.

CORREA, M. El Plan FinEs desde la mirada de sus estudiantes egresados: sus percepciones acerca del formato. En: IV Jornadas Nacionales. II Jornadas Latinoamericanas de Investigadores/as en formación en educación, 2014, Buenos Aires. **Ponencia en Actas de Jornadas**. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, 2014. p. 1609-1621.

CORREA, M. Jóvenes e inclusión educativa. El caso del programa Vos podés en la provincia de La Pampa. **Cuadernos de Humanidades**, n. 31, p. 93-105, 2019.

CORREA, M. La propuesta curricular del Plan FinEs. Análisis de su implementación desde la perspectiva de estudiantes egresados. En: V Jornadas Nacionales. III Jornadas Latinoamericanas de Investigadores/as en Formación en Educación, 2016, Buenos Aires. **Ponencia en Actas de Jornadas**. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, 2016. p. 1-13.

CORREA, M. Los aportes de Stephen Ball para el estudio del Plan FinEs en la Provincia de La Pampa. En: VII Congreso Nacional y V Internacional de Investigación Educativa, 2018, Neuquén. **Ponencia en Actas de Congreso**. Neuquén: Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Comahue, 2018. p. 25-34.

CREGO, M.; GONZÁLEZ, F. Jóvenes y posiciones desiguales. Relaciones entre experiencia e igualdad en el caso del Plan FinEs en el Gran La Plata. En: III Seminario Internacional Desigualdad y Movilidad Social en América Latina, 2015, Bariloche. **Ponencia en Actas de Seminario**. Bariloche, 2015. p. 1-15.

FERNÁNDEZ, N. Los vínculos con el saber: su proyección en normativas del Plan FinEs en La Pampa. En: I Jornada de jóvenes investigadores en educación. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2012, Buenos Aires. **Ponencia en Actas de Jornada**. Buenos Aires, 2012, p. 1-12.

FINNEGAN, F.; BRUNETTO, C. "Acá hay un trabajo político": Actores y relaciones en la producción del Plan FinEs 2 Secundaria en la Provincia de Buenos Aires. En: VIII Jornadas de Sociología de la Facultad de Humanidades



y Ciencias de la Educación, 2014, La Plata. **Ponencia en Actas de Jornada.** La Plata, 2014, p. 1-15.

HORMAECHE, L. El plan FINES en La Pampa. Un análisis de las representaciones y prácticas docentes. En: X Jornadas de Sociología, 2013, Buenos Aires. **Ponencia en Actas de Jornada.** Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, 2013, p. 28-38.

HORMAECHE, L.; PLESNICAR, L. La educación de las juventudes en el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios. En: III Congreso sobre juventud, medios e industrias culturales, 2012, La Plata. **Ponencia en Actas de Congreso.** La Plata: Facultad de Periodismo y Comunicación Social. Universidad Nacional de La Plata, 2012, p. 1-15.

KRIEGER, M. **La educación en los barrios:** El plan FinEs. Un estudio de caso en la periferia platense. 2015. 103f. Tesis (licenciatura en sociología) –Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 2015.

LA PAMPA. Resolución N° 962/08, de 31 de octubre de 2008. Aprueba la implementación del Plan FinEs en la provincia de La Pampa. **Ministerio de Cultura y Educación de la provincia de La Pampa**, Santa Rosa, 2008.

LOZANO, P.; KURLAT, S. Plan FINES 2S: Contribuciones y limitaciones al logro de la inclusión en el nivel secundario de jóvenes y adultos. En: VIII Jornadas de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2014, La Plata. **Ponencia en Actas de Jornada.** La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 2014, p. 39-52.

MAINARDES, J.; MARCONDES, M. I. Interview with Stephen J. Ball: A dialogue about social justice, research and education policy. **Educação&Sociedade**, v. 30, n. 106, p. 303-318, 2009.

MEKLER, I. Plan FinEs 2 Secundaria. Apuntes para analizar la territorialización de un programa de inclusión educativa en el Conurbano Bonaerense. En: XI Jornadas de Sociología. Coordenadas Contemporáneas de la Sociología: tiempos, cuerpos, saberes, 2015, Buenos Aires. **Ponencia en Actas de Jornada.** Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, 2015, p. 1-13.

MIRANDA, E. Una caja de herramientas para el análisis de la trayectoria de la política educativa. La perspectiva de los ciclos de la política (Policy Cicle Approach). En: MIRANDA, E.; PACIULLI, B. (Comp.). **(Re) Pensar la Educación Pública. Aporte desde Argentina y Brasil.** Argentina: Editorial FFYH-UNC, 2011. p. 105-126.

NEIMAN, G. y QUARANTA, G. Los estudios de caso en la investigación sociológica. En: VASILACHIS DE GIALDINO, I. (Coord.). **Estrategias de investigación cualitativa.** Buenos Aires: Gedisa, 2007. p. 213-237.



ISSN 2237-9460

SCHIAVINATO, N. La implementación del Plan FinEs 2 en la Región VI de Gran Buenos Aires. Tensiones y aciertos de una política. En: V Jornadas Nacionales y III Jornadas Latinoamericanas de Investigadores/as en Formación en Educación de la Facultad de Filosofía y Letras, 2016, Buenos Aires. **Ponencia en Actas de Jornada.** Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2016, p. 18-33.

TOSCANO A. G. **Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela. Educar en Ciudades.** Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2012.

VIEGO, V. Políticas públicas para la terminalidad educativa: el caso del Plan Fines en Argentina. **Revista Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 23, n. 116, p. 1-24, 2015.

Recebido em: 31 de maio de 2020

Aprovado em: 29 de setembro de 2020

Publicado em: 14 de outubro de 2020



21