



**Universidad de San Andrés**

**Escuela de Educación**

**Maestría en Educación**

***LAS POLÍTICAS DE LECTURA: UN ESTUDIO DE CASO DE  
LAS TERTULIAS DIALÓGICAS LITERARIAS EN SALTA (2015-2017)***

**Autora: MSc. Paula Valeria Coto**

**Directora: Dra. María Mercedes Di Virgilio**

**Co-Directora: Dra. Alejandra Cardini**

**Buenos Aires, Junio 2020**



Universidad de  
**San Andrés**

Universidad de San Andrés  
Escuela de Educación  
Maestría en Educación

LAS POLÍTICAS DE LECTURA: UN ESTUDIO DE CASO DE  
LAS TERTULIAS DIALÓGICAS LITERARIAS EN SALTA (2015-2017)

Autora: MSc. Paula Valeria Coto

Directora: Dra. María Mercedes Di Virgilio

Co-Directora: Dra. Alejandra Cardini

Buenos Aires, Junio 2020

## AGRADECIMIENTOS

Esta investigación es el trabajo final de la tesis de la Maestría en Educación de la Universidad de San Andrés. Quiero dedicar las siguientes líneas para agradecer a quienes me acompañaron, en sus diversas formas, durante este proceso de formación.

A UdeSA por brindar el marco de formación académica. Al Ministerio de Educación Nacional y CIPPEC por la posibilidad económica para continuar mis estudios en esta prestigiosa institución.

A mis directoras Mercedes Di Virgilio y Alejandra Cardini por su acompañamiento constante, cálido y paciente. Gracias por la orientación, los consejos y la generosidad de sus enseñanzas que exceden ampliamente la elaboración de este material.

De manera más personal, mi gratitud a mi familia y amigos por todo lo que un proyecto de estas características implica en términos de sacrificios y esfuerzos compartidos. A Oscar y Adriana por darme las herramientas para desarrollarme en libertad y enseñarme con su ejemplo constante de bondad, cariño y laboriosidad. A Gastón por su amor incondicional y perseverancia para superar juntos todos los desafíos. A Joaquín por ser el gigante que me cuida y por su espíritu crítico y reflexivo. A Alejandro, Romina y Ezequiel por motivarme a perseguir mis sueños. A Celina por acompañarme en cada paso con entusiasmo y confianza. A Isabel y Gil, a quienes tengo siempre presentes. A Lola por su ternura y felicidad diaria. A Federico, Augusto, Melina, Ana Paula y Felicitas por sus constantes palabras de aliento e interés en este trabajo.

Al Programa de Educación de CIPPEC por facilitar la articulación de la coordinación del proyecto de Comunidades de Aprendizaje con la investigación. A Belén Sánchez, Malena Acuña y Margarita Olivera por sus aportes invaluableles y charlas que nutrieron este material. A Carolina Semmoloni, Viviana Lewinsky y María Eugenia Bucciarelli con quienes construimos una mirada local sobre las TDL en Argentina.

Al equipo del Ministerio de Educación de Salta por la generosidad de construir juntos e invitarme a sumergirme en la política provincial. En especial a Rosana

Hernandez, Guillermo Nuñez, Patricia Choque, María Luisa Jalil, Mauricio Coudert y Zulema Contreras.

A docentes y compañeros de la maestría por las nutritivas conversaciones e intercambios que enriquecieron esta investigación, en particular a Adela Tineo por su compañía y aliento en la escritura de este material.

A mis amigos escoceses que acompañaron la escritura y reflexión de dos tesis en paralelo, haciéndome sentir acompañada en las ansiedades y conquistas tan lejos de casa. Gracias a Harshana, Rahul Bhatia, Mostafa Nagy, Fraser Sharp y Katie MacGregor por nutrir mi mirada a partir de nuevos mundos y culturas.

Los años de la escritura de este material fueron muy difíciles por el intenso dolor físico y emocional. Agradezco especialmente el apoyo y sostén de mis médicos Juan José, Ricardo, Silvia, Nora y Tito por ayudarme a transitar este proceso de la mejor forma posible.



Universidad de  
**San Andrés**

## NOTA SOBRE GÉNERO Y LENGUAJE

El uso de un lenguaje que no discrimine por género es una de las preocupaciones de la autora. Dado la falta de acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, se optó por emplear el genérico tradicional masculino. Se entiende que todas las menciones en genérico representan siempre a los distintos grupos (varones, mujeres y no binarios), salvo cuando se especifique lo contrario.



Universidad de  
**San Andrés**

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

<b>LISTADO DE SIGLAS</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>8</b>
El problema de investigación	8
La lectura y la escuela	9
Metodología y organización de la tesis	11
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA EDUCACIÓN</b>	<b>14</b>
1.1 El análisis de la políticas públicas	14
1.2.1 Modelos de formulación de política pública	15
1.2.1.1 Modelo heurístico	15
1.2.1.2 Modelo de coaliciones	19
1.2 Los actores de la política	21
1.3 El análisis de las políticas educativas	25
1.4 La articulación nación-provincia en las políticas públicas	29
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>LOS PLANES DE LECTURA Y SUS POLÍTICAS</b>	<b>33</b>
2.1 Planes Nacionales de Lectura	33
2.1.1 Plan Nacional de Lectura “Leer es crecer” (1984-1989)	33
2.1.2 Plan Nacional del Lectura (2000-2001)	34
2.1.3 Plan Nacional de Lectura (2003-2007)	35
2.1.3 Plan Nacional de Lectura “Programa Educativo Nacional para el Mejoramiento de la Lectura” (2008-2015)	40
2.2 Plan Provincial de Lectura en Salta	42
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>LAS TERTULIAS DIALÓGICAS LITERARIAS COMO POLÍTICA PÚBLICA</b>	<b>47</b>
3.1 Antecedentes	47
3.2 Fijación de agenda	51
3.3 Definición del problema	54
3.4 Implementación	<b>56</b>
3.4.1 Primera etapa: universalización	56
3.4.2 Segunda etapa: reorganización	63

	6
3.4.3 Tercera etapa: consolidación	68
3.5 Evaluación	71
3.6 Terminación	74
3.7 Reflexiones del capítulo	75
<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>LAS CONTROVERSIAS DE LA IMPLEMENTACIÓN</b>	<b>78</b>
4.1 El protocolo de implementación	78
4.2 Los textos clásicos	82
4.3. Distribución de los textos	87
4.4 Reflexiones del capítulo	88
<b>REFLEXIONES FINALES</b>	<b>90</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>98</b>
<b>LISTADO DE NORMATIVA Y DOCUMENTOS OFICIALES</b>	<b>105</b>
<b>APÉNDICE I: ENTREVISTAS REALIZADAS</b>	<b>106</b>



## LISTADO DE SIGLAS

CdeA: Comunidades de Aprendizaje

CIPPEC: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento

FDS: Formación Docente Situada

FIME: Fortalecimiento Institucional para la Mejora Educativa

LEN: Ley de Educación Nacional

PIIE: Programa para la Integralidad e Inclusión Educativa

PNL: Plan Nacional de Lectura

POAI: Plan Operativo Anual de Inversiones

PPL: Plan Provincial de Lectura

SCIE: Secretaría de Innovación y Calidad Educativa

SPE: Secretaría de Planeamiento Educativo

TDL: Tertulias Dialógicas Literarias





## INTRODUCCIÓN

### **El problema de investigación**

La lectura es una condición incuestionable para la educación integral del individuo y representa un medio para el desarrollo de sujetos libres, la construcción de una sociedad justa y la libre circulación del conocimiento. La centralidad de la lectura es uno de los fines y objetivos pedagógicos de la Ley de Educación Nacional. La educación se concibe como un derecho humano y como tal, se define por su carácter universal, indivisible y exigible, que se traduce en una obligación del Estado frente a cada individuo (Pinto, 1997 en Veleda, Rivas, Mezzadra, 2011:57). La preocupación por la calidad de la enseñanza y el desarrollo de las competencias lectoras se ha incrementado en las últimas décadas.

Desde el regreso a la democracia, el estado nacional orientó estrategias para promover el desarrollo de competencias lectoras y fomentar el gusto por la lectura. La inestabilidad política y económica del país se reflejó en estas iniciativas que destacan por su discontinuidad y acotado alcance. Un nuevo impulso de estas políticas, en el año 2003, consolidaron el Plan Nacional de Lectura (PNL) del ministerio de Educación de la Nación Argentina. El PNL promovió la lectura en la agenda política nacional y generó un marco de estabilidad para fortalecer las estrategias de formación lectora y entrega de libros. Esta iniciativa articuló una red nacional de equipos jurisdiccionales que tuvo por objetivo propiciar una construcción de un país de lectores (Mihal, Cardini y Paparella, 2020).

Estas iniciativas se reflejaron en la fundación de Planes Provinciales de Lectura. En Salta, el Plan Provincial de Lectura se creó en el año 2006 con el objeto de acercar estrategias para la alfabetización y la promoción de la lectura. En ese marco, desde 2015, incorporó la práctica de Tertulias Dialógicas Literarias (TDL) como uno principales iniciativas para fortalecer la comprensión lectora y decidió expandirla como política pública alcanzando a todas las escuelas de nivel primario de gestión pública de la provincia. El Ministerio desarrolló una serie de recursos y actividades para garantizar la implementación de la política entre la que se encuentran: la entrega de un texto clásico a cada alumno de nivel primario de escuela pública, la formación de docentes, directivos y supervisores en la práctica, el monitoreo de su implementación en las

escuelas, y la articulación con distintos programas del ministerio para llevar adelante su acompañamiento.

El siguiente trabajo busca aportar al análisis de las políticas de lectura a partir del estudio de caso de las Tertulias Dialógicas Literarias en Salta durante los años 2015-2017. En particular, se busca indagar en las decisiones, la implementación y el monitoreo de la práctica así como también caracterizar las articulaciones entre las distintas dependencias ministeriales involucradas en el marco de su desarrollo como política. Además, profundizará en las contingencias, tensiones y limitaciones que tuvo esta implementación en su constitución como una de las principales estrategias lectoras de la provincia.

Las TDL son una práctica de aula orientadas a fortalecer la comprensión lectora y generar un gusto por la lectura a partir del acercamiento a obras clásicas de la literatura universal. Esta práctica complementa las estrategias de lecturas tradicionales que se desarrollan en las escuelas, que en general se centran en el análisis literario, los personajes, el espacio o la intencionalidad de los autores. Las TDL entienden a la lectura como una conversación sobre el mundo, antes que como un acto automático y descontextualizado. Se sustentan en la concepción dialógica del aprendizaje, en el que la diversidad de las interacciones y el diálogo igualitario son dos elementos centrales para la mejora de los aprendizajes.

### **La lectura y la escuela**

Las políticas de lectura proliferaron en las última décadas en América Latina con la idea de mejorar los resultados educativos, teniendo en consideración su importancia en el desarrollo de las habilidades de lectura y escritura de los estudiantes (CERLALC-UNESCO, 2012). Este tipo de estrategias permite ir más allá del contenido curricular para brindar herramientas concretas que le permita a los alumnos desarrollarse tanto en lo personal como en lo profesional. La práctica de la lectura es un modo de revertir situaciones de exclusión de la escolarización y de contribuir a la construcción de ciudadanía y al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. Se trata de entender la lectura en un sentido amplio, en el que conviven los intereses estéticos, informativos y formativos (CERLALC, 2005).

La tesis doctoral de Cettera Soria (2010) es un interesante insumo para abordar las tendencias de las políticas de lectura desde una escala regional. A partir del estudio de caso del Plan Nacional de Lectura de Uruguay y la incorporación de nuevas estrategias de lectura, en particular la alfabetización en información, brinda tres aportes en la construcción de conocimiento en la temática. En primer lugar, describe la estrategia de promoción de la lectura a través de distintas modalidades, siendo la más común la formulación de PNL. La autora rescata la coordinación y articulación de esfuerzos e intereses multisectoriales (públicos, privados y tercer sector) en el trabajo conjunto para implementar acciones a favor de la lectura (Cettera Soria, 2010: 220). Esta mirada de la política enriquece el análisis invitando a explorar, además de las propuestas estatales, las disputas y tensiones de nuevos actores para sumar a la agenda de gobierno nuevas iniciativas. En segundo lugar, la reseña de los Planes de Lectura regionales sistematiza las distintas concepciones de lectura impulsadas desde los países destacando, en particular, el fortalecimiento del gusto e interés por la lectura a partir de estrategias recreativas. Este análisis permite un diálogo entre la producción de políticas locales y el resto de los países de América Latina. En tercer lugar, este material reconstruye la centralidad de la lectura para el desarrollo de los niños y jóvenes en la sociedad de la información. En ese sentido, expone sobre la importancia de su promoción y formación como política pública.

La producción local profundizó en el análisis de las políticas de lectura a partir de los PNL en Argentina. Los valiosos trabajos de Ivana Mihal (2012 y 2009) articulan el análisis de las políticas nacionales y jurisdiccionales de lectura. En ese contexto, retoma la implementación de las iniciativas que conforman los PNL (en contraposición con acciones aisladas en la temática) y las tensiones entre los actores involucrados. Entre sus principales hallazgos, distingue el lugar en la agenda estatal que tienen estas políticas en las distintas gestiones gubernamentales indagando sobre la sostenibilidad y los recursos que permiten su continuidad en el largo plazo. Esta mirada se enriqueció con la reciente publicación de Mihal, Cardini, y Paparella (2020) que construye un análisis de los PNL y su articulación con lo jurisdiccional a partir del estudio de 5 provincias. Esta investigación nutre el análisis de políticas de lectura indagando sobre sus principales líneas de acción: la formación en la lectura, y la producción y distribución de libros de textos.

Pocos estudios han trabajado en la implementación territorial de estas políticas. Un material que resulta de fundamental interés para esta investigación fue elaborado por Bustamante, Camponovo, Hidalgo y Rodríguez (2012), fundadoras del Plan Provincial de Lectura de Salta. Su publicación “Conjeturas: acerca de lectura, lectores y literatura” buscó comprender el impacto en los lectores adultos de las políticas públicas de lectura desarrolladas en la provincia durante el periodo 2004 y 2007. La riqueza de este material radica, en primer lugar, en el análisis pormenorizado de la implementación territorial y sus desafíos y, en segundo término, las discusiones y concepciones de lectura que formaban parte de la construcción del PPL de Salta en articulación con el PNL.

Estas publicaciones son de suma relevancia para pensar las políticas de lectura con una mirada regional, nacional y jurisdiccional. Sin embargo, es notable la vacancia que existe en la producción académica sobre las políticas de lectura que brinden una mirada integral sobre las concepciones de lectura, su implementación y alcance. La baja sistematicidad de documentos de los PNL y PPL también son evidencia del relegado lugar que tienen estas iniciativas en el contexto educativo.

Esta investigación busca aportar conocimiento sobre las políticas de lectura a nivel provincial a partir de un estudio de caso sobre la implementación de las TDL en Salta. Articula dos análisis que contemplan tanto del ciclo de la política, sus actores y estrategias como de las controversias en torno a las concepciones de lectura. También tiene la intención de documentar y sistematizar el trabajo del PPL a lo largo de los últimos años, brindando un recurso para pensar futuras intervenciones en esta línea de trabajo. Además, el estudio habilita una puerta de entrada a la incipiente producción de conocimiento sobre las principales discusiones y controversias que surgen en la elaboración de las políticas de lectura y su implementación territorial. Este enfoque ofrece nuevas coordenadas para un abordaje integral tanto técnico-político como teórico, cultural y pedagógico para futuros análisis de políticas.

### **Metodología y organización de la tesis**

La investigación se estructura en torno al estudio de caso sobre la política de Tertulias Dialógicas Literarias en la provincia de Salta. El propósito fundamental de este método es comprender la particularidad del caso, en el intento de conocer cómo funcionan todas

las partes que los componen y las relaciones entre ellas para formar un todo (Muñoz y Serván, 2001). Genera descripciones ricas y profundas (Denzin y Lincoln, 2005) y reflexiona sobre los fenómenos a partir de los términos de los significados que las personas les dan en su uso cotidiano. Para ello, limita al objeto de estudio y lo analiza como un “sistema acotado” sin por ello desestimar el contexto en el que se produce y con el cual interactúa. Se busca a partir de este método responder a la definición del problema, comprobar la hipótesis planteada y desarrollar teoría que permita seguir profundizando en la temática (Hernández Sampietri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2010). Este abordaje entiende a la política como una constante construcción y, por lo tanto, su abordaje como subjetivo y múltiple (Sautu, Boniolo y Dalle, 2010).

El análisis se enmarca en el paradigma cualitativo-constructivista. Strauss y Corbin (2011) desarrollan tres etapas en el abordaje cualitativo que se seguirán a lo largo de la investigación: describir, reordenar e interpretar. Los estudios cualitativos tienen un ciclo de vida particular que amplía la recolección y el análisis a lo largo de todo el estudio, pero que requiere de distintas formas de indagación en distintos momentos.

Para ello se diseñó una estrategia metodológica que contempló cuatro técnicas de recolección de datos durante los meses de marzo 2017 y agosto 2018<sup>1</sup>. En primer lugar, se analizaron documentos, normativa e información específica que dieron cuenta del ciclo de política de las TDL. Entre ellas, resoluciones y declaraciones del Ministerio de Educación provincial, circulares escolares, planes operativos anuales de inversiones (POAI) e informes internos. En segundo lugar, se procesaron y analizaron los datos disponibles sobre las TDL producto de las encuestas a directivos y docentes realizadas por el Programa para la Integralidad e Inclusión Educativa y Fortalecimiento Institucional para la Mejora Educativa en 2016 y 2017. En tercer lugar, se recolectó información primaria a partir de 20 entrevistas a 16 actores claves que participaron del diseño, implementación y monitoreo de la política. Entre los entrevistados, se destacan: el Ministro de Educación provincial, la Secretaría de Planeamiento Educativo, Subsecretaría de Calidad e Innovación Educativa, Coordinadores del Plan Provincial de Lectura, Coordinadora de la Unidad Técnico Pedagógica del Ministerio de Educación ,

---

<sup>1</sup>La articulación entre esta investigación y el proyecto de CdeA, coordinado por la autora desde CIPPEC, permitieron un acceso privilegiado al campo, la documentación y el vínculo con los actores. El proceso reflexivo y de escritura de este material fueron posteriores a su participación en el proyecto.

Coordinadores de programas nacionales como Nuestra Escuela de Formación Docente Situada y del Programa para la Integralidad e Inclusión Educativa, supervisores, directivos, docentes y proveedores del ministerio. En cuarto, y último lugar, la observación participante y no participante en más de 50 reuniones sobre la implementación y sostenibilidad de la política en la provincia.

La estructura de la tesis integra los distintos niveles de análisis desarrollados en cuatro capítulos. En un primer capítulo se presentarán las bases teóricas y conceptuales para el análisis de la implementación de la política a partir de su proceso, contenidos y normativa así como también las contingencias que surgen en el desarrollo de la misma como las (re)interpretaciones de los actores que la llevan a cabo o las estrategias de la misma. El segundo capítulo contextualiza los distintos Planes Nacionales de Lectura con una mirada federal que articula los esfuerzos de los niveles de gobierno nacional y provincial. A su vez, aborda la creación y desarrollo del Plan Provincial de Lectura de Salta, en el que se enmarca la práctica de TDL. Por su parte, el capítulo tres centra su análisis en el ciclo de la política describiendo su toma de decisión, implementación y evaluación. En este apartado se consigna el contenido, la normativa, la orientación y la competencia social de la política. El capítulo cuatro se centra en las controversias y tensiones entre las distintas concepciones sobre de la política de TDL acerca del protocolo de implementación, la elección de los materiales de lectura y distribución en las escuelas. Por último, se expondrán los principales hallazgos de la investigación sobre el proceso de política y sus retraducciones, y las especificidades de la política de lectura que permitieron su incorporación en la agenda política provincia.

## CAPÍTULO 1 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA EDUCACIÓN

Los lineamientos teóricos que guían esta investigación articulan los principales aportes de las ciencias políticas y la especificidad temática de las ciencias de la educación para confluir en el análisis de las políticas educativas. Este capítulo presenta el diálogo entre ambas disciplinas brindando herramientas para el estudio de caso de las TDL en Salta. Se estructura en cuatro apartados en los que se presentan las políticas públicas y los distintos modelos de formulación; los actores involucrados; la especificidad de las políticas educativas, y su articulación de los distintos niveles de gobierno para su implementación.

### 1.1 El análisis de la políticas públicas

Una revisión sobre la literatura nos permite acercar algunas definiciones teóricas que sirven de guía para adentrarnos en el análisis de las políticas públicas. El término “política” encierra una riqueza de significados y usos. La lengua anglosajona ha logrado distinguir sus dimensiones a partir de sus palabras: *polity*, *politics* y *policy*. (Frey, 2000; Jaime et al, 2013).

La dimensión más amplia de política está ligada al concepto de *polity*. Este término responde al sistema legal y normativo que define la distribución de poder a partir de la estructura del sistema político-administrativo y su capacidad de coerción en un territorio específico (Weber, 1964). Su estudio involucra temáticas tales como el análisis del estado, las formas institucionales, el sistema político y los regímenes.

En segundo lugar, el concepto de *politics* aborda -desde una mirada interaccionista- a la política como el espacio de tensiones y conflictos políticos y sociales en el que los distintos actores se disputan el poder y los recursos según sus intereses de reproducir o modificar distintas situaciones. Esta dimensión refiere a una dinámica inherentemente conflictiva, que tiene como ejes de análisis la luchas de poder, el comportamiento de los actores y sus intereses, la movilización de recursos, los procesos de negociación, entre otras cuestiones.

La tercera dimensión se encuentra asociada al término *policy*. Con una impronta más procedimental, se orienta a las acciones y decisiones sobre contenidos concretos

que tienen por objeto la resolución de demandas y cuestiones propias del funcionamiento social. Estas pueden ser atendidas por diversos actores: las organizaciones estatales en sus diferentes niveles jurisdiccionales, los proveedores del mercado mediante bienes y servicios, las organizaciones de la sociedad civil que prestan servicios a la ciudadanía y las redes sociales solidarias que por lo general actúan de manera informal y discontinua. (Oszlak, 2014:5). Aquellas que son atendidas por la intervención estatal se denominan políticas públicas. En palabras de Oszlak y O'Donnell, las políticas públicas son un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que conquista la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil (Oszlak y O'Donnell en Jaime et al, 2013:58). Por su parte, las políticas públicas que tienen una continuidad en la interpretación de su problemática social y los instrumentos destinados a resolverlas se denominan “políticas de estado”. (Oszlak, 2011:2).

### 1.2.1 Modelos de formulación de política pública

El proceso a partir del cual una demanda se inserta en la agenda y se convierte en política pública ha sido cuestión de análisis de diversas áreas de estudios durante largos años (Parson, 2013; Aguilar et al, 2012; Villanueva y Porrúa, 2007). Existen dos modelos principales para analizar la formulación de las políticas: el heurístico y el de coaliciones.

#### *1.2.1.1 Modelo heurístico*

El modelo heurístico presenta un abordaje “limpio y racional” (Enserink, Koppenjan y Mayer, 2013) de la política que se caracteriza por su perspectiva normativa y unidireccional. Una de las teorías principales que encierra esta concepción es el Ciclo de Políticas (Lasswell, 1959), un tipo ideal que se basa en una secuencia de etapas para el análisis de la política. Muchos autores se dedicaron a estudiar esta teoría y ensayaron distintas divisiones (May y Wildavsky, 1979; Aguilar Villanueva, 1993; Tamayo Saenz, 1997; Bridgman y Davis, 1998). Entre estas propuestas, se observan algunas instancias comunes: 1) la fijación de la agenda, 2) la definición del problema, 3) la ejecución de un



plan de acción, 4) la evaluación y 5) su terminación. A continuación, se describe cada una de estas etapas y los autores principales que las abordaron.

En una primera etapa, la fijación de la agenda es el proceso por el cual los distintos problemas y cuestiones llaman la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de la política pública (Cobb y Elder, 1984). La fijación en la agenda necesariamente debe equilibrar las demandas de los distintos actores sin restarle importancia a los problemas que la ciudadanía encuentra como severos ni exagerar aquellos importantes para el gobierno que son menos relevantes para el ciudadano común (Bardach en Aguilar Villanueva, 1993:223). Los autores Cobb y Elder (1972) diferenciaron dos tipos de agenda que se caracterizan por enfrentar distintos tipos de problemáticas pero que se ponen en juego cada vez que un público impulsa una demanda: la agenda pública y la agenda gubernamental. La primera aborda cuestiones comúnmente merecedoras de la atención pública, generales y abstractas que impulsan determinados grupos que proponen una “generalización de intereses”. Por su parte, la agenda gubernamental responde a asuntos aceptados para la consideración seria y activa de las decisiones, abarcando problemas específicos, concretos y acotados que son tomados como problemáticas a resolver. Los autores identificaron tres características necesarias para que una demanda tenga acceso a la agenda: que sea objeto de una atención amplia, que el público considere que requiera algún tipo de acción y que la acción sea competencia de una entidad gubernamental (Cobb y Elder, 1972). Esta última característica es la que diferencia la agenda pública de la gubernamental. No todos los problemas, en el sentido de insatisfacción de los ciudadanos, pueden o deben ser de la incumbencia del gobierno (Bardach en Aguilar Villanueva, 1993:228) Aún así, no basta con el la acción sea competencia de una entidad gubernamental para que la problemática escale dentro del ciclo de la política. El gobierno tiene una atención limitada de las demandas que surgen. La fijación de la agenda no corresponde simplemente a datos o indicadores que alertan sobre una situación sino a una decisión explícita de prestar atención a esas problemáticas.

Según Jann y Wegrich (2007), existen cuatro formas de poner un tema en la agenda: 1) iniciación interna en la que los grupos de interés tienen llegada a las agencias gubernamentales y son capaces de incluir temas en la agenda sin mayor interferencia o incluso reconocimiento del público, 2) iniciación externa en la cual distintos actores

sociales obligan al gobierno a colocar un tema en la agenda sistémica para obtener apoyo público, 3) movilización del gobierno para incorporar un tema inadvertido pero considerado relevante para el impulso de la política, y 4) consolidaciones del gobierno y la opinión pública sobre un tema con apoyo previo. La confluencia de estas distintas formas en diversas áreas de gobierno fortalecen su desarrollo dentro de la agenda gubernamental.

Las decisiones para incluir una demanda en la agenda tienen un momento específico dentro del contexto político. El saber identificarlo y utilizarlo determina la potencia con la cual será abordado el tema y las posibilidades de escalar dentro del ciclo de política. Walker plantea que la agenda de gobierno está ocupada por compromisos previos y las obligaciones permanentes del estado (Walker, 1977). Esta situación hace que las nuevas demandas que surgen sean relegadas hasta que se impongan en la agenda encontrando su propio espacio dentro del discurso social. En este sentido, Kingdon (1984) utiliza el concepto de “ventana de oportunidad” para describir los momentos indicados para iniciar una demanda aprovechando las oportunidades en las que el gobierno es más receptivo con las distintas temáticas aunque estos se dan durante períodos muy cortos de tiempo. Un ejemplo de estas “ventanas de oportunidades” pueden ser los cambios de personas en lugares estratégicos, como lo son las elecciones, o los calendarios particulares que determinan inicios de ciclos, como las paritarias docentes.

A partir de que una demanda se establece en la agenda gubernamental, se comienza a dar forma a la definición del problema. En esta segunda etapa, se inicia una investigación cabal de los conceptos involucrados, sus actores y se pone en discusión distintas alternativas probables para la superación de la problemática. En este proceso se analizan los impactos correspondientes a cada opción de intervención, en contraste con la no-intervención, y de su marco normativo. Además, los distintos actores intervinientes entran en diálogo para consensuar un accionar legítimo que permita enfrentar la demanda. Según Eyestone (1978), el público con un problema solicita atención gubernamental pero hay desacuerdo público sobre cuál es la mejor solución del problema. Como resultado se establecen compromisos, negociaciones y ajustes que tienen por objetivo integrar los elementos ideológicos, racionales e irracionales, y las opciones de acción.

En una tercera instancia, se comienza con la ejecución de un conjunto de acciones que desarrolla el gobierno para transformar las intenciones y objetivos de la política en resultados observables. Esta etapa se concentra en la implementación del plan de trabajo, los dispositivos de la política y la organización de los recursos humanos, materiales y económicos. Durante este proceso, la política sufre una serie de retraducciones ajustando el desarrollo al contexto político-económico.

Una vez ejecutado el plan de acción, la política es evaluada para contrastar si es por medio de ella que se superan la problemática planteada por la que surge, es decir, si surte efecto. En palabras de la OCDE, la evaluación de políticas busca determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo (2002: 21). Según Dewey (1987), la propuesta de una política y su diseño de implementación no es más que una “hipótesis de trabajo” que espera que genere ciertos resultados. La importancia de la evaluación dentro del ciclo de políticas radica en la contrastación entre los contenidos de formulación de las políticas públicas con su implementación, con la gestión de los recursos y los efectos sociales, y además, refleja la interacción entre los distintos sectores de gobierno (CEPAL, web).

Existen dos evaluaciones principales que persiguen aportar distintos tipos de información para fortalecer el proceso de política y la toma de decisiones. Por un lado, la evaluación de aprendizaje y mejora continua analiza el proceso de la política en simultáneo a su realización con el fin de anticipar o identificar las fortalezas y las debilidades y mejorar las intervenciones en términos de efectividad, eficiencia y sostenibilidad (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2016). Por otro lado, la rendición de cuentas busca estimar la medida en que una intervención está logrando los efectos e impactos deseados sobre una meta. Ambos procesos evaluativos suponen una tensión entre el criterio técnico y el político a partir del cual se define quién evalúa, cómo y en base a qué indicadores. En ocasiones, esta situación genera una resistencia sobretodo por las desconfianzas en el uso posterior de la evaluación y sus resultados. Aún así, es una de las pocas prácticas que permite generar nuevos aprendizajes en la institución y sofisticar sus procesos de política.

La etapa de terminación es la última del Ciclo de Política. En esta se realiza un balance entre los costos, las consecuencias y los beneficios de la política. El objetivo de esta instancia es tomar decisiones que permitan su expansión y mejoramiento, su

reducción o su clausura (de León y Brewer, 1983). Es decir, esta puede ser la última etapa del ciclo de la política o posibilidad la especificación de nuevos problemas en ocasión de la culminación de la política que den curso a un nuevo proceso.

El carácter racional que encuentra esta división por etapas ha sido en ocasiones entrelazada a la concepción weberiana de las burocracias estatales. Weber (1964) expone que quien implementa ejecuta impecablemente y tiene las competencias para seleccionar los mejores medios para alcanzar los objetivos definidos por los políticos puesto que se los selecciona meritocráticamente y son los “más capaces” para desempeñar esa tarea. De esta corriente, surge que las fallas en la implementación se dan por errores en las grandes decisiones y el diseño de la política: la complejidad de los problemas públicos y su tratabilidad por parte de las agencias gubernamentales; o la ausencia de teorías causales adecuadas (Weber, 1964).

#### *1.2.1.2 Modelo de coaliciones*

El Ciclo de Políticas se ha considerado como una herramienta teórica simplificadora para abordar el proceso de política y pueden resultar imprecisas en términos descriptivos. Sabatier (1999) señala que la toma de decisiones en el mundo real no encaja con la tipologización del proceso de políticas en etapas cronológicas y, aunque se expresa como racional, el ciclo de políticas desestima la importancia del conocimiento y el aprendizaje durante el proceso de políticas. En otras palabras, entiende las limitaciones que posee el ciclo de política en tanto no existe una única forma de constitución de la política y, en ocasiones, las decisiones no están ligadas a lógica causal que justifique los accionares desde una concepción racional (Sabater, 2010:9). En consecuencia, el Ciclo de la Política no depende exclusivamente de la estrategia ni de la gestión y administración de los recursos. Si bien ambos son necesarios para una intervención que responda con los objetivos de la política, existen variables contextuales que entran en juego y modifican constantemente su curso. Las políticas no se ejecutan automáticamente y los desvíos que acontecen a lo largo de su ciclo suceden por múltiples variables y dimensiones. La participación de los actores, su autonomía en el accionar y la discrecionalidad burocrática nos obligan a detenernos a analizar una serie de contingencias y nuevas complejidades en el desarrollo de la política.

Jenkins-Smith y Sabatier (1993, 1999) desarrollan el “Marco de las Coaliciones Promotoras” (*Advocacy Coalition Framework*, en inglés) entendiendo el proceso de políticas como una interacción de actores y coaliciones que abogan por su definición de problemas de políticas y la implementación de sus soluciones. En otras palabras, la formulación de políticas en un producto de un subsistema de políticas en el que participan diferentes niveles de gobierno, múltiples grupos de interés, instituciones de investigación y medios de comunicación. Cada uno de estos grupos utiliza sus recursos para desarrollar estrategias que influyen en el armado e implementación políticas, como la autoridad legal, la opinión pública, la información, los recursos financieros o el liderazgo hábil (Sabatier y Weible, 2007).

Este marco apoya el enfoque de racionalidad limitada, explicando que la información está dispersa en todo el sistema y que los diferentes participantes son guiados por sus sistemas de creencias y sus perspectivas sobre el interés público. Según Weible y Sabatier, los actores tienden a filtrar o ignorar la información que desafía sus creencias y aceptan fácilmente la información que refuerza sus concepciones (2007:130). El Modelo de Coaliciones considera que hay un sistema de creencias heréticas de tres niveles (Weible y Sabatier, 2007). En primer lugar, las “creencias centrales profundas” son concepciones normativas que abarcan múltiples subsistemas y son muy resistentes al cambio. En segundo lugar, la “creencia fundamental de la política” es la creencia empírica que abarca un subsistema de política. En tercer lugar, las “creencias secundarias” son preferencias de políticas relacionadas con un subcomponente del subsistema de políticas.

El Modelo de Coaliciones encuentra que la implementación de la política pública encierra, por la lógica estatal, desvíos que afectan los logros de los objetivos que persigue (Pressman y Wildavsky, 1998). No en tanto al diseño erróneo o a la complejidad de los problemas públicos sino en la dinámica propia de cómo se ejecutan las acciones en una gran cadena de responsabilidades hasta lograr el propósito que se persigue. La implementación se entiende como un proceso político en sí mismo en el que intervienen distintos actores, que tienen capacidad de articular distintas dotaciones de recursos y, por lo tanto, el comportamiento de ellos puede conducir a la política a destinos distintos a los pensados por los políticos. Las consecuencias de estos desvíos

pueden ser multicausales y, en ocasiones, incluso pueden corregir dificultades del diseño, mejorando la política e implementación.

El carácter político del diseño y desarrollo de las políticas introduce la eterna discusión acerca de cómo el proceso de gobierno ha de reconciliar los ideales abstractos y los intereses tangibles particulares (Aguilar Villanueva, 1993). Para responder a esta pregunta, Aguilar Villanueva señala que para que una política sea exitosa se debe controlar minuciosamente la implementación de política, minimizando los puntos de decisión por los que ésta atraviesa, es decir, reforzando los controles sobre su aplicación.

## **1.2 Los actores de la política**

Las políticas públicas son el resultado de complejos procesos de interacción, negociación y compromiso que involucran a una diversidad de actores, que definen el entramado de intereses y que concentran desiguales capacidades de control, diferentes tipos y cantidades de recursos y habilidades también disímiles (Subirats en Di Virgilio y Galuzzi, 2017). El sector público es el actor por excelencia de las políticas. En el caso de las políticas educativas, el Ministerio de Educación es el órgano de gobierno encargado de garantizar el derecho a la educación y, para ello, se organiza en una extensa estructura burocrática de áreas y niveles que busca dar respuestas de políticas.

Las burocracias estatales han sido tema de análisis de la política por largos años (Weber, 1964; Oszlak, 2006; Mayntz, 1979; Lindblom, 1991) Entre sus características principales, se pueden mencionar: racionalidad limitada, tiempo limitado para el proceso de selección y fragmentación interna.

A finales de la década de 1980, las políticas basadas en evidencia conquistaron el escenario político internacional a partir del surgimiento de índices e indicadores de gobernanza (Erkkila, 2015; Dans, Kingsbury and Merry, 2012). El uso de estos datos reposa en la hipótesis de que a mayor y mejor sea la información que disponga el gobierno, mejor será la elaboración de sus políticas y toma de decisión. La concepción racional del modelo heurístico reduce la pertinencia y el impacto de las políticas principalmente a la calidad información en el proceso de su elaboración. En contraste, el Modelo de Coaliciones argumenta que disponer de toda la información para decidir no es realista. El economista Herbert Simon presentó el concepto de “racionalidad

limitada” (Simon, 1957: 198) para expresar la incapacidad de procesar la totalidad de la información producida sobre una temática. Las tomas de decisión surgen con una información acotada y segmentada del problema que responde a un enfoque particular del mismo. A su vez, la escasez de tiempos de la política modifica constantemente las prioridades de gobierno. La urgencia de respuesta ante las demandas sociales presiona a los funcionarios a decidir incluso antes de tener claridad sobre las opciones y preferencias (Carney y Jones, 2016).

Asimismo distintos autores se dedicaron a analizar cómo el desarrollo de la política experimenta una alteración significativa en manos de los funcionarios que la impulsan (Mayntz, 1979; Lindblom, 1991; Lipsky, 1996). Las burocracias estatales se caracterizan por una fragmentación interna propia de la diversidad de agencias, departamentos e individuos débilmente acoplados que la integran (Ensernik, Koppenjan y Mayer, 2013). Cada unidad burocrática posee un cierto volumen de recursos de poder, que puede componerse de coerción, información, legitimidad, y bienes económicos (Oszlak, 2006:15). Los funcionarios que componen esta estructura poseen una relativa discrecionalidad para impulsar las políticas basadas en lineamientos iniciales sobre su hipótesis de cambio. En otras palabras, recae sobre ellos el diseño de las políticas que promueven y el uso de los recursos asignados poniendo en práctica libremente sus conocimientos y habilidades técnicas para lograr los resultados propuestos (Miller y Demir, 2017). Asimismo, estas acciones surgen en un escenario de múltiples interacciones (Del Castillo, 2007) que articulan y entrelazan distintos niveles de la estructura estatal.

El rol de los funcionarios ha sido estudiado por diversos autores (Weber, 1964; Pressman y Wildavsky, 1973; Mayntz, 1979; Lindblom, 1991), quienes identificaron tres características principales que afectan al proceso de la política: las capacidades técnicas, la intangibilidad del resultado de sus acciones y la falta de incentivos adecuados.

La concepción weberiana de burocracia estatal prima por la total eficiencia de la organización a partir de una organización racional-legal. Weber (1964) expone una serie de características de los funcionarios públicos que evitan la interferencia de percepciones e intereses personales en el proceso de política, tales como la formalidad en los actores y comunicaciones, el alto grado de especialización y la impersonalidad en

las relaciones. No obstante, este abordaje pareciera responder a un marco meramente teórico en ciertos contextos como en América Latina. Los autores Evans y Rauch (1999) denuncian la politización de las burocracias, haciendo a un lado la organización exclusivamente racional para orientarse según los ideales y creencias de los miembros que la componen.

La distancia entre las tareas del funcionario público y el impacto de la política habilita un aura de discrecionalidad en su accionar. La intangibilidad en su resultado genera una abstracción sobre las consecuencias que cada uno de los actos tienen para el ciclo de política y sus retraducciones. El concepto de burócratas de ventanilla de Lipsky (1980, 2010) permite ahondar en los incentivos y regulaciones por los que los distintos funcionarios accionan en el cotidiano, traduciendo la política según interpretaciones y criterios propios sobre la misma.

Lindblom (1991) plantea que los incentivos administrativos que tienen estos funcionarios para el cumplimiento de sus acciones son inadecuados para las necesidades de la política y suplementan los incentivos que gobiernan el comportamiento del funcionario. Mayntz (1979) desarrolla que las recompensas del sistema -tales como las que da el estatuto, la escala fija de sueldos y el sistema de carrera que garantiza un grado de movilidad ascendente- no se entrelazan con el rendimiento individual de sus funcionarios. Como consecuencia, el funcionario carece de la motivación laboral que lo impulsa a lograr altos niveles de productividad en el desempeño de su contenido (Mayntz, 1979:688).

Durante las últimas décadas, los procesos de transferencia de responsabilidades estatales del gobierno nacional hacia los gobiernos subnacionales y la intervención para responder a las demandas sociales (Oszlak, 2006) permitieron a nuevos actores conquistar la esfera pública. Algunas de las manifestaciones principales de este período fueron la privatización, descentralización, desmonopolización, desregulación y tercerización (Oszlak, 2006:5). Como consecuencia, la resolución de las cuestiones que constituyen a la agenda social habilitaron la participación del sector privado y tercer sector en el desarrollo de la política.

La participación del sector privado en el proceso de política ha sido fuertemente cuestionado. Un conjunto de autores cuestiona la participación privada por su lógica propia de mercado que busca obtener propios beneficios y ganancias propias de



situaciones públicas (Skelcher, 2005). La intervención del sector privado es parcial, fragmentada y reactiva ante ciertas necesidades. Otros autores argumentan la importancia de fortalecer las coaliciones público-privadas para el desarrollo de la política (Verger y Moschetti, 2016). Según ellos, la participación privada puede ayudar con soluciones innovadoras y conocimientos de gestión, reduciendo la politización y la corrupción en el sector social, haciendo que la financiación sea más transparente y promoviendo la participación de diferentes partes interesadas en la prestación de servicios públicos.

Por su parte, el tercer sector refiere a organizaciones que tienen por objetivo investigar, analizar e incidir en las cuestiones de política con el fin de mejorar el debate público, asesorar a los responsables de la formulación de políticas o involucrarse en la resolución de una demanda social. Estas organizaciones han logrado su legitimidad a través de la prestación de servicios sociales (Kendall, 2000), la participación de la discusión política representando a la sociedad civil (Walzer, 1992; Boris y Moser-Williams, 1998) o el aporte de nuevas alternativas de política (Giddens, 1994).

Los think tank son un ejemplo de estas organizaciones que tienen por objetivo entrelazar el mundo académico y político. En ese proceso, pueden tener tres roles distintivos en el ámbito de las políticas. En primer lugar, tienden a influir en la opinión pública, utilizando su legitimidad y reputación para incorporar a la agenda demandas sociales que aún no ocuparon un lugar en la discusión pública. En segundo lugar, el asesoramiento a funcionarios estatales busca mejorar los procesos de política racional al proporcionar la información necesaria para impulsar política basada en la evidencia. Ante la racionalidad limitada las burocracias estatales, la producción de materiales que articulen el análisis de contexto, las opciones de política, sus experiencias y resultados son valorados como instrumentos útiles de política para sobreponer a la escasez de tiempo y las limitaciones institucionales (Dror, 1984) Este conocimiento sobre la formulación del problema y posibles planes de acción habilita en ocasiones la participación activa de las organizaciones en las fases de toma de decisión, la implementación o la evaluación de la política. Esto tiene una doble consideración dentro del ámbito académico: por un lado, todos los actores intervinientes en el proceso de política persiguen una propia agenda, cuestionando la percepción “desinteresada” y “objetiva” de las organizaciones de la sociedad civil; por otro lado, autores también

mencionan el uso que el gobierno puede hacer de estas organizaciones para legitimar sus propios intereses a partir del reconocimiento que éstas poseen en el campo político (Stone, 2007). En tercer lugar, los think tanks pueden facilitar el intercambio entre el gobierno y otros actores privados o de ONG como interlocutores y empresarios de la red. Esas redes pueden hacer que los think tank tengan relaciones más poderosas o ayudarlas a amplificar su impacto.

Estos tres grupos de actores se encuentran e interactúan constantemente en diferentes lugares y eventos externos. Esas arenas no solo estimulan la creación de alianzas sino que también permiten que esos actores participen en conversaciones e influyan en la política. En otras palabras, los lugares son escenarios potenciales dentro de los cuales los interesados tienen la oportunidad de influir en las creencias o políticas (Weible y Sabatier, 2007: 129). Según Sabatier y Jenkins-Smith (1999), estas reuniones pueden afectar a los subsistemas de políticas al afectar a la opinión pública, crear nuevas coaliciones de gobierno, impactar en la decisión política de otros subsistemas y generar cambios socioeconómicos (Weible y Sabatier, 2007: 129).

### **1.3 El análisis de las políticas educativas**

La política educativa se refiere a la rama de la política pública que se preocupa por su aplicación al caso concreto del sector educativo. Aborda las decisiones y acciones que adopta el gobierno a fin de resolver conflictos educativos que define como públicos. Dado que estas políticas dependen de las autoridades que estén en el poder -educativo- en una jurisdicción y momento particular, se caracterizan por ser múltiples y diversas.

La política educativa no escapa de las dificultades propias del término “política” y su pluralidad de significados. Los aportes de los autores Pedró y Puig permiten delimitar el análisis de la implementación y sus características. Según los autores, una política educativa es el resultado de una autoridad pública (investida de poder público y de legitimidad gubernamental) en el sector educativo. (Pedró y Puig, 1998: 23). Para su análisis, se valen de los aportes realizados en la concepción heurística de la política por etapas aunque comprenden que este abordaje teórico de una secuencia temporal lógica de la actuación educativa no se expresa de igual forma en la práctica: “los actores, los problemas, las soluciones, las decisiones no son necesariamente

estables: pueden cambiar sobre la marcha ajustarse, redefinirse, desaparecer o resurgir a medida que la acción política progresa” (Pedró y Puig, 1998:38).

Los autores distinguen cinco elementos constitutivos de la política: el contenido, el programa, las orientaciones normativas, el factor coercitivo y la competencia social. El contenido refiere al propósito principal de cualquier acción que se expresan en los resultados o productos concretos que persigue una política. El programa es la línea de acción articulada y continua para cumplir el objetivo. Se contraponen con la idea de una sucesión de actuaciones inconexas para expresar una planificación fundamentada en valores y opciones ideológica concretas. Según Easton, un programa son las intenciones más generales de las autoridades de las cuales puede ser una experiencia parcial cualquier actuación o resultado específico (Easton, 1965: 358). Las orientaciones normativas son las normas que contienen las decisiones de la política, su contenido y el programa de acción. Estas regulaciones tienen un factor coercitivo a partir del cual, basándose en la autoridad y la legitimidad de la institución que impulsa, se garantiza la puesta en práctica de la política. Por último, la política responde a una competencia social, es decir, afecta a un sector concreto de la sociedad a los cuales la política está orientada.

Además, una política pública responde al conjunto de acciones que desarrolla el gobierno para transformar las intenciones y objetivos de la misma en resultados observables. Según Pedró y Puig (1998), estas actividades se pueden diferenciar en dos conjuntos: las gestiones administrativas y las gestiones políticas. La gestión administrativa es la encargada de gestionar recursos, no solo presupuestarios sino también de personal o patrimoniales, para producir un resultado concreto. Por su parte, las gestiones políticas refieren a las decisiones de la autoridad para el establecimiento de los objetivos y estándares de la política, la satisfacción de las necesidades y su estrategia de acción, incluyendo el cronograma de acciones en consonancia con el diseño del presupuesto como instrumento para poner en la práctica la política deseada. La política es evaluada para contrastar si es por medio de ella que se supera la problemática planteada por la que surge, es decir, si surte efecto.

El modelo de coaliciones enriquece el análisis de las políticas educativas. Según Ball (2002), las políticas son entendidas como el producto de compromisos que

surgen de las negociación de intereses y puja entre distintos actores, la impronta de las acciones no planificadas y las ventanas de oportunidad. Éstas se pueden entender a partir de dos “herramientas analíticas” que permiten entender la complejidad de su proceso de producción: como texto y como discurso.

La “política como texto” se refiere a las codificaciones y materiales producto de las negociaciones de la política. Se caracterizan por carecer de una completitud o grado de detalle exhaustivo, habilitando distintas interpretaciones y recontextualizaciones de su contenido según el actor-lector (y sus propias motivaciones). El disenso y los conflictos en torno a los textos de las políticas tienen consecuencias y, en ocasiones, generan confusión y desdibujamiento de sus significados y objetivos. Esto lleva a la necesidad de visibilizar las estrategias que tienen por objeto controlar las “lecturas” de los textos y sus efectos. La “política como discurso” alude al lenguaje como configurador de las prácticas y los significados. En palabras de Ball, los sujetos construyen y son constituidos por la política a partir de sus expresiones y accionares (1990:14). Más aún, los sujetos están atravesados por subjetividades, conocimientos, relaciones de poder y voces que un discurso construye y permite.

A partir de estas herramientas, Ball analiza la política educativa a partir del concepto de “trayectoria de políticas” que aborda las tensiones y el posicionamiento de los actores en el proceso de formulación e implementación de las mismas. La política es una entidad que está en constante construcción y movimiento según el “contexto” en el que se encuentran insertas. En otras palabras, remite a las arenas de acción en las que se teje el proceso de política y sus elementos constitutivos. Cada uno de los contextos presenta las discusiones, tensiones y luchas simbólicas que se expresan durante el fijación en la agenda (contexto de influencia), el análisis de la cuestión y planificación (contexto de producción de texto), y su implementación (contexto de la práctica). La complejidad de cada una de estas instancias y sus disputas, expresadas en los discursos y textos de la política, influyen en la práctica.

Estas disputas se expresan con intensidad en las políticas educativas, que destacan por tres características esenciales: su contenido, alcance y recursos involucrados. Aún más, la educación es concebida como una política de estado para construir una sociedad justa (LEN 20206, 2006:Artículo 3). Pero ¿qué está definido

dentro de esa justicia social? Nancy Fraser (2000) aporta un entramado teórico para comprender este término a partir de dos dimensiones: redistribución y reconocimiento.

Con base en la corriente liberal, la redistribución señala las injusticias socioeconómicas que están arraigadas en la estructura económico-política de la sociedad. Existen distintas expresiones de esta desigualdad entre las cuales se puede mencionar la explotación, la desigualdad económica o la privación de un nivel de vida material adecuado (Fraser, 2000:4). En contraste, el reconocimiento se refiere a las injusticias culturales o simbólicas reproducidas por los modelos sociales de representación, interpretación y comunicación. Según Taylor, la falta de reconocimiento pueden constituir formas de opresión, confinando a alguien en una manera de ser falsa, distorsionada o disminuida (1992:25). Además, perjudica a estas personas en su comprensión adecuada de sí mismas, una comprensión adquirida por medios intersubjetivos (Honneth, 1992:189). La importancia del reconocimiento está enraizada con la constitución misma del sujeto: uno es en tanto reconoce y es reconocido por los otros (Fraser y Honneth, 2003).

Este argumento presenta una aparente incompatibilidad de ambas dimensiones entendiéndose que el individualismo liberal de la redistribución se contrapone a la interacción social que requiere el reconocimiento. Esta tensión se traslada al plano político: académicos muestran las debilidades de las estrategias que apuntan a la superación de estas desigualdades desarticuladamente. Al tiempo que las políticas de reconocimiento no impactan en las desigualdades económicas bases de las injusticias sociales, las políticas de redistribución acallan las diferencias culturales reforzando la universalización de la ideología dominante (Fraser y Honneth, 2003).

El dilema redistribución-reconocimiento es entendido por Fraser y Honneth (2003) como una falsa antítesis: son dos dimensiones de la desigualdad social que deben ser abordadas simultánea y sistémicamente. En palabras de la autora, quienes sufren tanto la injusticia cultural como la injusticia económica precisan tanto de reconocimiento como de redistribución (Fraser, 2000:8). Las políticas para enfrentar estas desigualdades están asociadas a estrategias de afirmación y transformación. Mientras que la afirmación implica generar cambios en los resultados inequitativos sin realizar cambios en la estructura social subyacente, la transformación apunta

precisamente a reestructurar el sistema social que genera las inequidades (Olivera, 2018).

#### **1.4 La articulación nación-provincia en las políticas públicas**

A partir de la descentralización del gobierno federal, surgieron nuevos desafíos de gestión basados en la articulación de los distintos niveles de gobierno (Oszlak, 2006). En la esfera educativa, la transferencia de los servicios educativos a partir de la Ley de Educación Nacional n° 24.195 constituyó un marco estructural de la división de trabajo entre el estado nacional y las provincias. Por un lado, el ministerio nacional establece los lineamientos de política, y focaliza sus esfuerzos en programas nacionales específicos que buscan la inclusión educativa. Por su parte, los gobiernos provinciales organizan los servicios y acciones educativas, asegurando el cumplimiento de la obligatoriedad escolar en un territorio específico.

La implementación de políticas nacionales -como puede ser un Plan Nacional de Lectura- supone necesariamente la articulación entre estructuras nacionales y provinciales de gobierno y sus procesos de gestión. Por un lado las estructuras nacionales realizan los lineamientos generales de la política y ejercen una influencia sobre las organizaciones locales para que se comporten de acuerdo a lo planificado. Por otro lado, las estructuras provinciales dan respuesta a los lineamientos de la política nacional a partir del diseño y puesta en ejecución de sus reinterpretación de la política. Estos procesos de macro- y micro-implementación fueron analizados por diversos autores (Elmore, 1979; Berman, 1993; Morata, 1990).

Esta organización trabaja en torno a los problemas fragmentándolos en tareas separadas y de fácil manejo, y asignando la responsabilidad de cada una de ellas a unidades especializadas (Elmore, 1985). Hanf y Scharpf (1978) expone que esta diferenciación funcional y territorial del poder genera sistemas de decisión desagregados limitando las funciones, las competencias y los recursos de los actores implicados. En ese sentido, la articulación entre los diversos niveles de gobierno ocasiona retraducciones de la política en el proceso de implementación. En otras palabras, el enunciado y la solución de los problemas no siempre coincide con la división territorial funcional, lo que genera una falta de congruencia e

incompatibilidades entre el alcance de los problemas y el campo de actuación de las políticas (Croizier y Thoenig, 1976).

Según expone Morata, la organización institucional es una de las tantas variables a analizar que dan como resultado de esas retraducciones, entre otras tales como: el grado de centralización de los recursos públicos, la organización territorial de los partidos y los grupos de interés, el poder de las elites periféricas y, en particular, la forma de elaboración y ejecución de las políticas públicas (Morata, 1990:157). Este último punto ha captado la atención de diversos autores que se dedicaron a estudiar la autoridad creciente de las estructuras provinciales en la implementación de las políticas y sus posibles causas. Entre ellos, Sharpe (1988) destaca las dificultades en la gestión de los servicios públicos a nivel nacional, la mayor expansión de las funciones provinciales respecto a las nacionales, la dificultad creciente de controlar el gasto de los gobiernos provinciales y la mayor sensibilidad de los gobiernos provinciales a las demandas de bienes y servicios de sus población.

La necesaria articulación entre los niveles gobierno genera una incertidumbre en función de cómo será la retraducción que se realizará de la política. El traspaso de las política nacionales a la órbita provincial habilita una serie de dinámicas que se esconden detrás de la gestión y administración de las mismas pero que involucran discrepancias en torno a los objetivos -o sus actividades-, índices diferenciales de influencia y autoridad, deficiencias de recursos y dificultades de comunicación entre las organizaciones (Berman, 1993: 294). Las distintas organizaciones, y sus áreas, por las que atraviesa la política son responsables de su elaboración en tanto que generan el insumo que recibirá la próxima institución para el desarrollo de la política. En este sentido, el aporte de Weick (1976) con el concepto de “articulación débil” permite profundizar en las articulaciones entre las distintas instancias de gobierno teniendo en consideración por un lado los problemas, perspectivas y propósitos de cada organización y por otro el nivel de autonomía con el que accionan. De esta forma, el resultado final de la política depende de la serie de transiciones en distintas organizaciones y de la articulación que tengan estas.

A partir de esta aproximación secuencial, Berman desarrolla la estructura de la implementación en cuatro etapas en las que se distingue la administración, cuando se realiza la decisión política sobre programa del gobierno; la adopción, en la cual un

proyecto local toma el programa de gobierno; la micro-implementación, en la que la práctica es implementada en el nivel local; y la validez técnica, en donde la práctica implementada produce los resultados locales esperados (Berman, 1993:290). De este análisis es interesante detenerse en las últimas dos transiciones que propone el autor: de la adopción a la micro-implementación y de la micro-implementación a la validez técnica.

En la primera, el traspaso por el cual el gobierno provincial adopta una política nacional y la lleva a su implementación puede implicar una fractura entre los lineamientos programáticos y su respuesta local. En otras palabras, es uno de los puntos de quiebre en el que se pueden generar los desvíos o retraducciones de la política. Dependiendo del grado de consonancia entre los intereses provinciales y los objetivos programáticos federales, se puede deducir la retraducción de la política. Según Wholey, cuando el nivel de consonancia es bajo, la ruptura puede ser afectada por el grado de influencia y autoridad que el gobierno federal tenga para obligar al acatamiento en el nivel local, así como por la disposición y capacidad que tenga el gobierno federal para implementar procedimientos de supervisión y evaluación (Wholey en Berman, 1993:301). Para analizar esta articulación, son elocuentes los aportes de Berman en los que destaca que, en el sector educativo, el fuerte control local tradicional impide al gobierno federal obligar de manera efectiva al acatamiento de sus lineamientos programáticos e, incluso, del espíritu mismo de la ley (Berman, 1993:300)<sup>2</sup>.

En el segundo traspaso, se centra en el proceso por el cual la implementación de la política por parte del gobierno provincial alcanza los objetivos propuestos. Como se mencionó con anterioridad, este proceso implica más que una mera ejecución de la política nacional ya que se trata de efectuar una nueva política a nivel local, generando un proceso de apropiación y de retraducción de la misma para su implementación. En este sentido, Berman desarma este proceso en tres fases: la movilización, la implementación, y la institucionalización. En un primer momento, la movilización

<sup>2</sup> Merece una mención el caso de la política educativa en Argentina que, a partir de la Ley de Transferencias de los Servicios Educativos de 1991, reestructuró la división del trabajo entre el estado nacional y las provincias. Por un lado, las provincias pasaron a ser las responsables de cumplir con los derechos y obligaciones en materia educativa, lo que implicó una reducción del costo educativo de gobiernos centrales y una fuerte presión fiscal a los locales quienes debían encargarse por medio de los fondos coparticipables de la inversión educativa. Por otro lado, esta ley reserva al Ministerio de Cultura y Educación nacional la facultad de ejecutar las políticas y estrategias del Sistema Educativo Nacional, coordinando y evaluando el funcionamiento en las provincias. Esta normativa de descentralización de las políticas educativas aumenta la autoridad y la autonomía provincial.



responde a la articulación política y burocrática entre los niveles de gestión nacionales y provinciales que constituyen la iniciación de una nueva práctica. Esta puede resultar en una alineación del proyecto y una adopción en la jurisdicción o un distanciamiento del mismo y su posterior reducción a una mera formalidad. Un segundo momento es la implementación en el que se empieza a ejecutar el proyecto a partir de las estructuras de gobierno provinciales. Este paso puede implicar la conversión del proyecto a la escena local o la adaptación de las estructuras de gestión a la realidad operativa que el proyecto requiera. Lo que ocurre con un proyecto depende no solamente de las características de ese proyecto y de las de la organización que lo ejecuta, sino también de lo que ocurre con la propia organización como consecuencia del proyecto y de la manera en la que se implementa el proyecto. Los matices de este desarrollo pueden ser la ausencia total de implementación, cooptación, aprendizaje tecnológico o adaptación mutua. El último momento responde a la institucionalización del proyecto en la lógica provincial, es decir, a su constancia en la prestación de los servicios y su flujo continuo de resultados. Esta institucionalización está ligada a la validez técnica con la que se evalúa los alcances finales de la política, atribuyéndole una fuerte responsabilidad a la capacidad institucional que tenga la administración.

## **CAPÍTULO 2**

### **LOS PLANES DE LECTURA Y SUS POLÍTICAS**

El siguiente capítulo tiene por objetivo contextualizar los distintos Planes de Lectura -desde 1983 hasta 2017- con una mirada federal que articula los esfuerzos de los niveles de gobierno nacional y provinciales. Se destacan las principales concepciones de lectura que impulsaron, las estrategias de formación y promoción de la lectura, los destinatarios, la dotación de materiales de texto y su alcance. Además presenta el Plan Provincial de Lectura de Salta y contextualiza sus principales líneas de trabajo.

#### **2.1 Planes Nacionales de Lectura**

##### **2.1.1 Plan Nacional de Lectura “Leer es crecer” (1984-1989)**

En los oscuros años de la última dictadura militar (1976-1983), se desplegó una política censura y control cultural (Invernizzi y Gociol, 2002) que tuvo como consecuencia la desaparición y sustitución de buena parte de la producción literaria de la época. Ello no solo detuvo el desarrollo de la cultura argentina sino que desvaneció parte de los avances literarios que se habían desarrollado hasta el momento (Secretaría de Cultura de la Nación, 1984).

Tras la elección presidencial de 1983, el triunfo de la fórmula Alfonsín-Martínez inauguró una nueva época que puso principal atención en las políticas de promoción y fortalecimiento de la cultura reivindicando la libertad de expresión y los principios democráticos. El gobierno sancionó el Plan Nacional de Cultura 1984-1989 al tiempo que realizó cambios en la estructura la Subsecretaría de Cultura de la Nación, dependiente del Ministerio de Educación y Justicia de la Nación, que permitieran abordar los objetivos propuestos de estímulo y distribución cultural. De esta forma, la Subsecretaría de Cultura de la Nación se organizó en una estructura conformada por organismos descentralizados, Direcciones Generales y Direcciones Nacionales. Entre estas últimas, se creó la Dirección Nacional del Libro a fin de “favorecer y orientar las actividades vinculadas a la difusión, promoción, conservación, desarrollo e investigación en el área del libro, las bibliotecas y la literatura” (Secretaría

de Cultura de la Nación, 1984:44). Bajo la órbita de esta dirección, se constituyó la implementación del primer Plan Nacional de Lectura en Argentina.

El plan se desarrolló bajo el lema “Leer es crecer” entre los años 1986 y 1989. Consistió en una serie de encuentros y talleres participativos referidos con la promoción de la lectura. La concepción que se transmitía en estos espacios tenía una fuerte impronta de la coyuntura política y de la libertad de expresión propia de la época. En el material “Por qué leer con los jóvenes”, la Dirección Nacional del Libro expone el posicionamiento de “desterrar el autoritarismo en todos los ámbitos, fortalecer el espíritu crítico, la participación, la libre decisión. Concebir la lectura como un espacio para crecer en libertad.” (Dirección Nacional del Libro, 1989: 17).

El Plan no delimitó su alcance respecto a la cobertura geográfica ni institucional de sus destinatarios. Según expone Mihal, la modalidad operacional consistía en que las propias instituciones y/o particulares eran las que convocaban la presencia del Plan en sus localidades y no a la inversa. (2009:3). Dada la diversidad de destinatarios a los que alcanzaba el Plan, las estrategias de taller no estaban estandarizadas sino que los talleristas construían y definían los contenidos de sus formaciones.

A pesar que el Plan tenía por objetivo la descentralización de esta políticas, la estructura organizacional y de recursos tenía sede en Buenos Aires por lo que el grupo de talleristas se movilizaban por el país cubriendo las demandas.

“En efecto, la movilización de éstos recursos fue una impronta muy fuerte, según las cifras aportadas por un documento escrito del PNL, éste llegó a contar con 150 profesionales que realizaban por mes un promedio de 60 a 70 viajes, aunque en el primer año de la implementación del Plan sólo se habían visitado una decena de localidades, ya en 1988 el número de lugares visitados ascendió a más de 200”. (Mihal, 2011:157)

Hacia fines de 1989, los cambios en el gobierno nacional y la asunción de la fórmula Menem-Duhalde sentaron las bases de una orientación política diferente. En un contexto de recorte del gasto público y vaciamiento estatal, que derivó en la privatización de bienes y servicios, el Plan Nacional de Lectura se discontinuó hasta su interrupción definitiva a comienzos de 1990.

### 2.1.2 Plan Nacional de Lectura (2000-2001)

En el año 2000, el gobierno presidido por De la Rúa-Álvarez retoma el trabajo en torno a las políticas de promoción de la lectura. El Ministerio de Educación, a cargo de Juan José Llach, impulsa la creación de un nuevo Plan de Lectura destinado a lograr que los chicos y los adultos recuperen el hábito de la lectura a partir de distintas iniciativas entre las que se destacan el equipamiento de bibliotecas escolares y el entrenamiento de docentes y bibliotecarios (La Nación, 6/5/2000).

En este período comenzó el armado de un inventario de programas y experiencias desarrolladas en las provincias y un balance cualitativo de las distintas instancias de lectura con adultos mayores, maestros y niños (Mihal, 2009). Además, en el marco de este Plan, se desarrolló la primer Campaña Nacional de Lectura que tuvo como objetivo difundir la lectura e instalar esta temática en las conversaciones pública así como también la realización de acciones masivas como el fomento de la lectura en eventos de gran convocatoria de la población.

Otra estrategia fue la sanción de la Ley n° 25.446 de Fomento del Libro y la Lectura que reconoció al libro y la lectura como instrumentos idóneos e indispensables para el enriquecimiento y transmisión de la cultura. Entre sus objetivos se encontraban la promoción del acceso igualitario al libro y bibliotecas públicas y populares, el fomento de la cultura de libro y la lectura a través del sistema educativo formal y no formal, y la difusión de la cultura nacional y latinoamericana a partir de la promoción de autores, entre otras. Además constituyó el Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura destinado a financiar los proyectos, programas y acciones que ejecutó la Política Integral del Libro y la Lectura. La aplicación de esta normativa correspondía a la Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación, con la asistencia de la Comisión Asesora del Libro. Esta comisión se creó ad hoc y en su composición se destaca que, además de participar las principales instituciones relacionadas con la promoción y creación de libros, había seis representantes de las regiones culturales del país. Esta distribución y representación federal fue un avance respecto a la concepción de la llegada de la política en las provincias.

No obstante, la crisis económico-social que afectó al gobierno durante el año 2001 generó -una vez más- la discontinuidad de las políticas de lectura propuestas.

### 2.1.3 Plan Nacional de Lectura (2003-2007)

En el año 2003, asume la presidencia fórmula Kirchner-Scioli. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología desarrolla distintas estrategias de lectura complementarias entre las que se destacan el Plan Nacional de Lectura y la Campaña Nacional de Lectura.

El Plan Nacional de Lectura es una nueva intervención para fortalecer las estrategias de promoción lectora a partir de la formación. Este plan se caracteriza por reconectar la lectura -y la escritura- en la vida cotidiana escolar. Dirigido por Gustavo Bombini, tenía entre sus principales objetivos se encontraban el sensibilizar las escuelas y la comunidad acerca de la importancia que tiene la práctica de la lectura, instalar la lectura en la vida cotidiana de la escuela, revalorizar la figura del docente como lector y su tarea en relación a formación de lectores, desarrollar acciones de capacitación con los docentes en ejercicios de todos los niveles y a los estudiantes de los Institutos de Formación Docente, entre otras. (Página PNL). En palabras del equipo del Plan Nacional de Lectura:

“La construcción de un Plan de estas características en la estratégica Dirección de Gestión Curricular y Formación Docente potenció el desafío de no reducir la idea de la promoción de la lectura a la de un mero acontecimiento de impacto y visibilidad sino a concebirla como una herramienta estratégica para reforzar la misión central de la escuela que es la inclusión de la ciudadanía en las prácticas de lectura y escritura.” (Revista Imaginaria, 08/04/08)

A fin de cumplir las metas propuestas, el Plan Nacional de Lectura planificó cinco líneas temáticas que organizaron sus acciones y le otorgaron identidad institucional en todo el territorio: 1) El docente como lector, 2) El docente como mediador, 3) La literatura infantil y juvenil, 4) Narración oral y 5) La lectura en contextos de diversidad lingüística y cultural. Según Mihal (2009), estas líneas hablan de sentidos y significaciones hacia la lectura, mediante los cuales se busca una orientación hacia el desarrollo simbólico de la sociedad. Por su pertinencia en la investigación, nos centraremos en el análisis de las dos primeras.

En primer lugar, “El docente como lector” tenía por objetivo formar y fortalecer a maestros, profesores y bibliotecarios como adultos lectores. A partir de encuentros y

seminarios en los que recuperan su historia como lectores, potenciando el valor de esa autobiografía, y se (re)encuentran con la lectura de cuentos, novelas y poemas.

Como segunda línea, “El docente como mediador” buscó fortalecer la función del docente en el acompañamiento de los alumnos en su descubrir de la lectura y el desafío de leer por sí mismos. Se basa en actividades como talleres, cursos y seminarios para que docentes, maestros, bibliotecarios y público de interés logren herramientas para una nueva concepción de lectura que busca generar confianza en los alumnos acerca de los sentidos que le otorgan a los textos que leen. Es decir, en una habilitación para que ellos vivan la experiencia invitándolos a ensayar sus propios recorridos interpretativos, conectándolos y estimulándolos con la lectura.

“En estos últimos años se da una especie de reposición, de justicia curricular, y se vuelve a pensar que la literatura tiene un poder de interpelación que no está en los otros discursos, un modo de construir subjetividad, de proponer mundos posibles y de entrar en un tipo de pacto, el de la ficción, que coloca a los sujetos en un lugar diferente, mucho más activo.” (Pagina/12, 6 de marzo de 2005)

El docente como mediador impulsaba un nuevo espacio de lectura en las escuelas en el que la interpretación y la construcción de significados no están dados por el docente sino que surgen de la construcción activa de los alumnos lectores. Como plantea Bombini, esta dinámica de lectura vuelve a pensar la literatura como medio para la interpelación para que los lectores construyan a partir de sus experiencias y subjetividades.

“Propiciar una mirada sociocultural sobre las prácticas de lectura no significa meramente incorporar a modo de celebración de la diversidad el dato contextual en el que esa práctica se produce. Se trata de poner en acción estrategias de lectura en las que sea posible recuperar la voz de los lectores como perspectiva desde la cual observar el proceso de construcción de significado en los textos.” (Bombini, 2008)

Cabe mencionar que, en la línea de “Literatura infantil y juvenil”, el Plan de Lectura toma posicionamiento respecto a la selección de los textos que promueven en el trabajo con las escuelas. A través de formaciones, se orienta a los docentes en el desarrollo de criterios para elegir los mejores libros y guiar las adquisiciones de los acervos de las bibliotecas, recorriendo todas las posibilidades en cuanto a géneros: novelas y cuentos, poemas y obras de teatro.

“Las tensiones, explica Bombini, pueden verse entre “la literatura concebida como lo vital, dinámico, en pleno proceso”, y la enseñanza “como el campo de

lo canónico, de lo estabilizado, de una determinada norma lingüística que se tiene que reproducir; para eso ciertos textos son funcionales y otros no: vanguardia versus tradición”. (Pag/12, 6 de marzo 2005)

Esta preocupación sobre “qué se lee” se profundizará años posteriores con el cambio del plan de lectura y una nueva concepción de la lectura. Supera una antigua discusión sobre dos modelos de lectura imperantes: por un lado, la visión academicista en la que solo algunos actores poseen un capital cultural para entender los textos; por otro, una visión democratizadora en la que cualquiera podría convertirse en lector a partir de la práctica.

“Potenció asimismo la necesidad de superar las concepciones simplificadoras que evalúan a los sujetos -alumnos, docentes, comunidades- como carentes de posibilidades de acceso a la cultura letrada, asumiendo a la lectura como una práctica social que requiere en su enseñanza y promoción de la seriedad y la responsabilidad de una intervención pedagógica del Estado Nacional y de los estados provinciales.” (Revista Imaginaria, 08/04/08)

A diferencia de las iniciativas que lo antecedieron, el Plan Nacional de Lectura propuso una articulación entre los niveles nacionales, provinciales y municipales con el objetivo de desarrollar las líneas de acción en 24 jurisdicciones que conforman el territorio argentino. Para ello, se dividió al territorio nacional en 5 regiones de trabajo: Noroeste Argentino (Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca y Santiago del Estero), Noreste Argentino (Formosa, Chaco, Misiones y Corrientes), Centro (Entre Ríos, Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires), Gran Cuyo (Mendoza, San Juan, San Luis y La Rioja) y Patagonia (La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego). Esta delimitación geográfica del trabajo se mantendrá en las instancias posteriores del Plan desarrollando actividades particulares y ordenando el trabajo en las distintas provincias.

Además, en esta etapa se hace la apertura de los Planes Provinciales de Lectura, como el Plan Provincial “Abriendo mundos.. Salta lee y aprende”, que se encargaron de difundir los lineamientos generales que, como política pública nacional, marcan los principios que le otorgan identidad al Plan al tiempo desarrollaron dispositivos propios que abordaron las necesidades y problemáticas propias de cada contexto. También se desarrollaron alianzas con otros programas ministeriales para potenciar su trabajo a nivel nacional y provincial, como el Programa Integral para la Igualdad Educativa

(PIIE), el Programa de Educación en Establecimientos Penitenciarios y de Minoridad y las Escuelas Itinerantes.

Con esta estrategia, el Plan Nacional de Lectura tuvo un alcance nacional de más de 30.200 docentes y 14.700 instituciones capacitadas. Entre ellos, la región del Noreste Argentino, de la que forma parte la provincia de Salta, formó a más de 10400 docentes y 2600 instituciones.

Complementando las acciones del Plan Nacional de Lectura, que estaba destinado principalmente al sistema educativo formal, se impulsó la Campaña Nacional de Lectura con el objetivo de garantizar el derecho a la lectura. Entre las campañas de 2003-2007, se incentivó la lectura en distintos espacios públicos a partir de la distribución de cuentos y poemas. A partir de la articulación con otras áreas de gobierno se logró distribuir más de 25.500.000 ejemplares en canchas de fútbol, en hospitales, comedores escolares, peluquerías, taxis, terminales de micros y trenes, en lugares de veraneo, en festivales populares y distintas fechas patrias. Además, las provincias impulsaron iniciativas similares para dar a conocer a sus autores locales y fortalecer la identidad cultural nacional.

Además de la difusión y volver a poner a la lectura en la conversación pública, la Campaña fortaleció la concepción de lectura impulsada por el Plan Nacional de Lectura en el acercaba la lectura a la comunidad bajo la idea de que todos eran capaces de interpretar y generar significados a partir de los distintos materiales de texto. De esta forma, se democratiza la lectura, que no es solo para unos pocos entendidos, sino para cualquiera que esté dispuesto a transitar el acto de leer.

En el año 2006, la promulgación de la Ley Nacional de Educación n° 26.206 constituye un nuevo escenario normativo para el establecimiento de una línea de acción en materia educativa destinada a promover la lectura. Esta ley da énfasis a centralidad de la lectura como parte de un derecho educativo y ciudadano del cual el estado es garante, y como consecuencia, reivindicando a la lectura como una herramienta central para el desarrollo y la formación integral de las personas en todos los niveles educativos.

Entre sus objetivos se encuentra “fortalecer la centralidad de la lectura y la escritura, como condiciones básicas para la educación a lo largo de toda la vida, la construcción de una ciudadanía responsable y la libre circulación del conocimiento”



(Ley n° 26.206, Art. 11). Este marco normativo es invocado conjuntamente con una voluntad política expresa de que el Estado nacional y federal, establezca los medios necesarios para que esto se materialice en acciones concretas (Mihal, 2009:4). Para ello, el Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología se comprometió a fortalecer las bibliotecas escolares e implementar planes y programas para la promoción del libro y la lectura.

### 2.1.3 Plan Nacional de Lectura “Programa Educativo Nacional para el Mejoramiento de la Lectura” (2008-2015)

Tras un nuevo cambio de gobierno, la presidencia de Fernández-Cobos continuó los esfuerzos en torno a las políticas de lectura atendiendo a lo sancionado en la Ley n° 26.206 pero generando una reestructuración en las distintas iniciativas y concepciones desarrolladas. El Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, a partir de su Resolución n° 1044/08, fusionó el Plan de Lectura y la Campaña Nacional de Lectura que venían desarrollándose desde 2003.

”Vemos cómo coexistían en el MECyT de la Nación dos modos de pensar la lectura y de encararla como política pública: el PNL concentrado en fortalecer políticas de dotación y lectura, desde los ministerio de Educación provinciales, en espacios de educación formal y no formal y la Campaña Nacional de Lectura, dedicada a las acciones de dotación de ejemplares de textos, de entrega individual en sitios no convencionales. Ambas se unificaron en 2008 bajo la dirección de Margarita Eggers Lan.” (Bustamante, Camponovo e Hidalgo, 2012: 21)

El equipo nacional coordinado por el Dr. Gustavo Bombini fue desplazado por el equipo dirigido por Margarita Eggers Lan. En esta nueva gestión, el Plan Nacional de Lectura se estructuró en nuevas líneas de acción entre las que se destacaron la promoción de la lectura, la formación docente, y la producción de materiales literarios y pedagógicos.

“Hablar de lectura, es hablar de libros, de espacios y tiempos que faciliten el acto de leer. Por ello, fijar como lineamiento de política educativa un mejor acceso a la lectura, hace necesaria una línea de trabajo que apunten a facilitar y perfeccionar los espacios, prácticas, escenarios y circuitos dedicados a la lectura.” (Resolución n° 1044/08)

Este equipo impulsó estrategias para lograr una mejor enseñanza de la lectura en la escuela logrando lo que una verdadera pedagogía de la lectura persigue: sembrar el deseo de leer (Resolucion 1044/08). A pesar de que la gestión de Bombini había

trabajado sobre el concepto del “deseo de leer” (Bombini, 2008), es la primera vez que se expone como tal en una normativa sobre el Plan Nacional y su justificación radica en una nueva propuesta en torno a la formación de lectores, hasta entonces acotada a las destrezas de la enseñanza técnica:

“La cultura escolar transmitió durante años que leer era importante, pero no tanto como la gramática, la sintaxis, el cálculo, etc; porque todos esos otros contenidos son tratados como tales, mientras que la formación de lectores quedó por años acotada a destrezas a la enseñanza de la técnica (imprescindible) de la lectura (alfabetización en código lingüístico) en los primeros grados y luego en prácticas esporádicas de lectura silenciosa, oral, expresiva, comprensiva, etc pero sin pautar contenidos claros” (Resolución nº 1044/08)

El Plan liderado por Eggers Lan continuó con los esfuerzos de federalización que tuvo el Plan Nacional de Lectura en las gestiones anteriores. Se organizó sobre una red nacional de equipos jurisdiccionales de programas de estímulo a la lectura y el libro, y la conformó un equipo de coordinadores regionales con base en provincias cabeceras de región. Por un lado, cada región organizaba seminarios de formación con mesas y talleres de los que participaban tanto referentes nacionales como provinciales. Estos eran espacios de diálogo entre las concepciones de lectura y el intercambio entre los distintos actores provinciales que desarrollaban las políticas de lectura. Por otro lado, la coordinación integral de la red federal incluía un encuentro a principio de año para unificar criterios y acordar el cronograma anual; luego, se aprovechaban grandes eventos para realizar encuentros de planificación y seguimiento (Mihal, Cardini y Paparella, 2020:11)

En esta etapa, también se profundizó el trabajo con otras áreas y programas del ministerio tales como “el Programa de Educación en Contextos de Encierro; Educación Rural; Programa Nacional de Inclusión Educativo; Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE); Desarrollo Infantil; Dirección de Programas Compensatorios; Programa FINEs, Mercosur Educativo, etc” (Resolución nº 1044/08). Esto permitió pensar la lectura en una diversidad de públicos y espacios, articulando con distintos actores que llegaban tanto a la escuela como a otras instituciones sociales.

Entre los años 2008 y 2015, el Plan Nacional de Lectura alcanzó a 2.254.721 personas, al tiempo que publicó y distribuyó gratuitamente 40.000.000 de ejemplares de

cuentos y poemas y más de 15.000.000 de libros en todas las escuelas del país y en espacios no convencionales (web Plan Nacional de Lectura, 2020).

En 2015, el cambio de gestión y la asunción de la fórmula Macri-Michetti inauguró una nueva etapa para las políticas de lectura. El “Plan Nacional de Lectura y Escritura” se organizó bajo la órbita de la Secretaría de Innovación y Calidad Educativa. Esta etapa se caracterizó por la disminución en el equipo y presupuesto, impactando en la (dis)continuidad de actividades y su llegada provincial. En este contexto, las acciones se orientaron a dos líneas de trabajo: 1) la formación docente continua vinculada a prácticas de lectura, en articulación con el INFOD, y 2) las “escuelas escritoras” orientadas a priorizar las prácticas de lectura y escritura de alumnos de escuelas públicas (Mihal, Cardini y Paparella, 2020:11).

Tabla 1: Planes Nacionales de Lectura

Plan	1984-1989	2000-2001	2003-2007	2008-2015	2017-2019
<b>Dependencia</b>	Ministerio de Educación y Justicia	Ministerio de Educación	Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología	Ministerio de Educación	Ministerio de Educación y Deportes (2017-2018), Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (2018-2019)
<b>Circunscripción</b>	Dirección Nacional del Libro	Programa Nacional de Innovaciones Educativa	Dirección de Gestión Curricular y Formación Docente	Ministerio de Educación	Secretaría de Innovación y Calidad Educativa
<b>Marco normativo</b>	-	Ley de Fomento del Libro y la Lectura (25.446)	Ley Nacional de Educación (26.206, Art. 11)	Resolución unificación PNL y CNL (1044/08)	-
<b>Dispositivos</b>	Talleres y encuentros de promoción de la lectura	Equipamiento y formación + Campaña Nacional de Lectura	Equipamiento y formación para docentes y escuelas con impronta federal	Equipamiento y formación para docentes y escuelas con impronta federal	Formación docente y actividad de difusión.

*Fuente: basado en Mihal, Cardini y Paparella (2020).*

## 2.2 Plan Provincial de Lectura en Salta

La provincia de Salta había comenzado con sus primeras iniciativas en las políticas de lectura a partir de talleres y espacios de formación durante los años 2000-2001. La crisis y la discontinuidad de las políticas de lectura nacionales repercutieron en su desarrollo, que se mantuvo unos meses más con el esfuerzo y la voluntad de los talleristas pero se desintegró poco tiempo después.

En agosto de 2004, a partir de los intentos de federalización realizados por el Plan Nacional de Lectura liderado por Bombini, se funda el “Plan Provincia Abriendo mundos... Salta lee y escribe” y, con ello, renace una nueva etapa de políticas de lectura provinciales que continúa -a pesar de sus cambios- hasta la actualidad.

“Desde el mes de agosto 2004 hasta el 3 de mayo de 2008 se desarrolló en el Ministerio de Educación de Salta el Plan Provincial “Abriendo mundos... Salta lee y aprende” articulado con el Plan Nacional de Lectura (PNL), impulsado por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación. Los diversos cambios ministeriales dieron por finalizada la experiencia de esta etapa fundacional e instalaron distintos planes y programas atinentes a la promoción de la lectura.” (Bustamante, Camponovo e Hidalgo, 2012: 11)

En su etapa fundacional, el Plan “Abriendo mundos... Salta lee y escribe”, liderado por Patricia Bustamante, estructuró sus líneas de trabajo en articulación con los lineamientos del Plan Nacional de Lectura al tiempo que impulsó acciones locales que surgieron a fin de superar dificultades propias de la provincia. Entre las iniciativas en articulación con el el Plan Nacional, se encontraron los de “Formación de mediadores de lectura”, similar al “Docentes como mediador”, en el que se realizaron talleres y formaciones con el objetivo de favorecer el diseño e implementación de proyectos de mediación de la lectura de literatura y formar recursos humanos para el sostenimiento del Plan provincial; y el de “El docente como adulto lector en la literatura”, una iniciativa semejante a la propuesta de “Docente como lector”, en el que se desarrollaron acciones de acompañamiento a los docentes en la construcción de herramientas de abordaje al texto literario, formar la competencia literaria de los docentes y propiciar la reflexión metacognitiva que permita la posterior toma de decisiones didácticas.

Respecto a las acciones que surgieron en el seno de la provincia, se destacan la formación de docentes frente a la lectura y la escritura, la formación de niños y jóvenes lectores y las movilizaciones sociales respecto a la lectura y la escritura. También se

desarrolló una línea de estudio e investigación sobre lectura y escritura en el contexto sociocultural de la provincia de Salta, que concluyó en tres publicaciones entre las que se destaca el libro “Conjeturas: acerca de lectura, lectores y literatura” que describe las acciones del plan entre 2004-2008. Estas iniciativas buscaron generar un compromiso con la promoción de la lectura, favorecer la revalorización de la lectura y escritura como instrumentos de acceso al capital cultural, y formar lectores e iniciar tareas de formación de mediadores. Además, intentaron inspirar el acercamiento de niños y jóvenes al discurso literario, propiciando hábitos de lectura y acompañándolos en el abordaje sistemático y reflexivo al discurso literario.

A comienzos del año 2007, empiezan los cambios de la estructura fundacional del Plan Provincia “Abriendo mundos... Salta lee y aprende”. La partida de los talleristas generó un cambio en la reorganización de todo el Plan Provincial y sus líneas de acción.

“A principios del año 2007, se registra la primera “crisis” (Fernandez, 1994) al interior del equipo provincial por la diáspora de todos los talleristas de la línea 1. La práctica de los docentes de más antigüedad en sus trayectorias profesionales interpela fuertemente a los más jóvenes, produciendo -según se lee en los informes de ese año- una re-estructuración de todo el Plan, lo que origina el cierre de las seis líneas sostenidas durante los años anteriores. En esa época, el equipo se concentra en acciones de formación docente continua, entrega de dotaciones de libros, micro radiales, radio abiertas y talleres en instituciones no formales. La crisis del grupo fundacional en la provincia se produce en el contexto de una serie de cambios en la gestión nacional del propio Plan Nacional de Lectura y de cambios en la gestión provincial.” (Bustamante, Camponovo e Hidalgo, 2012: 17)

A esta etapa se sumaron, las modificaciones en la dirección en el Plan de Lectura Nacional que profundizaron los cambios del esquema provincial con renovación -casi total- del equipo y sus líneas de acción.

“A fines de 2007, (se vive) lo que podríamos denominar crisis de la vida de las instituciones. Es decir, un momento que se produce en la provincia una etapa de replanteo y abandono de algunos elementos utópicos de los comienzos, debido quizás al cambio de dirección del Plan de Lectura a nivel nacional” (Bustamante, Camponovo e Hidalgo, 2012: 18)

En un contexto de adecuación del Plan Provincial de Lectura, se inicia una etapa de transición bajo la coordinación de Sonia Hidalgo, quien fue miembro del equipo fundacional. En este contexto se intentó poner en valor las líneas de trabajo desarrolladas desde el comienzo del Plan Provincial al tiempo de hacer frente a las

reestructuraciones y las nuevas concepciones de lectura que se plantearon desde el nivel Nacional a partir de la resolución n° 1044/08.

En 2011, la línea fundadora del Plan Provincial de Lectura se aparta definitivamente del espacio inaugurando una nueva etapa bajo la coordinación de Gabriela Guerrero. El objetivo de esta etapa fue sostener las actividades del Plan Provincial de Lectura dentro de la agenda ministerial.

“En 2013, la coordinadora anterior que estaba en el plan se va. Nosotros lo único que queríamos era mantener la línea. Las líneas financieras de formación están siempre en permanente posibilidad de desaparecer. Entonces queríamos sostener la línea con el equipo que estábamos en ese momento, qué son los históricos.” (Coordinador del Plan de Lectura Provincial, entrevista 10/8/2018)

A diferencias de los años anteriores, esta gestión no tuvo lineamientos claros de la política de lectura nacional. Eso permitió una apertura respecto a las líneas de acción de las políticas de lectura y su articulación con otros programas y áreas del ministerio provincial: la modalidad de Educación Intercultural Bilingüe y ruralidad, la Dirección de Nivel Secundario y la Dirección de Nivel Inicial y Primario. Conforme a este trabajo conjunto, el PPL fue expandiendo el equipo para el desarrollo de las actividades y consolidando su lugar en el Ministerio.

“En el 2013 éramos 5, en 2014 éramos 10. Hemos incorporado a alguien de Ciencias, una narradora oral, historietista.” (Coordinador del Plan de Lectura Provincial, entrevista 10/08/2018)

Bajo esta coordinación, el equipo del Plan Provincial mantuvo cinco líneas de acción sobre las que estructuraron sus actividades: 1) Talleres de lectura y escritura en contextos de encierro, 2) Talleres de escritura académica y creativa para alumnos de nivel secundario, 3) Formación de docente de Educación Intercultural Bilingüe y Rural, 3) Literatura infantil y alfabetización inicial, 4) Espacios de lectura y escritura en plazas y parques. Estas líneas estuvieron orientadas a fortalecer a docentes lectores y las estrategias de trabajo de acercamiento a la lectura a los alumnos.

En 2015, se renueva el equipo del Plan Provincial de Lectura y asume Guillermo Nuñez su coordinación, quien había formado parte del PPL desde la primera gestión. En esta etapa se mantuvieron las líneas de trabajo que comenzaron a partir del 2011 al tiempo que se profundizó el trabajo de otras áreas y programas del ministerio.

En ese contexto, el Plan Provincial de Lectura comenzó la exploración de una de las prácticas de lecturas impulsadas en el marco del proyecto de Comunidades de

Aprendizaje, liderado por la Secretaría de Planeamiento Educativo. Las Tertulias Dialógicas Literarias representaban la continuidad teórica y práctica de las concepciones de lecturas desde la fundación del Plan Provincial.

En 2016, se incorporaron formalmente las Tertulias Dialógicas Literarias como una de las líneas de acción del Plan Provincial a partir del trabajo con la formación y el acompañamiento de la práctica. Con el apoyo del Ministro de Educación Ciencia y Tecnología, Roberto Dib Ashur, se impulsó este dispositivo de lectura en las escuelas primarias públicas, asignando recursos materiales y humanos para su desarrollo.

El año 2016 estuvo plagado de incertidumbres para el equipo del Plan Provincial de Lectura. Por un lado, la renuncia del Ministro de Educación y el comienzo de una nueva gestión, a cargo de Analía Berruezo, generaron una etapa de acomodo de la estructura organizacional, la modalidad de trabajo y las acciones de los planes y programas llevados a cabo por el ministerio. Por otro lado, la demora en la entrega de las partidas presupuestarias para el trabajo del Plan dificultaron la puesta en marcha de las acciones previstas.

“Cuando sale el POAI en mayo de 2016 se hace el cambio de ministro. Recién en agosto llegó la plata. Por eso empezamos con las contrataciones tan tarde. Se pide la plata a partir de los proyectos y en base a eso hay que reportar.”  
(Coordinador del Plan de Lectura Provincial, entrevista 27/10/2017)

En el marco del proceso de reestructuración, la Subsecretaría de Calidad e Innovación Educativa asigna a un nuevo coordinador del Plan de Lectura, Mauricio Coudert, quien mantiene las líneas de acción centrales que se estaban desarrollando y profundiza el trabajo de las actividades de difusión.

### **CAPÍTULO 3**

#### **LAS TERTULIAS DIALÓGICAS LITERARIAS COMO POLÍTICA PÚBLICA**

Los cambios en las políticas de lectura a nivel nacional generados a partir de la Resolución Ministerial N° 1044/08 inauguraron una nueva etapa de trabajo en las provincias y los dispositivos de promoción de la lectura que impulsan. En el caso de Salta, estos cambios afectaron la estructura del Plan Provincial de Lectura modificando su organización y las líneas de trabajo que habían desarrollado. Este escenario posibilitó nuevas alianzas entre las diferentes áreas y programas del ministerio permitiendo años después la incorporación de las Tertulias Dialógicas Literarias como una de sus estrategias principales de promoción de la lectura.

El Ministerio de Educación de Salta tomó la decisión de universalizar las TDL en las escuelas primarias públicas en el año 2015. A tal fin, se orientó un plan de acción que puso en articulación una serie de elementos que establecen su intencionalidad de impulsar la práctica como política pública: el contenido de esa política, el programa político, la orientación normativa, el factor de coerción y la competencia social. (Pedró y Puig, 1998).

Este capítulo analiza el ciclo de la política de las Tertulias Dialógicas Literarias en Salta en el período 2015-2017. Se estructura a partir de las distintas etapas del modelo heurístico (Capítulo 1), en las que se identifican actores, restricciones, decisiones y resultados de la política.

#### **3.1 Antecedentes**

Las Tertulias Dialógicas Literarias surgen en la provincia de Salta como parte de una alianza entre el ámbito público, privado y tercer sector que tuvo como objetivo impulsar una propuesta educativa de mejora de los aprendizajes y cohesión social de los alumnos. Los actores que formaron parte de esta articulación fueron el Ministerio de Educación de la Provincia de Salta, la Fundación CIPPEC y la empresa Natura Cosméticos.

La alianza entre la Fundación CIPPEC y Natura Cosméticos tuvo sus orígenes a comienzos del año 2014 en el marco de dos proyectos educativos desarrollados por CIPPEC con el apoyo del Instituto Natura, la fundación social empresaria de Natura: una investigación regional sobre políticas educativas y evaluaciones de calidad (Rivas,



2016) y un estudio de casos locales que identificó escuelas que lograron calidad y equidad en contextos adversos en Argentina (Carriego, Mezzadra y Sanchez, 2017). Esta segunda investigación se desarrolló -entre otras jurisdicciones- en la provincia de Salta, a partir de un trabajo junto al Ministerio de Educación, y sentó las bases para -un año más tarde- comenzar con la experiencia piloto del que sería el proyecto marco de las Tertulias Dialógicas Literarias: Comunidades de Aprendizaje.

El proyecto Comunidades de Aprendizaje es el resultado de una serie de investigaciones lideradas por el Centro de Investigación en Teorías y Prácticas Superadoras de la Desigualdad (CREA-UB) de la Universidad de Barcelona (INCLUD-ED, 2009). Es una propuesta de transformación escolar que tiene por objetivo la mejora de los aprendizajes, justicia educativa, y la cohesión social (Cardini, Grinfeld, Coto y Olivera, 2016; Aubert, Flecha y García, 2008). Basada en una perspectiva dialógica del aprendizaje, el proyecto identifica siete prácticas educativas que abordan la gestión escolar, prácticas de aula y formación continua de docentes y de familiares. Estas prácticas encuentran en el diálogo igualitario y la participación de la comunidad las características centrales para el fortalecimiento de las trayectorias educativas de los alumnos.

En 2013, Instituto Natura realizó una investigación para identificar un proyecto educativo que presentara impacto en la mejora de los aprendizajes. En ese proceso conoció la propuesta de Comunidades de Aprendizaje y, un año más tarde, acordó con CREA-UB su implementación en América Latina. La estrategia fue articular con una organización aliada en cada país de la región donde la empresa tenía sede comercial. En Argentina, la alianza CIPPEC-Natura Cosméticos sumó este proyecto a la agenda común entre las organizaciones.

Durante el año 2014, el Ministerio de Educación de Salta y la Fundación CIPPEC organizaron una serie de encuentros y formaciones que tuvieron como objetivo explorar la incorporación de este proyecto en la agenda de la cartera educativa provincial.

“Empezamos a trabajar con los equipos técnicos, los supervisores, directores de nivel y de gestión para conocer la propuesta de Comunidades de Aprendizaje. En agosto fue una sucesión de actividades y formaciones, donde participó el ministro, los subsecretarios, los secretarios y los equipos técnicos.”  
(Alto funcionario del Ministerio de Educación, entrevista)

Estos encuentros tuvieron como resultado la decisión ministerial de comenzar con la experiencia piloto de Comunidades de Aprendizaje en la provincia. De esta forma, Salta fue una de las dos provincias pioneras en llevar adelante la implementación del proyecto, en tres escuelas a comienzo del ciclo lectivo 2015.

“Junto con Santa Fe, fuimos las primeras provincias argentinas que entramos en el proyecto de Comunidades de Aprendizaje. Nos gustaba la innovación. Fortalecía las ganas de participar, la ilusión de querer ser. Siempre fuimos pioneros los salteños.” (Ministro de Educación, entrevista)

La propuesta de trabajo quedó consignada en un convenio conjunto entre Ministerio de Educación, CIPPEC y Natura. Ese primer material detalló la propuesta y los compromisos de cada uno de los actores de la alianza. El Ministerio de Educación articulaba la propuesta y disponibilizaba el trabajo de formación, acompañamiento y monitoreo en las escuelas; CIPPEC asistía al diseño e implementación de la experiencia piloto; y Natura financiaba las formaciones de los miembros de las instituciones involucradas en la propuesta.

La presentación del proyecto en las escuelas se realizó en el mes de febrero y contó con la presencia del Ministro de Educación, que destacó la importancia de incorporar nuevas estrategias para brindar más y mejores oportunidades educativas a los alumnos. A lo largo de su exposición, el Ministro destacó tres características principales de la propuesta de CdeA: la formación a la comunidad escolar sobre el proyecto, la toma de decisión activa de las escuelas de participar, y acompañamiento durante todo el ciclo escolar en el proceso de implementación de la propuesta (Edusalta, 2015a).

En una primera instancia, se presentó la propuesta a cinco instituciones educativas de nivel primario. Durante una semana intensa de formación, un especialista del CREA-UB acercó los aspectos teórico-prácticos de la CdeA, contó sobre las experiencias en otras instituciones y presentó algunos datos sobre los avances en la mejora de los aprendizajes. Luego las escuelas tenían una instancia de reflexión individual para decidir su intención de llevar adelante el proceso de transformación en su institución. Tres escuelas que optaron por avanzar con la iniciativa, siendo acompañadas periódicamente por un especialista a lo largo de su implementación.

Durante el primer año, el acompañamiento a las escuelas se realizó conjuntamente entre CIPPEC y funcionarios de distintas áreas del ministerio local, quienes participaron de una formación internacional sobre el marco teórico y práctico de

la propuesta, y herramientas para el acompañamiento, formación y monitoreo de las prácticas educativas. El equipo provincial estuvo compuesto por integrantes de distintas áreas del ministerio, como miembros de la Subsecretaría de Planeamiento Educativo y el Plan Provincial de Lectura, así como también investigadores del Centro de Investigaciones Sociales y Educativas del Norte argentino de la Universidad Nacional de Salta (CISEN-UNSa), directores de escuela y miembro de la comunidad. Estos representantes fueron seleccionados por el ministerio para participar de la Certificación Internacional de Comunidades de Aprendizaje, brindada por Instituto Natura, el CREA-UB y el Núcleo de Investigación y Acción Social y Educativa de la Universidad Federal de São Carlos (NIASE-UFSCar). La formación anual tuvo por objetivo acercar el marco teórico y las bases prácticas de la propuesta, así como también brindar herramientas para el acompañamiento a las instituciones educativas, su formación a actores provinciales que se sumen al proyecto y el monitoreo de las prácticas educativas.

A finales del ciclo lectivo, se desarrollaron dos estrategias de monitoreo en las escuelas con el objetivo de dar cuenta de los avances y desafíos de la iniciativa: un instrumento marco y una encuesta de percepción. Por un lado, el instrumento marco comenzó en el año 2015 y buscó trazar una línea de base sobre los principales indicadores escolares (tales como repitencia, abandono, notas de los alumnos, asistencias, etc) para compararlos año tras año con el avance de la propuesta en la escuela. Por otro lado, a fines del primer año de implementación, el equipo de la Fundación CIPPEC realizó una encuesta con el objetivo de conocer el el avance del proyecto en cada institución y dar cuenta de los cambios alcanzados en las dimensiones de calidad, equidad y cohesión social de acuerdo a la percepción de los actores involucrados: padres, docentes, alumnos y directivos. En la provincia de Salta, esta encuesta alcanzó a 30 entrevistados entre directivos y padres, y más de 40 docentes y 100 alumnos encuestados de las tres escuelas que comenzaron con la experiencia piloto.

El análisis de los resultados de la encuesta fue un insumo central para evaluar avances de la propuesta y sus componentes en la provincia. En este material, se destacó especialmente la implementación de una de las prácticas de aula del proyecto: las Tertulias Dialógicas Literarias. De los docentes encuestados, el 71% realizó TDL con sus alumnos a lo largo del año 2015. De ellos, el 50% lo hizo entre semanal y

quincenalmente. A la hora responder de qué manera esta práctica impactó en los aprendizajes de los alumnos, el 80% de los docentes afirmó que las tertulias contribuyen considerablemente a la mejora de los aprendizajes de los alumnos. Asimismo, el 80% de los alumnos encuestados afirmó que participar en tertulias literarias los ayudó a mejorar en la lectura y expresión de sus ideas delante de sus compañeros (CIPPEC, 2015). Estos alentadores resultados llamaron la atención del Ministerio de Educación provincial y, en particular, de la Subsecretaría de Planeamiento Educativo.

### 3.2 Fijación de agenda

La experiencia piloto de CdeA acercó a distintos funcionarios a involucrarse en los componentes de la propuesta. La Subsecretaría de Planeamiento acompañaba de reportes periódicos la implementación del proyecto en las tres escuelas. Esos materiales eran utilizados en las reuniones de gabinete con el ministro, en las que se trabajaban los resultados de los diferentes planes y programas liderados por la cartera educativa, sus desafíos y recursos. En esos espacios la propuesta de TDL empezó a visibilizarse más allá de su proyecto marco.

“Mientras el proyecto iba desarrollándose, le íbamos contando qué era lo que sucedía. En particular le llamaban la atención las tertulias porque no era una práctica de lectura como la que él conocía. Cuando le explicamos qué era, qué leían y cómo era la dinámica, él dijo que quería ir a ver una y saber bien de qué se trataba.” (Alto funcionario del Ministerio de Educación, entrevista 19/8/2018)

Las TDL captaron la atención del ministro. No solo eran una práctica de lectura distinta a la que habitualmente se desarrollaba en las escuelas sino que “generaba interés en la lectura tanto a estudiantes de primaria como a los alumnos del bachillerato de adultos” (entrevista Rosana Hernandez). El ministro pidió compartir una TDL y vivenciar la experiencia en una de las escuelas: “Yo les pedí: quiero ser parte de esto. Quiero ir y leer al lado de ellos” (entrevista, 8/8/2018).

La visita se realizó a la escuela primaria Dr Mariano Boedo, de la ciudad de Salta, en los primeros días del mes de noviembre (Gobierno de Salta, 2015). Los alumnos de 5to grado realizaron una tertulia sobre la novela clásica “La Isla del Tesoro” de Robert Louis Stevenson. Dos cuestiones destacó el funcionario de su visita: la dinámica y el vínculo con la lectura.

“Voy y empiezan a hablar cada una de las personas, dada la palabra por la persona que coordinaba. Tenía una dinámica que estaba muy bien. Cada uno hace una experiencia personal con la lectura. Es importante darse cuenta que el proceso de aprendizaje no solamente es una transferencia de una persona que le cuenta a otra sino que en el proceso de leer son procesos personales.” (Ministro de Educación, entrevista 8/8/2018)

“Las TDL salían de lo habitual. Los alumnos tenían la posibilidad de expresarse de otra manera. No era un ‘recítame el verso tal del Martín Fierro’ era un ‘contame que te pasa con este párrafo, elegilo vos’. Era desde otro lugar.” (Alto funcionario del Ministerio de Educación, entrevista 10/8/2018)

Las anécdotas sobre este primer encuentro se repitieron a lo largo de las entrevistas. En general, la presencia de una autoridad genera una presión tácita en los miembros de la escuela de rendir cuentas y de mostrar los resultados académicos de sus alumnos. Durante las visitas ministeriales, la formalidad prevalece por la dinámica habitual. No obstante, este encuentro se destacó por la espontaneidad de los alumnos y su desinhibido diálogo sobre del texto.

“Está esa anécdota hermosa que tienen los chicos que dijeron: ‘él no puede hacerlo porque no leyó’. ‘Entonces, bueno, -él dijo- me pueden dar y yo leo’. Le encantó porque vio otra cosa. Una forma de comentar diferente, muy distinto lo estructurado que es cuando ya saben que va el ministro a la escuela y los chicos ya tienen ese discurso armadito y saben qué decirle. Acá cada alumno expresaba lo que le salía en la tertulia.” (Funcionario del Ministerio de Educación, entrevista 9/8/2018)

Todos los entrevistados coinciden que este primer acercamiento del ministro a la práctica fue determinante en lo que posteriormente sería la decisión política de escalar las Tertulias a todas las escuelas primarias de la política. “Los chicos no se inhibieron y eso a mí me encantó. Funcionó como un motivador para que se pensarán las tertulias como políticas públicas” (Directora de escuela, entrevista 15/8/2018).

La Secretaría de Planeamiento encontró su ‘ventana de oportunidad’ (Kingdom, 1984) para presentar a las TDL como una posible estrategia para fortalecer las habilidades lectoras de los alumnos. Tres características facilitaron su fijación en la agenda del gobierno (Cobb y Elder, 1984): las preocupaciones sobre la capacidad lectora de los alumnos, el armado del Plan de Educación provincial con los lineamientos de política para el período 2016-2020 y el entusiasmo del ministro por la práctica de TDL.

Los diagnósticos provinciales mostraban una creciente preocupación por las estadísticas socio-educativas. En el año 2010, un 3,14% de población de la provincia era

analfabeta, levemente por encima de la media del noroeste argentino (3%) pero alejados de la media nacional que descendía a un 1,9% (MECyT, 2017). Las evaluaciones de calidad educativa mostraban una alta dificultad de los alumnos tenía dificultades en el área de lengua, expresando dificultades en la comprensión lectora.

“El beneficio era muy grande en términos de los objetivos que se proponían para las cuestiones del área de Lengua, y en general del conocimiento, porque siempre estaba por detrás que los chicos no comprenden o la dificultad en el proceso de escritura. Entendíamos que en un sentido amplio el tema de las Tertulias habilitaban una mejora: un mejor abordaje de la lectura, de la comprensión lectora, de vocabulario. En fin, de todo aquello que se evaluaba en ese operativo ONE.” (Alto funcionario del Ministerio de Educación, entrevista 10/8/2018)

La preocupación por los aprendizajes guiaron los diálogos del armado del Plan de Educación 2016-2020. El plan definía las problemáticas que debían tener atención prioritaria en materia de política pública a fin de garantizar una educación de calidad, equitativa e inclusiva. Se estructuró en cinco ejes estratégicos: inclusión educativa, mejora de la enseñanza y los aprendizajes, políticas socioeducativas, formación docente, y ciencia y tecnología (Salta, 2016). Cada eje debía estructurar un plan de acción, delimitando las estrategias y políticas que lo incluirían. La incorporación de nuevas prácticas que dieran respuesta a las dificultades en el aprendizaje de los alumnos se presentó como una oportunidad real.

Ante este contexto, la Secretaría de Planeamiento empezó estratégicamente a presentar las TDL como una alternativa de política. El interés del ministro se sumó a la posibilidad de la implementación de esta práctica con una llegada universal a las escuelas.

“Me parece que uno también ahí fue apuntando para que le empiece a dar más importancia, apuntando para que lo tuvieran en cuenta como política, que le diera un impulso importante al tema de la lectura. No porque no existieran otros programas, había planes y demás que trabajaban la lectura. La diferencia es que esto podía ser universal.” (Alto funcionario del Ministerio de Educación, entrevista 19/8/2018)

Las TDL se visibilizaron como una práctica que pudiera hacer frente a las problemáticas de comprensión lectora y expresión oral de los alumnos. El ministerio empezó a evaluar esta iniciativa y su viabilidad de la propuesta para su incorporación en las escuelas en el ciclo lectivo 2016.

### 3.3 Definición del problema

Las TDL eran una alternativa de política para responder a la mejora de las habilidades lectoras en la provincia pero no era la única. El Plan Provincial de Lectura impulsaba desde hacía una década distintas estrategias para promover la lectura en las aulas a partir de formación docente y armado de itinerarios lectores. Sin embargo, el impacto de estas iniciativas era difuso y no estaba sistematizado. La discontinuidad de sus equipos y modelos de contratación eran también un desafío para liderar proyectos a gran escala. A diferencia de ello, las TDL destacaban por tres características principales: el alentador monitoreo de las experiencias pilotos de CdeA en la provincia, el seguimiento pormenorizado de la Subsecretaría de Planeamiento y el entusiasmo del ministro en la práctica.

“Las decisiones se toman con una información completa. Las decisiones no se toman detrás de un escritorio. Para eso necesitas moverte. Las decisiones se van tomando ahí. También aparecen programas, aparecen oportunidades y equipos copados. En ese caso lo evaluamos y si tenemos quien lo lidere vamos para adelante. Íbamos evaluando y monitoreando cada programa. No era un impulso con ganas de hacer.” (Ministro de Educación, entrevista 8/8/2018)

No obstante, la toma de decisión con información completa es imposible entendiendo la dispersión de la información en todo el sistema (Capítulo 1). El involucramiento del ministro en la práctica fue crucial. La racionalidad limitada (Weible y Sabatier, 2007) para la toma de decisiones encuentra en la emoción un catalizador para optar por estrategias que respondan sistemas de creencias (Weible y Sabatier, 2007). Esto no quita la relevancia de la práctica o su posible impacto, sino suma en consideración factores subjetivos necesarios para su consideración como política.

“Yo te hablo como ministro: vos tenes 500 cosas en el mismo día y a partir de ahí hay cosas que te van llamando más la atención que otras cosas. Y esto a mí me llamaba la atención. Me llamaba la atención que nuestros chicos pudieran tener un libro en la mano y pudieran leerlo, que pudieran coparse, pudieran compartirlo, contarle en la casa.” (Ministro de Educación, entrevista 8/8/2018)

El análisis de la cuestión se orientó no ya a qué práctica era la más efectiva para atacar el problema de los aprendizajes sino a la posibilidad real de extender las TDL como política pública. Es decir, el interés estaba puesto en la planificación que permitiera avanzar con esta propuesta a gran escala en las escuelas. Para ello se necesitaba un equipo que estuviera a cargo de la implementación.

“Entonces lo que le preocupaba (al Ministro) me acuerdo era que, de ser universal, cómo iban a funcionar si no había un equipo para sostenerlas. Él decía que siempre hay un equipo para que la cosa se motorice. Entonces el punto ahí fue explicarle nuevamente en qué consistía y decirle que era factible por la sencillez de la dinámica que tenía la tertulia y que los docentes fácilmente podían aprender.” (Alto funcionario del Ministerio de Educación, entrevista 10/8/2018)

La Subsecretaría de Planeamiento lideró el armado del plan de acción, que presentaba las características principales de la política. Su primer desafío fue delimitar los destinatarios de la política. Los equipos técnicos imaginaban que esta práctica podía ser la punta de lanza para acercar la propuesta de CdeA a todas las escuelas de la provincia. La decisión se orientó a trabajar con el nivel primario, universo sobre el cuál se estaba realizando la experiencia piloto del proyecto.

“Elegimos primaria porque -creo que siendo ilusos- la idea de Roberto, así volando alto, era que todas las escuelas sean Comunidades de Aprendizaje. Entonces dijo: “bueno, arranquemos por esta práctica, pensando que en un futuro no muy lejano todos pudieran ser comunidades”. Se pensaba también que en el corto plazo se podía expandir a las tertulias de una manera más fuerte que el resto proyecto” (Alto funcionario del Ministerio de Educación, entrevista 19/8/2018)

Los destinatarios de la política serían los alumnos de los siete grados del nivel primario. Esta definición disparó un segundo desafío: cómo acercar esta práctica a las escuelas. El ministerio evaluó distintas estrategias para dar respuesta a esta pregunta a partir de la formación en TDL. Finalmente optó por una alternativa de formación en cascada en la que supervisores formarían a los directivos y estos a los docentes de sus instituciones. Esta dinámica involucra a todos los actores del sistema educativo, aunando esfuerzos en la transmisión de la práctica.

El tercer desafío fue garantizar las condiciones materiales para la práctica de lectura. Desde el comienzo, se asoció la práctica de lectura con la entrega de materiales de texto para su realización en las en las escuelas. Las TDL requerían que todos los alumnos dispusieron de la misma obra literaria, para lo que se necesitaba una gran cantidad de ejemplares para cada curso. Además, había un interés particular de que los materiales pertenecieran a los alumnos (ver Capítulo 4). Esto orientó la decisión fue sumar un libro a los kits escolares, con los manuales y útiles que recibían -por nivel- todos alumnos a comienzo del ciclo lectivo.

“El nivel primario es en el que se distribuyen los kits escolares a todos los niños. Queríamos enriquecer ese módulo educativo de una forma diferente:



además del manual, la carpeta, las hojas y los lápices, sumamos un libro para hacer una práctica y trabajar con los aprendizajes. (Alto funcionario del Ministerio de Educación, entrevista 10/8/2018)

“Se decidió hacer una inversión en libros para TDL por dos cuestiones. Primero, necesitás para hacer TDL que cada uno tuviera su texto. Para que cada uno tuviera su texto necesitás veintipico de texto iguales por aula. El ministro siempre decía que una persona tenga un libro en la mesa de luz ya era un logro. Por eso un texto para el alumno y no para la escuela. Era volver a darle la palabra, volver a darle la voz al lector y acercar la lectura a todos.” (Coordinador del Plan de Lectura del Ministerio de Educación, entrevista 10/8/2018)

Estas definiciones estructuraron el plan de acción y mostraron su viabilidad política- administrativa. En consecuencia, el ministerio decidió incorporar a las TDL como parte de la agenda provincial. El inicio del ciclo lectivo 2016 marcó el comienzo de la expansión de esta práctica como política universal de lectura en las escuelas primarias.

### **3.4 Implementación**

El proceso de implementación se puede organizar en tres períodos según contexto, los objetivos de la política y sus actores involucrados: 1) universalización de las TDL en las escuelas primarias, 2) reestructuración de la política tras el cambio de gestión y 3) consolidación de la práctica a partir de la articulación interministerial. Estas etapas son un constructo analítico de esta investigación y estructuran el abordaje del apartado.

#### **3.4.1 Primera etapa: universalización**

La universalización tuvo como objetivo principal extender la práctica de Tertulias Dialógicas Literarias a todas las escuelas primaria estatales de la provincia. Durante los primeros meses del año 2016, tres fueron las acciones principales que guiaron su implementación: los cambios en la estructura política, los recursos materiales y digitales, y la formación para el desarrollo de la práctica en las escuelas.

El lanzamiento de las TDL coincidió con los cambios en la estructura del Ministerio de Educación. A fines del año 2015, el gobernador da conformidad para la incorporación de la Subsecretaría de Calidad e Innovación Educativa al Ministerio de Educación provincial a través del Decreto 664/15. Esta nueva dependencia tenía por objetivo promover, diseñar y desarrollar acciones de innovación pedagógica en todos

los niveles y modalidades del sistema educativo así como también brindar acompañamiento técnico-pedagógico a supervisores e instituciones escolares con la intencionalidad de mejorar la calidad educativa. La subsecretaría estaba organizada en tres áreas: una de innovación, una de calidad y una de formación continua y permanente.

La subsecretaría de Planeamiento Educativo, quien lideraba la política de TDL y el proyecto de CdeA, asumió la Subsecretaría de Calidad e Innovación Educativa. En su traspaso, los proyectos de TDL y CdeA, junto con la Unidad Técnica Provincial (UTP) pasaron a formar parte de esta dependencia. La UTP era el área de ejecución de los fondos nacionales organizados en la línea 29, que llegan a la provincia con el fin de desarrollar programas educativos prioritarios. El Plan de Lectura provincial formaba parte de este grupo de acciones.

“A fines del 2015, se crea la Subsecretaría de Calidad e Innovación Educativa y hay un reacomodamiento de líneas y programas. El Plan de Lectura pasó a esta Subsecretaría de Calidad.” (Alto funcionario del Ministerio de Educación, entrevista 26/10/2017)

La Subsecretaría de Calidad e Innovación Educativa convocó al Plan de Lectura para incorporarlos a la implementación de las TDL. Desde su creación, Plan de Lectura provincial trabajó en estrategias de promoción de lectura a partir de talleres y encuentros en distintos ámbitos (ver Capítulo 2). La propuesta de la subsecretaría fue incorporar esta práctica como una más dentro de su planificación, asistiendo en la formación y el acompañamiento de escuelas.

“Lo que vimos era que la esencia del Plan de Lectura eran estas acciones y bien podía tomar como pertinente llevar adelante las Tertulias. Entonces ahí se pidió que, así como iban a capacitar sobre distintas estrategias, sumarán la práctica a las acciones a desarrollar.” (Alto funcionario del Ministerio de Educación, entrevista 10/8/2018)

En un comienzo, el Plan de Lectura lo tomó como una decisión de la que no habían sido consultados pero que debían acompañar (ver Capítulo 4). En consecuencia, sumaron en su planificación las formaciones y el acompañamiento de esta práctica en las escuelas.

“El Plan de Lectura se suma a esto que está pasando pero no era una iniciativa nuestra. Porque siempre la decisión de expandir tertulias fue una decisión del Ministro y de las autoridades del Ministerio. Se apela al Plan para promocionar esta política. En sus inicios, se suma el Plan de Lectura porque dependía de Planeamiento, que había tomado esa decisión, y nosotros teníamos que

acompañar.” (Miembros de programas del Ministerio de Educación, entrevista 11/8/2018)

Con el tiempo, esto se percibió como una “ventana de oportunidad” (Kingdom, 1984). El Plan de lectura estaba transitando una fuerte transformación tras la partida de su equipo fundacional y la llegada de las TDL habilitaron una reflexión interna sobre su concepción de lectura y su principales acciones. En cierto sentido permitía la búsqueda de una nueva identidad de este espacio que, sin despreciar lo construido institucionalmente en sus 8 años de historia, buscaba recrearse y seguir creciendo.

“Nos aparece esto como algo nuevo para frenar un poco, mirar el panorama y volver a pensar. Sin dejar de lado lo que habíamos construido, porque nosotros estábamos orgullosos de lo que hicimos y lo que aprendimos. Sin desvirtuarnos en ese sentido, nos repensamos.” (Coordinador del Plan de Lectura Provincial, entrevista 10/8/2018)

La política contó con distintos materiales y digitales para su desarrollo. El principal recurso fueron los libros para la práctica de TDL. La entrega de textos literarios había sido anticipada en el plan de acción de la política y su gestión comenzó en la Subsecretaría de Planeamiento durante el segundo semestre del ciclo 2015.

“El tiempo para elegir los textos era un mes o un mes y medio porque había que mandarlos a imprimir y tenían que estar para principios del año siguiente. El ministerio no deja de ser una institución burocrática y sus tiempos son los tiempos de la burocracia. Teníamos apuro de los tiempos y también porque se nos vencía el contrato a nosotros.” (Coordinación de Plan de Lectura del Ministerio de Educación, entrevista 10/8/2018)

La primera etapa estuvo ligada a seleccionar y conseguir los materiales a distribuir en las escuelas. La Subsecretaría desplegó distintas estrategias que tuvieron en consideración dos puntos principales: el presupuesto disponible para esta compra masiva de libros y la selección de clásicos de la literatura universal para distribuir. Primero, la Subsecretaría contactó a las editoriales con un listado de títulos clásicos para presupuestar; no obstante, la escasez de los textos disponibles para cubrir los siete grados del nivel primario imposibilitaron avanzar de esta forma. Una segunda estrategia fue buscar textos liberados que pudieran ser impresos por el ministerio. La complejidad de las adaptaciones disponibles para el nivel primario y los costos de impresión descartaron esta posibilidad. En tercer lugar, se le pidió a las editoriales que compartieran qué títulos entraban dentro de la categoría de “clásicos” (ver Capítulo 4).

De ese listado, se seleccionaron los materiales finales y se acordó la cesión del archivo digital para fin educativo de forma gratuita.

“Habíamos armado una serie de textos clásicos y teníamos que ver cuáles tenían las editoriales. En particular, las dos editoriales con las que el Ministerio estaba haciendo la compra de los manuales escolares: Aique y Tinta Fresca. Ahí vimos que había un título pero la mayoría no. Otro paso que habíamos hecho era a ver si existían libros que estuvieran liberados pero el costo de impresión también era caro. Después lo que hicimos fue preguntarles a estas editoriales que textos tienen hechos que puedan revestir el carácter de clásico. Nos pasaron los títulos que ahora están circulando las escuelas. Entonces lo que ellos hicieron, porque teníamos esa compra de manuales, fue cedernos gratuitamente el formato digital y lo que había que pagar entonces era la impresión. ” (Alto funcionario del Ministerio de Educación, entrevista 10/8/2018)

Una segunda etapa se enfocó en la impresión de los materiales. A fines del año 2015, la licitación para la impresión de los manuales escolares del siguiente ciclo lectivo estaba en ejecución y no había margen para incluir los textos clásicos seleccionados para las tertulias. El Ministerio de Educación, impulsado por la Secretaría de Planeamiento, solicitó la autorización del uso de créditos fiscales para la impresión de los materiales al área correspondiente del Ministerio de Ambiente y Producción Sustentable de la provincia. La nota estaba acompañada por el presupuesto de la imprenta Cartoon S.A. en donde se detalla la impresión de 179.000 libros clásicos para distribuir en los kits escolares.

“Hay un préstamo que el gobierno le da a pequeñas y medianas empresas. En su momento el gobierno le dió un crédito a Cartoon. El primer año está de gracia. Se devuelve a partir del segundo en 36 o 48 cuotas. Lo podés pagar con plata o con trabajo. En general, se devuelve en trabajo. A mi vienen y me piden la cotización y después los distintos ministerios hacen la nota al Ministerio de Ambiente para que ellos aprueben. Y si lo aprueban a mi me lo deducen de las cuotas fiscales que tengo que pagar.” (Proveedor del Ministerio de Educación, entrevista 12/4/2018)

El pedido fue aprobado y los materiales estuvieron a disposición del ministerio durante la segunda semana del mes de febrero. El ciclo lectivo comenzó con la entrega de un texto clásico seleccionado especialmente para cada grado del nivel primario (MECyT, 2006a).

La plataforma digital “Chamilo” fue otro de los recursos utilizados en la política de tertulias. El área de innovación de la Subsecretaría de Calidad e Innovación Educativa impulsó la creación de un campus virtual que permitiera fortalecer la

formación y el acompañamiento de los programas en las escuelas. Este instrumento buscaba acercar e integrar a las regiones aisladas con una oferta de recursos y formaciones virtuales.

“Siempre nos pareció que es muy importante el acompañamiento situado pero esto era un complemento. Uno muy potente porque se llega a lugares en donde muchas veces el acompañamiento no se puede hacer situado. Bueno, situado en cuanto lo físico porque si se puede hacer situado desde lo virtual. No necesariamente tiene que ser físico. Situado refiere a conocer el contexto. Siempre pensamos que se plataforma podía fortalecer este tipo de dificultades dada por la cantidad de los recursos humanos y otros temas.” (Funcionario del Ministerio de Educación, entrevista 10/8/2018)

El Chamilo se lanzó con el curso virtual de TDL. Contaba con un banco de materiales sobre las bases teóricas y prácticas, videos explicativos, textos clásicos digitalizados y un foro para el intercambio de experiencias docentes. El material se adaptaba los recursos que Instituto Natura y CIPPEC habían elaborado para trabajar junto con las escuelas piloto de la propuesta de Comunidades de Aprendizaje.

La plataforma se presentó en las primeras formaciones de Tertulias que se hicieron a los supervisores y equipos directivos de las escuelas durante comienzos del ciclo lectivo 2016. A los asistentes de los encuentros se les creaba manualmente un usuario para acceder a la plataforma. Se registraron entre 1200 y 1500 usuarios individuales, según los datos proporcionados por la Subsecretaría. En una segunda instancia, se esperaba que los directores de las escuelas enviaran las nóminas de los docentes que realizarían las tertulias para habilitarles también su acceso. No obstante, distintas dificultades relegaron el uso de la herramienta limitando su alcance: la administración, la usabilidad y la conectividad.

La administración de la herramienta requería un trabajo constante de actualización y contacto con los docentes. Con el traspaso de la gestión del recurso del referente de Recursos y Materiales Didáctico-Digitales al coordinador del Plan de Lectura, la plataforma dejó de ser una prioridad para sumarse como una responsabilidad administrativa más. La falta de recursos humanos para acompañar, actualizar y promover el campus derivaron en una pérdida de entusiasmo de directivos y docentes para el uso de la herramienta.

“Yo creo que debería haber habido más de un administrador del curso. Había que mostrar que del otro lado había alguien que estaba escuchando, conteniendo, que estaba acompañando y que era solamente un lugar frío en

dónde podía encontrar cosas.” (Funcionario del Ministerio de Educación, entrevista 10/8/2018)

La usabilidad de la herramienta fue otro desafío. La elección del Chamilo, por sobre otras plataformas virtuales, estuvo relacionada con su interfaz visual simple e intuitiva para acceder a los distintos contenidos. No obstante, el cuerpo docente provincial se caracterizaba, en gran porcentaje, por su analfabetismo digital. La Subsecretaría tuvo como objetivo la inclusión tecnológica para su uso pedagógico a través de formaciones presenciales, la elaboración de videotutoriales y acompañamiento dentro de la plataforma para resolver dudas sobre su uso.

“Nosotros estábamos ante docentes que en gran porcentaje eran analfabetos digitales. Había que acompañarlos. Por ejemplo, hicimos videotutoriales de acceso a la plataforma y su uso. Teníamos que innovar en cómo resolver la problemática y era más fácil resolverla con formatos emergentes como un vídeo antes que en un relato textual de cómo se da la solución.” (Funcionario del Ministerio de Educación, entrevista 10/8/2018)

La escasa conectividad limitó la universalización de esta herramienta. La plataforma Chamilo necesitaba conexión a internet para el uso de sus recursos. Sin embargo, la realidad provincial mostraba las fuertes desigualdades para extender esta plataforma masivamente entre docentes y directivos.

Más allá de los recursos, uno de los temas más desafiantes de las TDL como política pública fue la formación de los docentes para desarrollar esta práctica en la totalidad de las aulas de las escuelas primarias. La formación simultánea de -casi- 15 mil docentes (CENPE, 2014) distribuidos a lo largo y a lo ancho de la provincia fue la preocupación central de comienzos del año 2016. Para ello se desarrollaron distintas estrategias de intervención. El modelo de formación elegido por el ministerio fu en formato cascada: los equipos del ministerio capacitaban a los supervisores, éstos a los directores y, ambos en conjunto, acercaban la propuesta a los docentes de las escuelas. Esta intervención permitió llegar de una forma ordenada a todos los niveles de gestión del sistema educativo, articulando con otros dispositivos de política (Ball, 1990)

La primera capacitación se hizo en el mes de febrero 2015 en la Escuela Indalecio Gómez de la Ciudad de Salta. Estuvo liderada por el equipo de la Subsecretaría de Calidad e Innovación Educativa, con el apoyo de la CIPPEC. Participaron los 56 supervisores de escuelas primarias de la provincia y contó con la presencia del Ministro de Educación, la Secretaría de Gestión Educativa, la

Subsecretaría de Calidad e Innovación Educativa y Supervisora General. Esta estrategia permitió llegar a la totalidad de las escuelas, sin embargo la puesta en acción de la práctica dependió del interés que suscitó en el supervisor. Además, la formación en cascada habilitaba un “teléfono descompuesto” en el traspaso de la información entre los distintos actores.

“Yo creo que el supervisor jugó un papel muy importante si se sumó o no a esa difusión de las tertulias. El supervisor fue el primer actor que estuvo en contacto con los directores y las escuelas como para capacitar y poner en práctica estas tertulias. Cuando eso no ocurrió por equis motivo, las escuelas que no sabían para que habían recibido los libros o le dijeron que para las tertulias pero no sabían cómo hacerlas.” (Funcionario del Ministerio de Educación, entrevista 9/8/2018)

En el mes de mayo, la Subsecretaría de Innovación y Calidad Educativa impulsó nuevas jornadas de formación masivas con la finalidad de garantizar la realización de la práctica literaria en la totalidad de escuelas primarias (EDUSALTA, Mayo 2016). A tal fin, se convocó a una dupla directivo-docente de las escuelas situadas en la Capital de Salta y sus alrededores cercanos. La capacitación estuvo a cargo del equipo de CIPPEC, quienes retomaron las bases teóricas-prácticas de la propuesta, presentaron la plataforma de formación virtual del ministerio y propusieron experimentar una tertulia en vivo. Participaron de este espacio más de 500 educadores, al que se sumó también la presencia del Ministro de Educación provincial, la Subsecretaría de Innovación y Calidad Educativa, Supervisores de nivel y otros representantes del ministerio.

La inclusión de las TDL en la normativa escolar fue necesaria para potenciar su alcance y enfatizar en la importancia de sumar esta práctica a la planificación escolar. En ese sentido, las Circulares Escolares resultaron ser un canal de comunicación directa con la escuela que permitió no solo difundir la estrategia de lectura sino también clarificar las formaciones y poner a disposición los recursos para su realización en las aulas. Tanto el director como los docentes tenían acceso a estas circulares que, en general, contienen orientaciones pedagógicas y de planificación escolar. La Circular n°1/16 para el nivel primario destinó su quinto apartado a la presentación de las Tertulias Dialógicas Literarias para su realización en las escuelas. Tras una presentación de la práctica, la Circular puso a disposición una “Guía práctica para realizar una

tertulia” explicando los roles y acciones de los distintos participantes. Asimismo explicitó la entrega de los textos de la literatura clásica en los módulos escolares para la realización de la práctica, y brindó la información necesaria para unirse al curso online de TDL situado en el Campus Virtual. Este material estuvo armado por el equipo de la Subsecretaría de Innovación y Calidad Educativa en articulación con la Dirección General de Educación Primaria y Educación Inicial.

“También se bajó vía ministerio, que no tuvimos ahí tanta incidencia desde el Plan de Lectura, una circular de qué eran las TDL explicando que a partir de ese año se implementaba la práctica como política pública de lectura y que estaban todos obligado a hacerla.” (Coordinador del Plan de Lectura Provincial, entrevista 10/8/2018)

“A la escuela según la circular cuando tuvimos que poner en práctica las tertulias. Todos los años llegan en circulares la práctica de las tertulias. Ahí se explica qué es una tertulia que no es una tertulia, más o menos un resumen de lo que viene en el manual de tertulias. Nosotros como docentes tenemos acceso a ese material. Llega a la escuela entonces los directivos siempre te hacen una lectura y después te dejan el material para que vos lo leas, le saques fotocopia.” (Docente de nivel primario, entrevista 9/8/2018)

Esta primera etapa de implementación tuvo por objetivo universalizar las TDL en las escuelas primarias a partir de una mirada integral de los actores involucrados. Sus principales acciones estuvieron orientadas a la conformación de los equipos, la distribución de materiales de texto y digitales para garantizar la práctica, y la llegada a las aulas a partir de distintos canales como la formación y la normativa escolar.

### 3.4.2 Segunda etapa: reorganización

Una segunda instancia de la política fue la inaugurada con los cambios en la gestión ministerial acontecidos a fines de mayo 2016. A partir del Decreto n°4083/15, se aceptó la renuncia del -por entonces- Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología de la provincia desde el día 10 de diciembre de 2015. Su transición no ocurrió hasta el 25 de mayo de 2016 en el que el gobernador tomó juramento de la nueva Ministra que ocuparía las funciones (Prensa Salta, 2016). La Ministra había acompañado la gestión anterior ocupando posiciones de relevancia dentro del organigrama ministerial, tales como Secretaria de Gestión Educativa y la Directora de Nivel Secundario.

Durante los meses de diciembre a mayo hubo continuidad en la planificación para el comienzo del ciclo lectivo y los equipos técnicos del ministerio. Las acciones de



universalización de las TDL se realizaron durante ese período. No obstante, a partir del mes de junio, comenzaron los cambios en la estructura y el reacomodamiento de las acciones. La Subsecretaría de Innovación y Calidad Educativa, sobre quien estaba apoyada la expansión de las Tertulias Dialógicas Literarias, cambió a su referente así como también renovó el compromiso por las líneas preexistentes en el ministerio aunque con otra organización. Si bien la acción principal de las TDL estaba impulsada por la Subsecretaría, sus acciones estarían directamente a cargo del Plan de Lectura provincial quienes asistían tímidamente -incluso sólo para legitimar- al proceso de la práctica de lectura como política. Este cambio le asignó un protagonismo especial, como responsable de la expansión, formación y acompañamiento de las TDL en las escuelas al Coordinador del PPL. En ese sentido, la estrategia del Plan de Lectura radicó en retomar las acciones históricas del Plan entorno a la difusión, capacitación y acompañamiento en la lectura a partir del interés y la demanda de las propias escuelas.

“Lo primero que se me ocurrió hacer fue lo que se venía haciendo siempre en el Plan de Lectura. Por un lado, hacer un curso de capacitación masivo para todo aquel que se quiera acercar. Por otro lado, un acompañamiento situado en las escuelas como talleres, que es una cuestión que nosotros hacíamos mucho anteriormente: una zona de intervención con alumnos y después los análisis de esa intervención con los docentes.” (Coordinador del Plan de Lectura Provincial, entrevista 10/8/2018)

Mientras la primera etapa estuvo ligada a la universalización en la difusión de la política y sus materiales para realizarla en las escuelas, esta segunda etapa tuvo como eje central profundizar en la calidad de la realización de la práctica en las aulas. Para ello, las formaciones y el acompañamiento presencial fueron prioritarios. Sin embargo, la demora en la disponibilidad presupuestaria limitó la cantidad de acciones así como también la consolidación del equipo del Plan de Lectura, que logró efectivizarse en último trimestre del año. Esto se sumó al pedido expreso del ministerio de articular los programas existentes, aunando los esfuerzos y concentrando las estrategias que llegan a la escuela. De esta forma, el Plan de Lectura buscó articular con otros programas/planes que tenían presencialidad territorial impulsando acciones en conjunto con el Programa Integral a la Inclusión Educativa (PIIE) y Programa de Nuestra Escuela de Formación Docente Situada (FDS). Éstas alianzas permitían extender el alcance de las formaciones en TDL hacia otras regiones de la provincia a las que el PPL tenía dificultades de acceder por la falta de adjudicación de viáticos para traslados.

“Pero después empezó la necesidad de coordinar con otros: ahí aparece lo de Formación Situada, lo de FIME (que en ese momento era PIIE) y también la necesidad de llegar a las escuelas desde otro lugar. No desde la capacitación tradicional porque hay un pedido también del ministerio que no quiere más capacitación: quieren acompañamiento, estar en las escuelas. Buscamos unos huecos en las escuelas que nos permitan a nosotros poder acercarnos a proponer esta dinámica de TDL” (Coordinador del Plan de Lectura Provincial, entrevista 10/8/2018)

El Programa Integral a la Inclusión Educativa surgió con el objetivo de dar respuestas a las problemáticas educativas relacionadas con la fragmentación social y la desigualdad de oportunidades educativas producto de la crisis del 2001. Desde su creación en el año 2004, estuvo orientado a contribuir a la justicia educativa a partir de la distribución de recursos materiales y simbólicos, con un acompañamiento periódico sostenido por los Asistentes Técnico Pedagógicos (ATP). Durante el año 2016, un total de 154 escuelas trabajaron con el PIIE en las distintas regiones de la provincia de Salta. Los ATP impulsaron convocatorias zonales para directores y docentes con el objetivo de profundizar las bases teórico-prácticas de la propuesta e invitaban al Plan de Lectura a dar las capacitaciones. De esta forma, se formó en Tertulias Dialógicas Literarias a la totalidad de las escuelas que formaban parte de este programa.

“Las escuelas PIIE nos invitaban entonces íbamos nosotros a participar de esos encuentros. Acá en la capital lo que se solía hacer era juntar 3 o 4 de la zona llegando a muchos más docentes. En el interior más o menos parecido. En Cafayate me acuerdo que bajaba gente de los parajes más cercanos para estar en los encuentros.” (Coordinador del Plan de Lectura Provincial, entrevista 10/8/2018)

“En las escuelas PIIE sí o sí se capacitaba en tertulias. Nosotros de PIIE en ese momento, desde nuestra organización de programa, hacíamos que los directores se organizaran zonalmente y ahí convocamos e invitamos al Plan de Lectura para la formación tertulias. Ahí llegamos a todas las escuelas PIIE.” (Funcionario del Ministerio de Educación, entrevista 9/8/2018)

El PPL impulsó un trayecto formativo de tertulias para los ATP del PIIE con el objetivo que éstos sean multiplicadores de la práctica. En sus visitas a las escuelas, los ATP estaban capacitados para acompañar, formar y monitorear la práctica de TDL, aportando herramientas a docentes y directivos para su correcto desarrollo en las aulas.

“Al hacer la tertulia como política pública también hubo ensayos y errores. puede ser que sea llegábamos a un lugar y que el texto no fuera un clásico, otra disposición que no es el formato recomendado por la tertulia. entonces los ATP ahí muy bien en ese sentido haciéndoles ver que eso también está muy bien como una clase exitosa de lengua pero que distaba de lo que era una

tertulia. mucha gente después de que vive en la tertulia se dan cuenta de lo importante o de lo que esos no hacen. nosotros no fuimos a decir no así no es sino que directamente hacíamos la tertulia para que eso solo se dan cuenta que hacían de eso o que no. pero bueno es pasito pasito.” (Funcionario del Ministerio de Educación, entrevista 9/8/2018)

En paralelo, el Plan de Lectura desarrolló una articulación con el Programa Nuestra Escuela de Formación Docente Situada (FDS). Esta es una iniciativa de capacitación continua a los directivos y docentes en servicio con el objetivo de enriquecer los procesos de aprendizaje y garantizar una inclusión educativa plena. Las orientaciones didácticas de este programa son elaboradas por el Instituto Nacional de Formación Docente dependiente del Ministerio de Educación Nacional y son ejecutadas por los equipos provinciales organizados a partir del financiamiento nacional. Sus acciones de formación se organizan en tres líneas de trabajo principales: los Círculos de Directivos destinados a fortalecer la gestión pedagógica e institucional, las Jornadas Institucionales espacios de encuentro entre los equipos docentes y directivos para el diseño de las propuestas pedagógicas escolares y los Ateneos Didácticos para la reflexión y el abordaje más particular de la política.

Durante el año 2016, el Programa de Formación Docente Situada orientó su trabajo al fortalecimiento de la comprensión lectora y la escritura. Acorde con los relatos de los miembros del programa, la incorporación de las Tertulias Dialógicas Literarias fue una decisión unilateral de la Ministra de Educación provincial.

“Tertulias era para todas las escuelas. Todas las escuelas recibían los libros y todas estaban obligadas hacer las prácticas de tertulias. Y para la universalidad si había que trabajar con un programa que llegara a todas las escuelas por eso formación situada empiezo a trabajar tertulias.” (Funcionario del Ministerio de Educación, entrevista 11/8/2018)

Esto obligó al PPL a articular con el programa de Formación Docente Situada incorporando transversalmente la práctica de Tertulias a sus instancias de formación. Por un lado, se realizaron formaciones en los Institutos de Formación Docente del área de lengua sobre la práctica de Tertulias con el objetivo que esos perfiles formados pudieran incorporarse al equipo de FDS y asistir en la realización de esta práctica en las escuelas. Estas capacitaciones estaban organizadas en tres encuentros presenciales en los que se trabajaba los principios del aprendizaje dialógico, estrategias para la comprensión lectora y la práctica de tertulias, y el acompañamiento de la práctica a partir de un instrumento de seguimiento. El trayecto formativo finalizaba con la

realización de un trabajo final que articulaba las concepciones de los tres módulos de formación. A los que aprobaban este trabajo se les asignaba un puntaje dentro de la carrera docente. Por otro lado, el equipo del Plan de Lectura fue convocado por las escuelas a participar de las Jornadas Institucionales a fin de profundizar sus conocimientos teórico-prácticos y vivenciar una experiencia de tertulia acompañada por una clarificación de su procedimiento.

“Empezamos a participar en espacios de las Jornadas Institucionales en aquellas escuelas que lo solicitaban. Íbamos y hacíamos un encuentro directamente en la escuela con los docentes para que las TDL les pasaran por el cuerpo. En cualquier momento que la escuela lo decidiera. Muchas escuelas que nos solicitaban tenían esta idea de ir o antes de clases o después de clases. Y ahí creo que hubo otro tipo de predisposición porque no era que íbamos a compartir una cátedra concreta sino que íbamos a participar con ellos.”  
(Coordinador del Plan de Lectura Provincial, entrevista 17/11/2017)

Asimismo, el equipo de CIPPEC, en conjunto con el Plan de Lectura, brindó una formación para los coordinadores y ateneístas del área de lengua del Formación Docente Situada, quienes difundirán las TDL a partir del dispositivo de capacitación de este programa. La formación duró 3 horas en la que se hizo un abordaje práctico de la estrategia de lectura al tiempo que se fue trabajando sus componentes teóricos.

Sin embargo, al pedido ministerial de aunar los esfuerzos en la expansión de las Tertulias a nivel provincial se contrapusieron a la concepción de lengua y literatura impulsado por el equipo de Formación Docente Situada. Esto generó tensiones y resistencias entre los miembros del programa de formación, quienes se opusieron a la implementación y fueron diluyendo su participación en las escuelas.

“Incorporar Tertulias en Formación Situada fue decisión directa de la Ministra. La ministra quería que se institucionalice Tertulias. No coincidía con la línea de formación de lo que era lengua y literatura que se venía trabajando con los coordinadores. Se sintió como un impuesto. Y al no saber qué eran las tertulia muchos estábamos en contra de la implementación.” (Funcionario del Ministerio de Educación, entrevista 11/8/2018)

La estrategia con Formación Docente Situada se orientó entonces no ya a la capacitación de la propuesta sino al monitoreo para entender cómo estaba llegando a las escuelas y el alcance de su implementación (ver apartado de Evaluación).

De esta forma, la segunda etapa de implementación se orientó a las nuevas directrices producto del cambio de gestión ministerial. En particular, el liderazgo del PPL en la implementación, escalabilidad y monitoreo de la propuesta de TDL, y la

articulación entre los distintos programas del ministerio para fortalecer la llegada a las escuelas.

### 3.4.3 Tercera etapa: consolidación

La etapa de consolidación del proyecto comenzó con el ciclo lectivo 2017. Durante los primeros meses del año se produjo una nueva renovación en los equipos del ministerio tras el cambio de autoridad: nuevos responsables asumieron la coordinación de la Subsecretaría de Planeamiento Educativo y del Plan de Lectura Provincial. Los nuevos responsables enfatizaron sus esfuerzos de profundizar el desarrollo de las Tertulias Dialógicas Literarias dando continuidad a tres de sus acciones principales: distribución y compra de libros clásicos para las escuelas, formación para equipos docentes y directivos, y creación de materiales de difusión sobre la práctica.

La convicción ministerial de sostener las TDL en las escuelas se expresó en la decisión de continuar con la distribución de textos clásicos para su práctica. Una nueva licitación de estos materiales y su incorporación en el presupuesto de materiales didácticos fue interpretada como una apuesta a largo plazo.

“En 2017 ya salió en licitación la compra de libros porque no los querían ya meter en ambiente. Es un contenido que sale seguro todos los años y querían asegurarlo dentro del presupuesto de la Secretaría” (Proveedor del Ministerio de Educación, entrevista 12/4/2018)

A pesar de los esfuerzos del Plan Provincial de Lectura para renovar los títulos clásicos ofrecidos a las escuelas, la necesidad de contar con los materiales a tiempo tuvo como resultado una reimpresión de los textos distribuidos en durante el primer año de implementación. Esto generó cierto malestar en los docentes que pidieron nuevos materiales de texto para realizar la práctica argumentando que los títulos ya habían sido leídos por los alumnos de los distintos grados (ver Capítulo 4).

La estrategia de formación en Tertulias estuvo nuevamente afectada por la coyuntura ministerial. La articulación con otros programas se fue debilitando producto de los cambios en su continuidad y sus equipos. Por un lado, la fusión del Programa para la Integralidad e Inclusión Educativa con Trayectorias Escolares originó el Programa de Fortalecimiento Integral para la Mejora de la Enseñanza (FIME). Este nuevo programa tuvo como objetivo focalizar el apoyo y acompañamiento a 154 instituciones de Nivel Inicial y Primario a través de capacitaciones y prácticas

dialógicas que potenciaran la autonomía y autogestión de cada establecimiento educativo (SCIE, 2017). El equipo de Plan de Lectura trabajó con estos nuevos miembros de FIME formándolos en la práctica de Tertulias con el objetivo de replicar la estrategia implementada anteriormente en conjunto con los equipos de PIIE. La territorialidad y la constancia en el acompañamiento de las escuelas permitía un diálogo directo para acercar, difundir, formar y acompañar la política de lectura impulsadas por el ministerio. No obstante, las dificultades en la continuidad de los nuevos perfiles y la incorporación de nuevos técnicos-pedagógicos desarticuló esta alianza entre el Plan de Lectura y el equipo de FIME, dificultando el abordaje conjunto de las tertulias en las escuelas.

“Con los cambios del FIME y las cuestiones de contratación, se renovaron los ATP que acompañaban las escuelas. Entraron nuevos perfiles y hasta el momento no se pudo volver a articular con el Plan de Lectura para formarlos en el acompañamiento de las escuelas.” (Funcionario del Ministerio de Educación, entrevista 9/8/2018)

Por otro lado, las resistencias hacia la práctica de Tertulias por parte de los responsables de lengua de Formación Docente Situada desgranó la formación sistemática que se había planificado el año anterior. El desarrollo de formaciones en torno a la práctica se realizó de forma desarticulada y discrecional según el capacitador a cargo. La falta de formación a los equipos y de la participación activa del PPL fue diluyendo el espacio que esta práctica tenía en las capacitaciones en las escuelas.

“Hay pocas experiencias que sí realizaron Tertulias a partir de la formación que habíamos ofrecido. Lo que pasó es que a la formación había que darle continuidad que era lo que nosotros no tuvimos.” (Funcionario del Ministerio de Educación, entrevista 11/8/2018)

Frente a estos desafíos el Plan Provincial de Lectura profundizó sus acciones impulsando talleres a demanda dentro de las instituciones educativas. A partir de una nueva convocatoria, las escuelas interesadas podían solicitar una jornada especial de formación en Tertulias para sus equipos docentes y directivos con el objetivo de repasar las bases teóricas y vivenciar en detalle su realización práctica.

“Pensamos en participar en espacios de las Jornadas Institucionales, en aquellas escuelas que lo soliciten, ir y hacer un encuentro directamente a la escuela con los docentes para que las TDL les pase por el cuerpo. En cualquier momento que la escuela decida. Muchas escuelas que nos solicitaban tenían esta idea de ir o antes de clases o después de clases. Y ahí creo que hubo otro tipo de predisposición porque no era que íbamos a compartir una cátedra

concreta sino que íbamos a participar con ellos.” (Coordinador del Plan de Lectura Provincial, entrevista 27/10/2017)

De acuerdo con los datos aportados por el equipo de Plan de Lectura, a lo largo del ciclo lectivo 2017, un aproximado de 60 escuelas de la Capital de Salta y sus alrededores recibieron una formación en Tertulia. Estos talleres continuaron las acciones históricas de trabajo del Plan Provincial de Lectura con una llegada directa a las escuelas. Este acercamiento habilitó -por primera vez- un diálogo sin intermediarios para comprender los desafíos, dificultades y resistencias que generaba la incorporación de la práctica a las aulas, así como también sus resultados y efectos en el desarrollo de los alumnos.

A mediados del ciclo lectivo, la coordinación del Plan Provincial de Lectura impulsó una nueva estrategia para visibilizar y valorar el trabajo realizado en torno a la promoción de la lectura. A tal fin, se incorporó en el equipo un nuevo perfil que tuvo como objetivo documentar audiovisualmente los procesos y asistir en el armado de materiales de difusión y didácticos para distribuir en las escuelas. Estos videos buscaron ampliar el conocimiento sobre las acciones del Plan de Lectura en las escuelas así como también potenciar las discusiones en torno a sus propuestas didáctico-pedagógicas de lectura y escritura en las escuelas.

El video “Tertulias Literarias e Itinerarios Lectores” fue el segundo de los materiales visuales creados por el Plan de Lectura (PPL, 2017). El video, publicado en junio 2017, inicia con un recorrido sobre los principales hitos de la implementación de Tertulias desde sus comienzos hasta la fecha del video, destacando la entrega de libros clásicos para todos los alumnos de gestión estatal de la provincial y la formación de docentes para fortalecer las prácticas de lectura en las escuelas.

El material consolidó la mirada articulada entre la práctica de Tertulias y el armado de Itinerarios Lectores, dos de las acciones principales del Plan Provincial de Lectura (ver Capítulo 4). De esta forma, se presentó un trabajo detallado de las distintas aristas que forman parte de la promoción y el fortalecimiento de la lectura en las aulas: “la formación en los fundamentos teórico-práctico, el acercamiento de secuencias didácticas para generar nuevas formas de mediación lectora y el acceso a los recursos materiales para la realización de la práctica”. (Plan Provincial de Lectura, 2017). De

esta forma, el PPL incorporó definitivamente las TDL como una de sus propuestas de trabajo articulando sus líneas históricas con esta práctica para su oferta en las escuelas.

### **3.5 Evaluación**

La evaluación es una de las etapas centrales del proceso de política. Según Dewey (1987), la propuesta de una política y su diseño de implementación no es más que una “hipótesis de trabajo” que espera que genere ciertos resultados. La trayectoria no-lineal del ciclo de política hace que ésta deba ser objeto de observación constante y experta para conocer las consecuencias que ocasiona, y repensar con datos concretos las decisiones necesarias, en torno a la distribución de sus recursos y acciones, para generar mayor impacto. Las Tertulias Dialógicas Literarias no fueron la excepción a este proceso. Desde su comienzo, el ministerio impulsó distintas evaluaciones y monitoreos con el objetivo de sustentar su toma de decisiones. En particular, se centró en la pertinencia del contenido de la política y su proceso implementación hasta la llegada a escuelas.

Durante la etapa de definición del problema, el equipo de la Secretaría de Planeamiento Educativo, en conjunto con el equipo del CIPPEC, llevaron adelante una “evaluación de percepción sobre los aprendizajes” en las escuelas piloto del programa de Comunidades de Aprendizaje en Salta. A pesar que esta evaluación se centró en las dimensiones de calidad, equidad y cohesión social, se incorporaron a los instrumentos preguntas específicas sobre la práctica de Tertulias y su realización en las aulas. La recolección de la información se realizó a partir de entrevistas individuales a directivos, docentes y padres, grupos focales con alumnos, y encuestas a docentes y alumnos. Los resultados sobre la primera experiencia de Tertulias en las escuelas fueron alentadores. El 80% de los docentes entrevistados afirmó que las tertulias contribuyeron considerablemente a la mejora de los aprendizajes de los alumnos. Coincidentemente, el 80% de los alumnos destacó que participar en tertulias literarias los ayudó a mejorar en la lectura y expresarse delante de sus compañeros. Además, tanto docentes como alumnos resaltaron el impacto de la práctica en los vínculos y la convivencia escolar (CIPPEC, 2015).

Estos datos fueron utilizados para la decisión ministerial de extender las TDL como política pública. Sin embargo, una vez establecida la universalización de la



práctica, la evaluación no fue una de las fases consideradas. Los cambios acontecidos en el gobierno provincial tuvieron como resultado un nuevo interés en comprender los efectos, el alcance y las características de implementación. En ese contexto, el Plan de Lectura desplegó dos estrategias en articulación con los programas de Formación Docente Situada y de PIIE para recolectar la información en torno al primer año de implementación. Los datos recolectados en ambas instancias sustentaron la reasignación de recursos y el cronograma de trabajo de la política para el ciclo lectivo 2017. Asimismo, estos materiales fueron nuevamente implementados para cuantificar los avances en torno a la implementación de la práctica en las escuelas durante el segundo año de implementación.

La primera estrategia de monitoreo se realizó junto a los equipos de FDS en el mes de octubre de 2016. Su eje de Monitoreo e Información Oportuna tenía por objetivo recolectar información sobre los proyectos/programas escolares a partir de un instrumento censal para todas las instituciones educativas de la provincia. Entre sus instrumentos, contaba con una encuesta autoadministrada que buscaba relevar elevar información cuali y cuantitativa. El Plan Provincial de Lectura acordó la incorporación de cuatro preguntas en el cuestionario para las escuelas de nivel primario en las que se consultaba sobre la llegada de los textos clásicos en los módulos escolares, el conocimiento sobre la práctica de TDL y los grados que habían incorporado la iniciativa. (MECyT, 2017).

Según los datos proporcionados, la cantidad de instrumentos aplicados y procesados con las preguntas de Tertulia alcanzaron a 1352. No obstante, la distribución de las respuestas mostró que en ese número se encontraban escuelas de todos los niveles educativos: inicial, primario, secundario y multinivel. En total, las escuelas primarias que contestaron la encuesta fueron 563, considerando 337 de gestión estatal urbanas y 227 rurales multinivel. Acorde a los resultados se evidenció que el 66% de las escuelas urbanas recibieron los textos clásicos distribuidos por el ministerio, mientras que el porcentaje ascendió a 75% en las escuelas rurales. Tanto en las escuelas rurales como urbanas el 68% de las respuestas afirmó conocer la práctica de Tertulias (MECyT, 2017).

La segunda estrategia de monitoreo fue articulada con el PIIE . En esta ocasión, los Asistentes Técnico-Pedagógicos del programa acercaron las encuestas a los directores en sus visitas de acompañamiento a en las instituciones.

“El Plan de Lectura nos proporcionó las encuestas impresas. Nosotros las aplicamos en las escuelas. La contestaron los docentes y los directivos. Después la se las llevabamos al Plan de Lectura y ellos procesaban los datos.”  
(Funcionario del Ministerio de Educación, entrevista 9/8/2018)

Este instrumento estuvo compuesto por 6 preguntas cerradas que rescataron la llegada de los libros en la escuela, el conocimiento sobre la actuación de tertulias y su realización en los distintos grados, la pertinencia de los textos clásicos según cada nivel y su utilización Además, incorporó 2 preguntas abiertas para conocer en detalle sus percepciones y recolectar información sobre sugerencias de mejora para tener en consideración en un próximo año de implementación.

En el primer año, esta encuesta fue administrada a 107 directores de escuelas de nivel primario de 31 localidades de la provincia. El 97% de las escuelas recibieron los libros de texto, el 92% conocía la práctica de TDL y el 90% la implementaba en -almenos un- grado. En el segundo año, la encuesta alcanzó a 102 escuelas, de las cuales el 95% realizaban la práctica. En ambas instancias, casi la totalidad de las escuelas encuestadas utilizaron los textos clásicos entregados en los kits escolares y la valoración de los materiales fue positiva: se destacó que los textos “estaban adaptados al nivel y los intereses de los alumnos” habilitando intercambio entre los alumnos. Sin embargo, ambas encuestas reflejaron la necesidad de profundizar con las estrategias de formación, la renovación de los materiales en los distintos ciclos lectivos y la disponibilización de mayor cantidad de materiales para ejercitar la lectura.

La evaluación de una política supuso una tensión entre el criterio técnico y el político a partir del cual se definió qué evaluar y en base a qué indicadores. Estas discusiones fueron evidenciadas por el Plan de Lectura, quienes en ocasiones cuestionaron la utilidad de los datos cuantitativos que se recolectaban mediante estos instrumentos. Su interés no estaba en comprender la magnitud del alcance de la política sino en la calidad de la práctica realizada en las escuelas.

“Lo que me pasa con las encuestas es que suelen ser bastante cuantitativas y los números te conflictuan en cierta forma. Te dicen a qué cantidad general de escuelas llegaste y cuántos docentes están involucrados. Pero ¿cómo se está haciendo? ¿usaron los clásicos? ¿Hasta cuándo un libro es un clásico? ¿leyeron los chicos? Seguramente algunos sí y otros no. ¿cómo lo

medimos eso?. Esos datos son los que se pierden y te permiten ver la calidad de esa implementación, que es lo que realmente nos importa. Ahora vos me preguntas: cómo hago yo para obtener esos datos realmente. ¿Qué quieres que te diga? no sé.” (Coordinador del Plan de Lectura Provincial, entrevista 10/8/2018)

El uso de esta información sirvió para responder a las demandas de la Secretaría de Innovación y Calidad Educativa y nutrir los informes del avance del proyecto. Sin embargo, no fueron considerados por el PPL para la planificación y desarrollo de sus actividades en el marco de la política.

### **3.6 Terminación**

Una vez finalizado el ciclo lectivo se realiza un balance entre los costos, las consecuencias y los beneficios de la política. Este proceso tiene por objetivo tomar decisiones que permitan su expansión y mejoramiento, su reducción o su clausura (Brewer y Deleon, 1983). Es decir, esta puede ser la última etapa del ciclo de la política o posibilidad la especificación de nuevos problemas en ocasión de la culminación de la política que den curso a un nuevo proceso. La información producida en las distintas etapas del ciclo de políticas de las TDL fue fundamental para este proceso.

A finales del año 2016, el entusiasmo de los distintos actores involucrados se combinó al alentador resultado de las encuestas de los docentes y directivos sobre la práctica de TDL. La Subsecretaría de Calidad e Innovación Educativa alentaron la continuidad de la política y, en conjunto con el Plan de Lectura, elaboraron un nuevo cronograma de acciones y disponibilizaron nuevos recursos para la continuidad de esta política en el ciclo lectivo 2017. Para ello, se solicitó la incorporación de dos nuevos puestos a la línea presupuestaria del Plan de Lectura que tendrán asignadas tareas específicas en para acompañar la implementación, formación y monitoreo de la propuesta propuesta de TDL (POAI, 2017). Además se definieron las metas e indicadores de actualización trimestral para dar seguimiento detallado a la política. Estas acciones nutrieron la etapa de consolidación de la propuesta. El final del ciclo lectivo 2017 presentó un nuevo análisis de la política de TDL a partir del cual se definió la continuidad del equipo y las actividades para el año siguiente.

### 3.7 Reflexiones del capítulo

Este capítulo analizó el ciclo de la política de las TDL como estrategia de lectura provincial. En los próximos párrafos se pretende reflexionar sobre el proceso de la política a partir de una mirada transversal que articula sus principales características, los actores involucrados y los canales de política utilizados para su universalización.

Las TDL comenzaron su recorrido en la provincia como parte del proyecto Comunidades de Aprendizaje. El interés del ministerio en esta práctica se combinó con la necesidad de mejorar los resultados de aprendizaje de los alumnos -especialmente en el área de lengua- y el armado de la planificación estratégica educativa para próximo período de gestión. Esto habilitó una ventana de oportunidad (Kingdon, 1984) para incorporar las TDL como una de las líneas de trabajo principales para fortalecer la comprensión lectora, el vocabulario y argumentación en los alumnos.

La implementación de la política fue un proceso dinámico y cambiante. Esta investigación propuso tres instancias analíticas que describen distintas acciones y actores involucrados: la universalización, la reorganización y la consolidación. La universalización tuvo por objetivo impulsar la práctica en todas las escuelas primarias de la provincia. Esta instancia, liderada por la Subsecretaría de Calidad e Innovación Educativa, se focalizó en la difusión de la práctica, formación de los equipos escolares y la dotación de materiales para su realización. Con el cambio de gestión, se inicia la reorganización ministerial. El nuevo liderazgo de la Subsecretaría delegó la totalidad de la implementación de las TDL al Plan Provincial de Lectura, que respondía directamente a esa estructura organizativa. Este período se caracterizó por la articulación con distintas áreas ministeriales para fortalecer los espacios de difusión, promoción y formación de las TDL en las escuelas. El cambio de la coordinación del PPL buscó la consolidación de la política. Este momento tuvo por objetivo integrar definitivamente las TDL a otras iniciativas del Plan de Lectura. Las acciones tendieron a replicar las actividades históricas de formación de docentes y acompañamiento en las escuelas a fin de profundizar en la calidad de la implementación de la práctica en las escuelas. En paralelo, se avanzó con la etapa de evaluación de la práctica y se fue reajustando las actividades de la política para potenciar su llegada a las escuelas.

Esto implicó la participación de distintos actores en los distintos componentes de la política. El liderazgo de la política estuvo concentrado -según el momento- en tres actores ministeriales con motivaciones, capacidades y recursos muy diversos (Ozslak, 2006): la SPE que da comienzo con la fijación de la agenda y la definición del problema para la incorporación de la práctica como política; la SCIE que da continuidad al desarrollo de la iniciativa durante su universalización; y el PPL que orienta la estrategia y acciones desde la etapa de reorganización. Mientras que la SPE y la SCIE disponían de los recursos políticos y los recursos para la universalización de las TDL, el PPL lideró la propuesta respondiendo reactivamente a los pedidos y presiones de sus superiores en la estructura de gobierno pero alejados de la toma de decisiones de la política. Esto se potenció con las precarias condiciones de trabajo de sus miembros: contratados ministeriales de baja asignación de horas, escasa remuneración y con renovación anual de sus funciones para el ciclo lectivo. La inestabilidad laboral no solo dificultaba la planificación en el largo plazo sino también influía en los incentivos de carrera y la capacidad de los miembros para liderar la propuesta integralmente. Un segundo grupo de actores pertenecientes a otras iniciativas ministeriales permitió fortalecer la llegada a las escuelas complementando los distintos esfuerzos en materia educativa. El trabajo conjunto con el Programa Integral a la Inclusión Educativa (PIIE) y Programa de Nuestra Escuela de Formación Docente Situada (FDS) permitieron extender la práctica reduciendo los recursos materiales pero potenciando la llegada de formación y monitoreo de la política en las escuelas. Por último, un tercer grupo de actores externos al ministerio formaron parte del ciclo de política brindando recursos, legitimidad y sostenibilidad de la iniciativa a lo largo de su desarrollo (Stone, 2007). Desde la experiencia piloto, el convenio con Natura Cosméticos y la Fundación CIPPEC brindaron asistencia técnica, producción de conocimiento y espacios de encuentro que potenciaron las tomas de decisión y fortalecieron la escalabilidad de la política.

Estos actores utilizaron distintos canales de política (Ball, 2002) para acercar la práctica a directivos, docentes, alumnos y familias. En primer lugar, la normativa se organizó en Circulares Escolares que definieron la decisión de la política, su contenido y el programa de acción (Pedró y Puig, 1998; Ozslak, 2006). Esta herramienta presentó la estrategia de TDL en las escuelas, convocando el involucramiento de todos los actores en su implementación y promoviendo su incorporación en la planificación de las

actividades anuales. En segundo lugar, las formaciones fueron un instrumento central para acercar la propuesta interpelando directamente a los docentes que las realizaban. Las formaciones permitían entender qué estaba pasando en el aula, desarmar las resistencias de la política y potenciar la calidad de las intervenciones en las escuelas. En tercer lugar, la entrega de materiales fue una canal de política potente para llegar a los alumnos y a las casas. La leyenda que enmarcaba el libro clásico entregado en los kits escolares introducía la práctica de las TDL y el objetivo de su universalización como política.

A pesar de su organización según las etapas del ciclo de la política, este capítulo mostró que la articulación entre el contenido, los actores y los canales de la política fue desordenada y cambiante. La presunción de linealidad de la política se contrapuso a los tiempos reales que dispuso el ministerio para brindar respuestas a las bajas habilidades lectoras en los alumnos, avanzar con el desarrollo de las iniciativas y mostrar sus resultados. Como consecuencia, las etapas de la política y sus actividades se superpusieron en un proceso constante de creación, reajuste y monitoreo. En este contexto, los cambios de la política generaron distintas tensiones entre sus actores involucrados, sus concepciones e intereses.

El próximo capítulo focalizará en estas tensiones explicitando las controversias sobre tres ejes centrales de la política de TDL: el protocolo de la práctica, los textos clásicos y la distribución de los libros.

## **CAPÍTULO 4**

### **LAS CONTROVERSIAS DE LA IMPLEMENTACIÓN**

El capítulo anterior se focalizó en el proceso de implementación de las Tertulias Dialógicas Literarias como una política de lectura para todos los alumnos de nivel primario de la provincia de Salta. El análisis se enmarca en el modelo heurístico (Capítulo 1) que divide la política según sus etapas, detallando el plan de acción y los actores que formaron parte de cada instancia. Sin embargo, la implementación de una política, como señalamos anteriormente, no depende exclusivamente de la estrategia ni de la gestión y administración de los recursos. Si bien ambos son necesarios para una intervención que responda con los objetivos de la política, existen variables contextuales que entran en juego y modifican constantemente su curso.

Según el modelo de coaliciones (Capítulo 1), la práctica y los efectos de la política son el resultado de conflictos y disputas de intereses en un contexto particular (Ball, 2002:25). La participación de los distintos actores, su autonomía en el accionar y la discrecionalidad burocrática nos obligan a detenernos a analizar una serie de contingencias y nuevas complejidades en el desarrollo de la política. En el caso de las TDL, las diferencias entre la concepción de lectura histórica del Plan Provincial y las características propias de la nueva práctica en las escuelas generó una serie de tensiones.

El siguiente capítulo se estructura en tres apartados que indagan las principales controversias en torno a la implementación de ésta práctica: 1) el protocolo de implementación analiza las distintas concepciones sobre estrategias de lectura presentes el PPL y las TDL, 2) se centra en la elección de los materiales de lectura para práctica: los textos clásicos de la literatura y 3) la distribución de los textos literarios y sus destinatarios principales: los alumnos.

#### **4.1 El protocolo de implementación**

Las políticas de lectura se organizan en dos principales concepciones según la finalidad: la promoción o la formación de la lectura. La promoción busca estimular el hábito lector de los alumnos entendiendo la literatura como un fin en sí mismo, retomando la corriente aristotélica que la define como una de las grandes artes. En tanto producción artística, se caracteriza por su especificidad estructural y estética basada en la

manipulación del lenguaje para la creación de objetos distintivos: los textos literarios. La esencia de ellos no radica en la validez de su escritura en términos objetivos de significante/significado sino en la completitud que genera el encuentro con el lector y su dotación de sentido (Bustamante, 2006; Bombini, 2001). En contraposición, la formación aborda la literatura como un medio para el desarrollo de capacidades (Fillola, 2010; Macías, 2010). Ésta es entendida como un recurso que permite introducir contenido curricular al tiempo de ejercitar las cuestiones básicas del uso de la lengua. A tal fin, el acercamiento con el texto literario está guiado por un conjunto de actividades que buscan dar respuesta a contenidos, interpretaciones o conocimientos específicos a partir de una mirada objetiva y literal

Los PNL de 2003 y 2008 compartían la importancia de promover el deseo por lectura (ver Capítulo 2). El PPL se nutrió de esta concepción y organizó sus líneas de trabajo en una lectura democratizante basada en el disfrute en sí mismo.

“La literatura es lo discursivo. En sí mismo, y no tiene que ser subsidiario de nada. La lectura de la literatura por la literatura es lo que le interesaba al plan, no la lectura de la literatura para hablar sobre tal cosa. Porque ahí podrías caer en una función didáctica-moralizante de la lectura y no está bueno(...) La literatura tiene que ser en sí misma.” (Coordinador del Plan de Lectura Provincial, entrevista 10/8/2018)

La mirada de la lectura por la lectura se contrapuso a la propuesta de tertulias. A pesar del genuino interés por cultivar el hábito lector, las TDL se presentaron como una práctica para fortalecer la comprensión lectora y la alfabetización de los niños (Circular Escolar N°1, 2016). El abordaje instrumental se valió de la simpleza -y replicabilidad- de la práctica para su universalización como política pública en todas las escuelas (ver Capítulo 3). Esto generó la primera tensión entre la concepción de lectura del PPL y la práctica de tertulias. Desde sus orígenes, el PPL se pronunció ante la necesidad de acercar distintas estrategias que permitieran un abordaje reflexivo, flexible y contextual de la lectura según los destinatarios y sus ámbitos. Este posicionamiento dejaba en claro su fuerte cuestionamiento sobre la enseñanza de la lectura en tanto recetas infalibles para su trabajo en las escuelas (Solé, 1992).

“Ahí empieza a haber conflictos. En términos pedagógicos, desde el Plan de Lectura, siempre habíamos dicho que no había una receta para leer. No era que si vos querías lograr determinados resultados debías leer con los alumnos de tal manera.” (Coordinador del Plan de Lectura Provincial, entrevista 11/8/2018)



Las TDL tienen un protocolo que guían su implementación. La práctica se divide en tres momentos principales en los que se producen distintos diálogos con el texto y los otros lectores. En una primera instancia, el alumno se acerca al texto a partir de una lectura individual en el que selecciona los fragmentos y las expresiones que más le llamaron la atención. El alumno interpreta y reflexiona sobre el texto a partir de sus experiencias y sentimientos. Un segundo momento se realiza en el aula junto a los compañeros. Dispuestos en una ronda, se organizan turnos de palabras entre aquellos que quieran compartir sus consideraciones sobre el material. Las intervenciones se basan en argumentaciones que habilitan una construcción conjunta de significados y una interpretación grupal del texto. Finalmente, una tercera instancia motiva al lector a contrastar las concepciones de los estadios anteriores y avanzar sobre una interpretación individual del texto. De esta forma, el vínculo con el texto surge no por la interpretación de un significado literal sino por la reflexión que habilita a lo largo del proceso de lectura.

El PPL cuestionaba el carácter rígido de la práctica y su secuencia en etapas. No obstante, valoró en las TDL dos características centrales que permitieron impulsar la reflexión crítica de los procesos de lectura en las escuelas: el docente como moderador y el reconocimiento de los alumnos.

Los docentes tienen un rol fundamental en la práctica. Como plantea Ball (1990), éstos son reproductores pero también creadores de la política. Es decir, son responsables de la implementación de la práctica y, en ese ejercicio, toman decisiones discrecionales sobre su desarrollo en el aula. Éstas pueden modificar y, en ocasiones, contraponerse con el sentido original de la práctica o sus principios. En las TDL, el docente oficia de “moderador” organizando la tertulia, distribuyendo y ordenando los turnos de palabra, y garantizando el diálogo igualitario basado en argumentaciones (Aubert, Flecha y García, 2008). Esto cambia los roles en aula provocando -en ocasiones- descreimiento sobre la práctica y sus efectos.

“La oralidad, la presencia de un buen mediador o el deseo del otro son los factores que contribuyen a iniciar a los niños en la lectura. (...) La lectura oral del otro mediatiza un acto que no pueden realizar pero que de algún modo los transforma en lectores. También el hecho de mirar a otros leyendo, de asimilar experiencialmente la práctica de la lectura como práctica social marca el deseo y el encuentro.” (Bustamante, Camponovo e Hidalgo, 2012:43)

A diferencia de otras estrategias en las que el docente centraliza y guía el aprendizaje, las tertulias presentan a los alumnos como los protagonistas del proceso de aprendizaje. Son los alumnos quienes tienen la voz, argumentan y analizan colectivamente el texto. El docente acompaña silencioso incentivando la participación; no evalúa ni brinda contenido sobre el material de lectura. Su rol es clave porque, siendo la autoridad, sus intervenciones pueden ser leídas como validaciones (o no) de los comentarios, generando inhibiciones o temores en la participación de los alumnos.

“El docente tiene mucho que ver cómo se posiciona para hacer esa tertulia. Participé de muy buenas tertulias, y participe de otras que no lo fueron tanto porque los hacen sentarse en círculo, anotarse en turno de palabra, leer su fragmento pero que queda ahí. Tiene impacto positivo si realmente la tertulia se hace con la convicción de que estamos ayudando a los niños a tener ese espacio de expresión libre y que los niños sientan que ellos realmente son protagonistas de esa tertulia.” (Docente de nivel primario, entrevista 9/8/2018)

Las TDL identificaban al alumno como protagonistas y destinatarios de la práctica. El PPL destacaba esta característica celebrando el reconocimiento de los alumnos en el proceso de lectura. El reconocimiento (Fraser, 2000) estaba ligado con dos cuestiones principales: el encuentro con los otros y la devolución de la voz a los lectores. Por un lado, la disposición espacial de la TDL permitía a todos entenderse como pares a través de la escucha atenta, la participación constructiva y el compartir de la mirada. Esto quebraba con el disciplinamiento corporal (Foucault, 1976) de los bancos fijos mirando al frente: la ronda involucra a todos los alumnos a ser parte activa del proceso de lectura.

“Analizar los silencios, aquello que se calla, lo que no se dice, también es muy interesante. No solo participa aquél que habla porque aquel que está escuchando también está participando porque es parte y yo sé que él está ahí, el docente sabe que está ahí y los compañeros sabe que está ahí y que por ende está participando. Eso era una cuestión muy importante.” (Coordinador del Plan de Lectura Provincial, entrevista 10/8/2018)

Por otro lado, el reconocimiento estaba dado por el diálogo igualitario (Aubert, Flecha y García, 2008), es decir, intercambios donde se valoran los argumentos sostenidos por los sujetos y no sus posiciones de poder en relación a los otros. En proceso, produce el encuentro de todas las culturas y todas las personas, independientemente de su origen étnico, económico o cultural. Esto no equivale a

eliminar las diferencias sino a defender y valorizar la diversidad de la que se nutre el proceso de aprendizaje.

“Acercarlos a un tipo de literatura que es leída por ellos, y que fue leída antes y va a ser leída después por diferentes personas con mejores condiciones económicas. Entender que ellos no son menos que nadie. Es como abrirles un universo, o una parte, que para ellos se estaba limitado, que era como inaccesible. Inaccesible en cuanto lo material y también en cuanto al reconocimiento.” (Docente de nivel primario, entrevista 9/8/2018)

## 4.2 Los textos clásicos

La selección de textos es una de las dimensiones principales que se consideran al impulsar políticas de lectura en las escuelas. Las preguntas acerca de qué se lee, cuáles son los criterios de su elección y qué características tienen los textos han estado en el centro de los análisis de lectura las últimas tres décadas (Gasparini y Celada, 2013; Bombini, 2001; Hébrard, 2000).

El armado del canon literario escolar presenta fuertes desafíos. Distintas concepciones buscaron responder cómo debe estar conformado ese repertorio limitado y accesible de obras que todos los niños y jóvenes debieran conocer. Por un lado, se discuten sobre los textos a incluir. Algunos autores (Machado, 2002; Aubert, Flecha y García, 2008) presentan la importancia de la lectura de clásicos para que alumnos accedan a modelos de calidad literaria que formen parte de un patrimonio cultural común; otros autores (Bustamante, 2018 y 2006; Bombini, 2009) sostienen la relevancia de la literatura Infantil y juvenil desarrollada cuidadosamente para ciertos grupos etarios. Estas diferencias también hacen explícitas las complejidades que ciertas lecturas presentan cuestionando sobre la posibilidad (o no) de adaptar o fragmentar los textos para alcanzar a los públicos más jóvenes. Por otro lado, el armado del canon escolar está atravesado por la articulación de entre los textos literarios. Una mirada entiende los textos como entidades aisladas que se trabajan como un producto en sí mismo que los alumnos deben experimentar en su trayecto formativo. Otra mirada comprende a los distintos textos como conversaciones entre autores y épocas, estableciendo recorridos posibles para analizar en sus diálogos.

Desde sus orígenes, el Plan de Lectura de Salta se pronunció ante la conformación del canon escolar. La elección de los textos estuvo puesta en la pluralidad

de obras y autores que destacan por su calidad literaria, más allá de sus valores estéticos o contextos. También destacan la importancia de la diversidad cultural de estos materiales para acercar con la lectura distintas realidades y ampliar el mundo conocido.

“¿Qué textos literarios elegimos para presentar a los chicos? Como ya lo mencionara antes, creo que la primera respuesta ronda en torno de la diversidad cultural. Diversos textos, provenientes de distintas culturas, que se leen como literarios y que permiten ampliar nuestros propios mundos.” (Bustamante, 2005)

No obstante, la diversidad escondía un posicionamiento: la difusión de una literatura infantil y juvenil (LIJ). Esta literatura había sido promovida en los Planes de Lectura Nacionales (ver Capítulo 2) por su estructura y construcción temática orientada a la franja etaria de los alumnos.

“También nosotros con el PL teníamos una línea muy fuerte sobre determinado tipo de literatura, principalmente infantil y juvenil, que nos parecía y nos parece que es un sistema literario que tiene mucha potencialidad que en realidad sigue estando bastardeado. No como esta cuestión didáctica moralizante que siguen teniendo muchos de estos libros, pero si como un campo para pensar la literatura y los géneros discursivos, y la producción literaria y el diálogo con la cultura.” (Coordinador del Plan de Lectura Provincial, entrevista 10/8/2018)

La llegada de las TDL trajo fuertes tensiones respecto a la elección de los libros. La práctica estipula la lectura exclusiva de textos clásicos de la literatura universal. Esto se estructura en tres argumentos principales: 1) la calidad literaria de los clásicos y el acercamiento con un patrimonio cultural universal al que todos los niños deberían poder acceder, 2) la estructura de estas obras literarias que tocan temas centrales de la humanidad que resultan contemporáneos para reflexionar independientemente del contexto, y 3) deconstruir que este tipo de literatura es sólo accesible de comprensión para aquellos de estudios superiores y mostrar que todos tienen derecho (y conocimiento) para acceder a estos textos (Gatt et al, 2011; Flecha et al, 2009; Aubert et al, 2008).

Diversas son las críticas del PPL ante este posicionamiento. En primer lugar, destaca la mirada fragmentada de lectura que pareciera priorizar la obra literaria como un producto acabado más que su diálogo con otros textos. En segundo lugar, la selección de clásicos hace a un lado las producciones literarias locales con otras miradas culturales que respetan determinada calidad estética literaria.

“Los textos siempre están en diálogo y buscando aliados. Y van generando cadena como si fuera un sistema solar. Entonces hablar de un clásico solo es estar negando todo este recorrido que puedo hacer hacia atrás y que está bueno para mirarlo y analizarlo. Entonces tiene que ver con la valorización de determinadas producciones culturales y la visión que vamos generando sobre esas otras producciones culturales.” (Coordinador del Plan de Lectura Provincial, entrevista 10/8/2018)

La lectura habilita nuevos recorridos para reflexionar sobre los grandes temas de la humanidad. El valor cultural para enriquecer su análisis es central. Sin embargo, la literatura universal obedece a una perspectiva eurocéntrica y desinteresada de la propia naturaleza transcontinental (Ortiz Aguirre, 2019:13). La crítica principal del PPL a la práctica de tertulias radica en esta situación: el diálogo entre culturas es tan indispensable como el diálogo entre alumnos.

“Me parece que es una cuestión a resolver dentro de lo que es la práctica de Tertulias: si no hay diálogo entre los textos no podemos plantear un diálogo entre los actores. Si no vamos a valorar realmente otros textos que están ligados a la cultura, no vamos a estar respetando la inteligencia cultural. Si no vamos a dejar que dialoguemos de igual a igual entre culturas, no vamos a poder hablar de diálogo igualitario ni de solidaridad. En ese sentido creo que es una cuestión a resolver.” (Coordinador del Plan de Lectura Provincial, entrevista 10/8/2018)

Las TDL como política pública profundizaron esta tensión. La elección de los textos a distribuir a los alumnos generó fuertes discusiones en el PL. En primer lugar, se buscó conformar un “Equipo de selección de textos” conformado por miembros de distintas épocas del PL. Este espacio logró articularse debido a las discrepancias en el proceso y los tiempos necesarios de la política para cumplir con los materiales a comienzos del próximo ciclo lectivo.

“Me habló de los criterios de selección, me preguntó por el tiempo para presentar un lista y era como muy pronto (creo que era un mes o un mes y medio), si debíamos abrir una licitación a las editoriales -porque “ahí corríamos el riesgo de que alguna de las editoriales que no salga seleccionada nos acuse de favoritismo con alguna y es un costo político muy grande”-, etcétera. Así que no tuvimos mayor acercamiento. Y después no charlamos mucho más de TDL con ellas.” (Coordinador del Plan de Lectura Provincial, entrevista 10/8/2018)

Como consecuencia, la elección de materiales recayó íntegramente en los miembros que conformaban del PPL en aquel momento. La Subsecretaría había desarrollado distintas estrategias sin éxito a fin de conseguir textos que pudieran servir para la práctica de TDL en las escuelas (ver Capítulo 3). En ese marco, se optó por

articular con la editorial que realizaba los manuales escolares, la cual cedió la licencia de algunos textos literarios para que sean impresos y distribuidos en los kits escolares.

“Me propone la subsecretaría que al no conseguir un equipo de selección de textos lo hiciera yo. Nos reunimos con los chicos del PL, les expliqué cuál era la lógica y me llegaron algunos textos que estaban como pre-seleccionados. (...) Tinta Fresca fue la única editorial que presentó textos liberados que se podrían imprimir. Se mandó varios mails a otras editoriales pero contestaron de manera muy evasiva. Con Tinta Fresca ya venía trabajando el ministerio con los manuales. Mucho no me meti yo en ese tema, pero ya estaba el contacto y la comunicación bastante fluido.” (Coordinador del Plan de Lectura Provincial, entrevista 10/8/2018)

La elección final se hizo sobre la preselección realizada entre la editorial y la Subsecretaría de Planeamiento Educativo. La búsqueda estuvo orientada principalmente a textos clásicos de la literatura universal. La participación del PPL fue seleccionar los textos finales y ordenarlos según los grados para su uso. Esto fue desafiante considerando la poca variedad de materiales sobre los cuales decidir.

“El criterio de selección básicamente fue “es lo que hay”. Teníamos que elegir un texto para cada grado y seleccionar 7 libros con la diferencia que teníamos 8 o 9 para elegir. La parte más complicada fue elegir el orden de los textos. De todas formas siempre es un problema esto de elegir textos. Recuerdo que hicimos la selección, nos ordenamos, dijimos: esto para primer grado, esto para segundo, tercero, etc.” (Coordinador del Plan de Lectura Provincial, entrevista 10/8/2018)

Pese a esta limitación, el PPL buscó articular biblioteca de materiales que el alumno terminaría de completar al finalizar el nivel educativo. La colección estuvo compuesta por siete textos de una variedad de géneros y estilos. Las obras tenían por objeto presentar un recorrido amplio sobre la producción literaria, combinando textos clásicos de la literatura universal con otros consagrados de la literatura local.

“La visión de la biblioteca era que tenía que hacer un recorrido, un camino. No repetir siempre. Es un vicio que los docentes tienen: “me fue bien con el policial entonces de ahora en adelante mis alumnos solo van a leer policiales” No es lo que estamos buscando.” (Coordinador del Plan de Lectura Provincial, entrevista 10/8/2018)

La colección estuvo compuesta por una diversidad de textos de prestigiosos escritores entre los que se encontraron novelas policiales y de ciencia ficción, dramas románticos, literatura infantil y una obra de teatro. Las obras se ajustaron a la franja etaria de los destinatarios y, según el caso, tuvieron adaptaciones específicas.

Grado	Libro seleccionado
Primero	<i>El loro pelado</i> de Horacio Quiroga
Segundo	<i>El Mago de Oz</i> de Lyman Frank Baum
Tercero	<i>Los doce cazadores</i> de los Hermanos Grimm
Cuarto	<i>El príncipe y el mendigo</i> de Mark Twain
Quinto	<i>Sherlock Holmes: estudio en Escarlata</i> de Arthur Conan Doyle
Sexto	<i>El hombre invisible</i> de Herbert George Wells
Septimo	<i>Romeo y Julieta</i> de William Shakespeare

Los docentes destacaron las obras (ver Capítulo 3) celebrando no solo el valor cultural de los textos sino también las temáticas que abordan y el interés generado a los alumnos. “Está muy buena la selección. No solo que sea clásico es importante sino que también está acorde a la franja etaria y el centro de interés chicos” (Docente de nivel primario, entrevista). No obstante, una demanda frecuente fue que los textos se leían en unas pocas semanas y se necesitaban más materiales para la realización de la práctica. Los docentes desarrollaron distintas estrategias para mantener el espacio de lectura. En el primer año, se intercambiaron los libros con el grado siguiente y el anterior a fin de complementar la lectura con los textos provistos por el ministerio. Sin embargo, al segundo año de los mismos materiales, los docentes se vieron obligados a buscar nuevas obras para continuar con los espacios de lectura.

“Después cuando comenzó todo esto de Tertulias y llegó el material, empezamos a leer esos libros. Lo que pasa es que la lectura se agota en un determinado tiempo. Nos enganamos a leer y se agota rápido. Entonces hay que buscar otros materiales para continuar”. (Docente de nivel primario, entrevista 9/8/2018)

En este contexto, el PPL amplió la propuesta de lectura articulando dos de sus líneas de trabajo: la formación de tertulias con la de Itinerarios Lectores. Esta iniciativa tenía por objetivo acercar nuevos textos literarios a la práctica de lectura a partir de los materiales con los que disponía la escuela. El PPL formaba a los docentes en la selección de libros para armar un recorrido de lectura que permitiera generar un diálogo entre distintos textos. Esto permitió incorporar nuevas obras para trabajar en las TDL.

### 4.3. Distribución de los textos

La dotación de materiales fue una de las estrategias prioritarias de las distintas políticas de lectura (ver Capítulo 2). Esta distribución de materiales se sustenta en las desigualdades de base que tienen los alumnos para acceder a recursos y contenidos necesarios para su aprendizaje (Banco Mundial, 1996; Corragio y Torres, 1997). Como plantea Tiramonti, la calidad pensada como requisito de la equidad impone atender a la provisión de recursos que permiten generar en el conjunto del sistema condiciones de mejoramiento de sus prácticas educativas (1997).

Distintas discusiones enmarcaron la entrega y circulación de los libros literarios destacando principalmente dos características: los destinatarios y los espacios de lectura. La primera controversia se centró en quién recibe el material. Una mirada defendía la importancia de que los textos fuesen propiedad de la escuela. De esta forma, se podían organizar bibliotecas que permitieran a alumnos de distintas cohortes acceder al material, responsabilizando a un miembro de la escuela por prestación de los materiales y las condiciones para su uso. Este es el caso de las Colecciones de Aula, distribuidas por la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas en 2013.

“Los han perdido, los han mojado. Entonces, ¿qué hacemos? Uno es el encargado, el bibliotecario del grado. Entrega de libros dos o tres días antes o una semana de por medio Y eso después de que se lee se vuelve a guardar se guarda la biblioteca áulica.” (Docente de nivel primario, entrevista 9/8/2018)

No obstante, esta modalidad fue criticada por limitar el vínculo que los alumnos podían hacer con los materiales de texto. En ocasiones, los textos no llegaban a los lectores, o se limitaba su uso a los espacios de aula y bibliotecas. “Había que pedir permiso para leer. Eso rompía el vínculo entre el alumno y el objeto de lectura, perdiendo también el entusiasmo por leer.” (Coordinador del Plan de Lectura Provincial, entrevista 10/8/2018).

En contraste, la política de tertulias tuvo como principal destinatario al alumno. La entrega de materiales se hacía a través de los kits escolares entregados a los estudiantes el primer día del ciclo lectivo. La incorporación del texto para tertulias se sumaba a una política de redistribución orientada a cerrar brechas en torno al acceso de los materiales.



La redistribución de libros de textos tuvieron como objetivo impactar en las desigualdades de base de los alumnos para acceder a recursos y contenidos necesarios para su aprendizaje. En palabras de Bourdieu (1987), los bienes culturales pueden ser objeto de una apropiación material que supone el capital económico, además de una apropiación simbólica, que supone el capital cultural. El capital cultural objetivado se presenta como un universo autónomo y coherente pero, al ser producto de un actuar histórico, este capital subsiste únicamente como capital material y simbólicamente activo, ocultando una relación de poder con el conocimiento (Bourdieu, 1987).

“Para vos quizás es común tener un libro pero esos chicos tienen los libros porque se lo regala la escuela. y así los chicos tienen contacto con el libro. pero los medios económicos por ahí no son suficientes como para que uno lo pida la lista de útiles y eso es lo comprenden. Por eso es tan importante que te lo dan porque podés trabajar.” (Docente de nivel primario, entrevista 9/8/2018)

La distribución de textos literarios a los alumnos tuvo como fin, además de la práctica de TDL, el armado de una biblioteca de obras clásicas en los hogares de los niños al momento de terminar su escolaridad primaria a partir de la entrega de un libro por ciclo lectivo.

“Lo que nosotros teníamos que visualizar era la biblioteca. No el libro, sino como queda la biblioteca de ese pibe cuando termine 7mo. Eso era lo que teníamos que pensar. Era importante la decisión que cada pibe tuviera su libro.” (Coordinador del Plan de Lectura Provincial, entrevista 10/8/2018)

El armado de las bibliotecas y la llegada de los textos a las casas fue valorada por todos los entrevistados. Esto permitía una nueva relación con el material de lectura que no se limitaba al trabajo en clase o por obligación. El material en la casa permitió promocionar la lectura en las casas, motivando el acercamiento de toda la familia por los materiales de lectura. Esto habilitó -según los docentes y directivos entrevistados- nuevos diálogos entre las familias y las escuelas para potenciar el trabajo conjunto en la construcción de sentido escolar y el sostenimiento de las trayectorias de los alumnos.

#### **4.4 Reflexiones del capítulo**

Las distintas concepciones de lectura entre las líneas históricas del PPL y las TDL generaron una serie de tensiones en la implementación de la práctica en las escuelas. En particular, las diferencias se centraron en el protocolo de la práctica, los textos clásicos y la distribución de los materiales de lectura.

El PPL abocó sus líneas de trabajo a la promoción de la lectura. Desde su fundación, entiende la lectura como un proceso diverso que se nutre de una pluralidad de iniciativas que habilitan recorridos con materiales de texto, espacios y actividades variadas. Su objetivo estuvo en cultivar el hábito lector desde el disfrute. Esto se contrapuso con la práctica estructurada de las TDL, que no solo detallaba el rol de la dinámica de lectura, los tiempos y sus actores. Además, la mirada formativa de la lectura que buscaba a través de la práctica la mejora de las competencias lectoras, la expresión oral y la argumentación, generó fuerte resistencia desde los miembros del plan.

La decisión ministerial de extender esta práctica como política pública involucró al PPL en la implementación en las escuelas. Las resistencias iniciales marcaron estas diferencias de concepciones. No obstante, con el tiempo, las TDL se incorporaron como una línea más del Plan de Lectura nutriendo y complementando otras formas de leer en la provincia.

Las TDL habilitaron una ventana de oportunidad para repensar las prácticas de lectura en las escuelas. A diferencia de la mayoría de las estrategias formativas de lectura en las aulas, las TDL desarrollaban un proceso centrado en el alumno. Esto se expresaba en la práctica de lectura a partir de la devolución de la voz a los alumnos como lectores, motivándolos a interactuar con el texto a partir de sus experiencias, construir sus propias interpretaciones y argumentar entre pares sobre los significados. La disposición física en ronda de la práctica también apoyaba al reconocimiento entre pares. El intercambio basado en el diálogo igualitario permitía a todos expresar sus opiniones sobre el texto literario valorando la calidad de las intervenciones y no las posiciones de poder (cultural, económico, etc) de los sujetos involucrados.

La selección de los textos y su distribución también apoyaron esta mirada. Mientras que las campañas de lectura de los últimos años estuvieron destinadas a equipar las bibliotecas escolares, la distribución de materiales literarios para la TDL tuvo como destinatario a los alumnos. La entrega de libros estuvo orientada no solo a tener los materiales para la práctica sino también a construir bibliotecas en los hogares. Esto buscaba cerrar brechas de acceso a estos materiales, entusiasmado en el hábito lector y habilitando nuevos espacios de lectura por fuera de la escuela.

## REFLEXIONES FINALES

Esta investigación buscó enriquecer la producción de conocimiento acerca de la implementación de las políticas educativas, y en especial, el incipiente análisis de las políticas de lectura en Argentina. El abordaje se realizó a través del estudio de caso de las TDL. Se indagó tanto en la articulación de las políticas nacionales y provinciales de lectura como en las distintas concepciones de lectura, la conformación de los equipos, sus líneas de acción y su alcance. El análisis se estructuró en dos miradas complementarias, que organizan las conclusiones de este material: el ciclo de la política (Capítulo 3), que focalizó el proceso por el cual la práctica se universalizó a las escuelas primarias provinciales, y la especificidad de ésta políticas de lectura (Capítulo 4) desarmando las controversias sobre la práctica y los materiales de lectura suscitadas entre los actores que la impulsaron.

Un primer grupo de hallazgos surgió del análisis del ciclo de política. Una de las características centrales que tienen las políticas educativas responde a la extensa cantidad de actores involucrados en su proceso. El Ministerio de Educación se organiza en una amplia estructura burocrática de áreas, sectores y direcciones de nivel que impulsan las políticas. Entre ellos, se encuentran ministros, altos funcionarios, coordinadores de proyectos, equipos técnicos, directores de nivel, supervisores, directivos y docentes. Todos ellos ocupan un lugar central aportando desde distintos roles y expertises. A través del estudio de caso de una política de lectura particular, como lo son las TDL, esta investigación profundizó en el intercambio entre estos actores desde el diseño hasta la implementación en las aulas. Dos cuestiones fundamentales emergen del análisis mostrando su influencia en este proceso: la organización del trabajo entre las distintas áreas del gobierno, y la capacidad de gestión necesarias para liderar su implementación en el territorio.

La organización del trabajo entre las distintas áreas y niveles de gobierno es una tarea compleja de la cual depende el desarrollo de la política. El trabajo articulado entre los distintos actores resulta indispensable. Sin embargo, las diferencias en los roles y responsabilidades genera, en ocasiones, participaciones fragmentadas a lo largo de las etapas de la política. Esto se expresa no solo en tensiones entre los distintos actores sino también en retraducciones de las políticas, provocando desvíos entre su planificación e

implementación. En ese sentido, una primera conclusión se orienta a la necesidad de fortalecer los diálogos e involucramiento de los actores a lo largo de todo el ciclo de la política.

Las TDL se presentan como un ejemplo que ilustra esta escisión entre la planificación y la implementación de la política. Por un lado, la decisión y diseño de las universalización de las TDL respondió exclusivamente al Ministro de Educación provincial y sus asesores cercanos. El involucramiento y la voluntad política de estos actores fueron fundamentales para impulsar la política de lectura como una de las líneas estratégicas de ministerio, reorientando recursos y aunando los esfuerzos de articulación entre las distintas áreas para su llegada a las escuelas. Esto permitió la pronta incorporación de la práctica en las escuelas a partir del comienzo del ciclo lectivo. Por otro lado, el Plan Provincial de Lectura estuvo a cargo de la implementación de la estrategia de la política. Su involucramiento fue posterior al armado de la agenda ministerial. Fueron convocados y participaron de este proceso en calidad de funcionarios del ministerio, pero sin reconocer su conocimiento como especialistas temáticos. Eso trajo fuertes resistencias entre las distintas miradas sobre las políticas de lectura que traía el PPL y la propuesta por las TDL.

Otra cuestión que surge del análisis responde a la capacidad de gestión necesarias de los actores para liderar la implementación en el territorio. Los distintos actores requieren de una serie de habilidades y competencias particulares para desempeñar sus funciones a lo largo del ciclo de política. La organización del trabajo puede generar distintas presiones a los actores para cumplir sus roles en el ciclo de política, invisibilizando las características reales necesarias (recursos, competencias o capital político) para el desarrollo de la tarea. Esta situación también genera retraducciones que se orientan a adaptar la planificación a estrategias “posibles” de implementación según las herramientas con las que cuentan. En este sentido, una segunda conclusión de la investigación responde a la necesidad de garantizar, durante el proceso de planificación, de las estrategias y herramientas necesarias para el desarrollo de la política en todos los niveles. Eso implica, acompañamiento más cercano a distintos actores, espacios de formación y capacitación técnica, dotamiento de recursos (humanos, materiales, etc) y construir perfiles políticos que puedan sostener decisiones en el proceso de implementación, entre otras.

En particular, la implementación de las TDL a cargo del Plan Provincial de Lectura ilustra esta situación. Desde su creación, el Plan Provincial había desarrollado estrategias de trabajo en las escuelas, campañas de lectura y actividades de formación. Estas actividades involucraron a un conjunto reducido de instituciones con las que se realizaba un trabajo detallado y en profundidad con todos sus actores. En ese sentido, una política universal, como las TDL, se presentó como un nuevo desafío para los miembros del Plan Provincial dada su escala y dispersión territorial. Esto se sumó a la escasez de recursos con los que contaba, no solo de la cantidad de miembros para llevar adelante las líneas de trabajo sino también de los precarios modos de contratación (monotributistas con renovación de contrato anual y baja remuneración), que dificultaron el armado de una política de largo plazo. La debilidad de las condiciones en las que se desarrolló el Plan Provincial habilita a reflexionar sobre el apoyo político real con el que contó la política de TDL y en qué medida se priorizó la lectura en la agenda educativa.

Tanto la articulación interministerial y las capacidades de gestión son dos condiciones estructurales para el desarrollo de la política. La ausencia parcial o total de estas características pueden generar diferencias entre su planificación y su puesta en práctica.. Esto se expresa en retraducciones y desvíos de la política, que intentan dar respuestas a su desarrollo superando los desafíos que se van originando.

Esta investigación identificó tres retraducciones principales en la política de TDL en Salta, orientadas a la universalización de la práctica, el monitoreo y seguimiento de la política y la concepción de lectura. Estas retraducciones pusieron en discusión la concepción heurística del análisis de la política por etapas. La presunción de linealidad de la política se contrapuso a los tiempos reales que disponía el ministerio para brindar respuestas a las bajas habilidades lectoras en los alumnos, avanzar con el desarrollo de las iniciativas y mostrar sus resultados. Esto hizo que las decisiones y actividades de la política se superpusieran en un proceso constante de creación, reajuste y monitoreo

La primera retraducción estuvo ligada a la universalización de la práctica. La extensión como política pública requería la combinación de distintas miradas: una macro que difundiera en el sistema educativo la incorporación de la propuesta, una meso que permitiera hacer la llegada a las escuelas y una micro que atendiera la validez

técnica de la práctica en las aulas. Sin embargo, no todas ellas fueron incorporadas en el plan de acción inicial. La planificación de las TDL, realizada por la Secretaría de Planeamiento Educativo, focalizó en los niveles macro y meso de intervención a través de dos canales: la formación en cascada y la presentación de la práctica en las circulares escolares (Capítulo 3). Estas estrategias mostraron fuertes dificultades para acercar la práctica a las aulas: su alcance estaba condicionado, por un lado, a la autonomía, el interés y las concepciones sobre la práctica de los actores, y, por otro, a las relaciones entre ellos. A fin de complementar esta estrategia, el Plan de Lectura organizó una propuesta orientada a los niveles meso y micro de la política. Las formaciones en las escuelas buscaron habilitar nuevas conversaciones con directivos y docentes para la capacitación y acompañamiento en el desarrollo de la propuesta. No obstante, estos esfuerzos estuvieron limitados por los recursos humanos y financieros para extenderse más allá de las fronteras de la capital. De esta forma, se articuló con otros equipos ministeriales con presencia territorial para que potenciarán el trabajo de la práctica en las escuelas (Capítulo 3). Estos cambios en estrategias nos muestran un movimiento constante de la política para superar los baches de la planificación y los desafíos de su implementación territorial.

Una segunda retraducción estuvo orientada al monitoreo y seguimiento de la política. Las etapas teóricas del modelo heurístico contemplan el monitoreo y la evaluación como una de las instancias de la política. Sin embargo, pocas son las políticas que organizan una propuesta de monitoreo y evaluación desde sus orígenes. Esto conlleva fuertes dificultades para identificar los avances de las acciones y contar con información certera para la toma de decisiones sobre la política. En el caso de las TDL, la estrategia de monitoreo de la implementación no fue incorporada en el plan de acción inicial. Con el cambio de gestión ministerial, el Plan Provincial de Lectura se encontró con la necesidad de mostrar avances sobre el alcance de la política. El desafío de armar un instrumento e implementarlo en las escuelas de forma masiva llevó al Plan Provincial a recurrir nuevamente a otros equipos ministeriales con presencia territorial. Por un lado, el equipo de Formación Docente Situada incorporó en su cuestionario censal preguntas sobre el conocimiento de la práctica, su realización y la llegada de los materiales; por otro lado, el equipo del PIIE desarrolló una encuesta para todos los directivos de escuelas primarias incluidos en el programa (Capítulo 3). Esta

incorporación tardía del monitoreo de la propuesta dificultó reconstruir el impacto de la propuesta desde su comienzo. No obstante, la información obtenida fue de radical importancia para ajustar la implementación de la práctica y su continuidad en las escuelas.

La tercera retraducción de la práctica estuvo relacionada con la concepción de lectura. La desarticulación intra ministerial durante la planificación llevó a miradas contrapuestas de la política entre los distintos actores intervinientes. Desde sus orígenes, el PPL había construido una mirada sobre la lectura como un proceso diverso que se nutre de una pluralidad de iniciativas que habilitan recorridos con materiales de texto, espacios y actividades variadas. Esto se contrapuso con la práctica estructurada de las TDL, que no solo detallaba el rol de la dinámica de lectura, los tiempos y sus actores sino también estipulaba su realización con un tipo de obras particulares: los textos clásicos universales (Capítulo 4). El involucramiento del PPL en la implementación hizo evidente estas diferencias generando tensiones y controversias entre los miembros del plan. Eso generó una doble mirada de la política según los intereses de los actores: en primer lugar, la respuesta a los pedidos del ministerio de extender esta práctica como política desarrollando las actividades coordinadas junto con la Secretaría de Calidad e Innovación Educativa; en segundo lugar, la articulación de los esfuerzos en esta práctica permitieron acercar otras líneas y concepciones históricas del Plan de Lectura a las escuelas. De esta forma, la práctica de TDL se fue flexibilizando en dos aspectos principales. Por un lado, a pesar de que los libros distribuidos por el ministerio tenían carácter de clásicos universales, se animó a los docentes a sostener la práctica en las escuelas con los materiales que dispusiesen en sus bibliotecas escolares. La mirada amplia de lectura implicaba priorizar la práctica por sobre los materiales de texto, utilizando nuevas obras distribuidas en políticas de lecturas anteriores que no se ajustaran al canon sugerido para la práctica de TDL. Por otro lado, el cuestionamiento sobre el docente como lector de la TDL. Si bien se destacaba la importancia de la centralidad de la lectura en el alumno, el docente -como parte de ese espacio- también era percibido como un actor-lector que pudiera compartir (respetando el protocolo de la práctica) sus concepciones y reflexiones del texto como uno más.

Estas miradas sobre la lectura habilitaron un segundo grupo de hallazgos que surgieron del análisis específico de las políticas de lectura y su abordaje en el escenario

educativo. El estudio de caso de las TDL en Salta permitió adentrarse en las prácticas de lectura provinciales y su articulación con la estrategia nacional. Esto no sólo iluminó los procesos de política sino también permitió construir conocimiento sobre las distintas miradas sobre la lectura y su transmisión en las escuelas. Esta investigación destaca dos características centrales que habilitaron la incorporación de las TDL como línea de trabajo del Plan Provincial de Lectura pese a controversias sobre la práctica (Capítulo 4): la centralidad de la lectura en el alumno y el carácter democratizante de la práctica.

El PPL valoró desde el primer momento cómo la práctica de TDL prioriza el rol del alumno en el proceso de lectura. Desde la creación del plan, se había focalizado en el vínculo entre la lectura y el lector. A diferencia de la mayoría de las prácticas escolares que apuntan a abordar el texto desde lo que el autor quiso expresar o la identificación de sus componentes principales (trama, personajes, etc), las TDL habilitan una nueva propuesta de lectura centrada en la construcción interpretativa de los alumnos y su vínculo con el texto basado en su experiencia personal. La “devolución de la voz” que plantean varias de las entrevistas buscan rescatar el análisis personal de los alumnos: son ellos quienes se expresan, argumentan y analizan colectivamente el texto.

La centralidad de la lectura en el alumnado se entrelaza con el carácter democratizante de la práctica y su fuerte mirada de justicia educativa. Esto se expresa por las oportunidades que genera el desarrollo de la lectura y por su fuerte componente de transformación social que motoriza en el espacio escolar. La justicia educativa está orientada a fortalecer la educación pública como un espacio para todos, donde sea posible el encuentro de la diversidad, la reconstrucción de los lazos sociales y la recuperación de inscripciones culturales comunes, que unan y amparen a individuos diferentes. (Veleda, Rivas, Mezzadra; 2010:14). Esta investigación demostró cómo la implementación de las TDL como política pública en Salta tuvo dos componentes principales para dar respuesta a las desigualdades que suelen reproducirse en la escuela a través del reconocimiento y la redistribución (Fraser, 2000). El reconocimiento se asoció, por un lado, a la disposición espacial de la TDL permitía a todos entenderse como pares a través de la escucha atenta, la participación constructiva y el compartir de la mirada, y, por otro lado, a los intercambios basados en el diálogo igualitario en los que se valoraban los argumentos sostenidos por los sujetos y no sus posiciones de poder



en relación a los otros. Esto permitió la valoración de las distintas intervenciones independientemente de las características y condiciones del sujeto que las expresara.

La redistribución se refiere a la distribución simbólica y de recursos durante el desarrollo de la práctica. En la práctica de Tertulias, esto se relaciona a la circulación de la palabra y la aparición de las “nuevas voces” en el aula producto de la participación igualitaria entre los alumnos en la práctica. Asimismo, la distribución de materiales se sustentó en las actividades de la política que tuvieron como objetivo impactar en las desigualdades de base de los alumnos para acceder a recursos y contenidos necesarios para su aprendizaje. Entre ellos, se observa principalmente la entrega de libros clásicos, a través de los kits escolares. Esto tenía por objetivo la realización de la práctica y, además, se buscó de manera más estructural impactar sobre los sectores más desaventajados permitiendo el armado de las bibliotecas en los hogares de los alumnos una vez que estos culminaran su nivel primario obligatorio. Los destinatarios finales de la política no eran únicamente los alumnos (quienes realizaban la práctica de aula) sino la totalidad de las familias que podían hacer uso de estos recursos. Esto estimuló a los padres a interiorizarse por la práctica escolar y compartir espacios de lectura familiares, generando un impacto positivo en la valoración y el compromiso por el aprendizaje de los pequeños.

En conclusión, este trabajo habilitó comprender el recorrido de las TDL al tiempo que nos acercamos a las principales discusiones y controversias que surgen en la elaboración de estas políticas. En otras palabras, la construcción de políticas de lectura supone dar cuenta no sólo de aspectos específicamente técnico-políticos relacionados con la implementación y el monitoreo de sus acciones desarrolladas sino también poner en relieve cuestiones teóricas, culturales, pedagógicas y metodológicas que permitieron (o no) el desarrollo de la política. Asimismo, la articulación teórica de dos corrientes de análisis de las políticas construyeron una mirada integral para abordar las políticas de lectura -y las políticas en general- que contempla la secuencialidad de sucesos y las distintas tensiones entre sus actores involucrados, sus concepciones e intereses. La intención fue que estas miradas puedan servir de insumos conceptuales y prácticos para seguir avanzando en la producción de conocimiento en la temática.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Villanueva, L. F. (1993). Problemas públicos y agenda de gobierno. Mexico: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L., Yudi, R., Ves Losada, M.; Garay, C., González Bombal, I.; y Weyrauch, V. (2012). Políticas públicas. Grupo Editorial Siglo XXI México
- Aubert, A., Flecha, A., García, C., y Flecha, R. y Racionero, S.(2008). *Aprendizaje dialógico en la sociedad de la información*.
- Aubert, A. (2011). Moving beyond social exclusion through dialogue. *International Studies in Sociology of Education*, 21(1), 63-75.
- Ball, S. J. (1990). Politics and policy making in education. Explorations in policy sociology. London: Routledge.
- Ball, S. J. (2002). Textos, discursos y trayectorias de la política: la teoría estratégica. *Páginas. Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*, (2 y 3).
- Banco Mundial (1996) Prioridades y estrategias para la educación: Examen de Banco Mundial. El desarrollo en la práctica. Banco Mundial: Washington, D.C.
- Berman, P. (1978). The study of macro- and micro-implementation. *Public Policy*, 26(2), 157-184.
- Berman, P. (1993). El estudio de la macro y micro implementación. Aguilar, L. La implementación de las políticas, México: Porrúa, 281-321.
- Bombini, G. (2009). Políticas públicas de lectura y literatura infantil. In *Decir, Existir: Actas del I Congreso Internacional de Literatura para Niños: Producción, Edición y Circulación* (pp. 45-49).
- Bombini, G. (2008). La lectura como política educativa. *Revista iberoamericana de educación*, 46(1), 19-36.
- Bombini, G. (2001). La literatura en la escuela. *Entre líneas. Teorías y enfoques en la enseñanza de la escritura, la gramática y la literatura*, 52-54.
- Boris, E. and Moser-Williams, R. (1998). 'Nonprofit advocacy organisations: assessing the definitions, classifications, and data', *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol 27, no 4: 488-506.
- Bourdieu, P., y Saint Martín, M. (1998). Las categorías del juicio profesoral. *Propuesta educativa*, 19(9), 4-18.
- Bourdieu, P. (1987). Los tres estados del capital cultural. *Sociológica. Revista del departamento de sociología*, 2(5).
- Bridgman, P., y Davis, G. (2003). What use is a policy cycle? Plenty, if the aim is clear. *Australian Journal of Public Administration*, 62(3), 98-102.

- Bustamante, P. B. (2018). Por una literatura juvenil que (se)(nos) permita seguir creciendo. *Kapichuá*, (1), 49-62.
- Bustamante, P. (2006). La literatura juvenil: controvertido campo de representaciones diversas. en *Bustamante, P.–Campuzano, B.(2006) Escuchando con los ojos. Miradas y voces sobre la lectura en Salta, Salta: M. de Educación.*
- Cairney, P., y Jones, M. D. (2016). *Kingdon's Multiple Streams Approach: What Is the Empirical Impact of this Universal Theory?*. *Policy Studies Journal*, 44 (1), pp. 37-58.
- Cairney, P. (2011). *Understanding public policy: theories and issues*. Macmillan International Higher Education.
- Cardini, A, Grinfeld, R., Coto, P., y Olivera, M. (2015). Comunidades de Aprendizaje en Argentina Interacción y diálogo: claves para la transformación. *Revista Noveduc*. 320 (28), 15-20.
- CEPAL (web) Acerca de Evaluación de políticas y programas públicos. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/temas/evaluacion-de-politicas-y-programas/acerca-evaluacion-politicas-programas-publicos>
- CERLALC. (2005). Una región de lectores. Análisis comparado de planes nacionales de lectura en Iberoamérica. Colombia: OEI.
- CERLALC-UNESCO. (2012). Comportamiento lector y hábitos de lectura. Colombia: CERLALC-UNESCO.
- CIPPEC (2015) Evaluación de percepción de la experiencia piloto de Comunidades de Aprendizaje. Documento interno.
- CIPPEC (2014) CdeA - I Foro Internacional de Comunidades de Aprendizaje. Buenos Aires. Recuperado de: [https://www.youtube.com/watch?v=YySVK03SNBg&list=UU\\_uFqsG3G-ow312B46FxeTQ](https://www.youtube.com/watch?v=YySVK03SNBg&list=UU_uFqsG3G-ow312B46FxeTQ)
- Cobb, R y Elder. Ch.(1972). *Participation in American Polities: The Dynamics of Agenda Building*, The Johns Hopkins University Press: Baltimore.
- Cobb, R y Elder. Ch. (1984) "Agenda-Building and the Politics of Aging", en *Policy Sciences Journal*, vol. 13, n. 1, sept. pp. 115-129.
- Corbin, J., & Strauss, A. (2011). Grounded theory methodology. *Handbook of Qualitative Research*, 273-285.
- Corragio, J.L., y Torres, M.R (1997) *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos*. Fundación de Centro de Estudios Multidisciplinarios, Miño y Dávila editores. Buenos Aires.

- Croizier, M., & Thoenig, J. C. (1976). The Regulation of Complex Organised Systems. *Administrative Science Quarterly*, 21(4), 547-570.
- Davis, K.; Kingsbury, B., y Merry, S. (2012). 'Indicators as a technology of global governance' *Law & Society Review* 46(1): 71–104.
- de Leon, P., y Brewer, D. (1983). The foundations of policy analysis. *Pacific Grove: Brooks/Cole*.
- Denzin, N. K., y Lincoln, Y. S. (2005). Paradigms and perspectives in contention. *The Sage handbook of qualitative research*, 183-190.
- Denzin, N. K., y Lincoln, Y. S. (Eds.). (2011). *The Sage handbook of qualitative research*. Sage.
- Dewey J (1987 [1937c]) The challenge of democracy to education. In: Boydston JA (ed.) John Dewey. The Later Works, 1925–1953 (Vol. 11, 1935–1937). Carbondale, IL; L: Southern Illinois University Press, 181–190
- Dirección Nacional del Libro (1989). “Por qué leer con los jóvenes”. Buenos Aires: Secretaría de Cultura de Nación.
- Dror, Y. (1984). On becoming more of a policy scientist. *Review of Policy Research*, 1984, vol. 4, issue 1, 13-21
- Easton, D. (1965). A systems analysis of political life.
- Elmore, R. (1979). Backward mapping: Implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly*, 94(4). 601-616.
- Elmore, R. (1985). Forward and backward mapping: Reversible logic in the analysis of public policy. In K. Hanf & T. Toonen (Eds.), *Policy implementation in federal and unitary systems* (pp. 33-70). Boston: Martinus Nijhoff.
- Elmore, R. (1993). Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de Programas Sociales y diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y la decisiones políticas. Aguilar Villanueva, Luís (comp.) *La implementación de las políticas*—Editorial Pourra—Mexico—1993.
- Elmore, R. F. (1979). Backward mapping: Implementation research and policy decisions. *Political science quarterly*, 94(4), 601-616.
- Encuesta Permanente de Hogares (EPH), 2018.
- Enserink, B., Koppenjan, J. F., y Mayer, I. S. (2013). A policy sciences view on policy analysis. In *Public policy analysis* (pp. 11-40). Springer, Boston, MA.
- Erkkilä, T. (2015). 'Global governance indices as policy instruments: actionability, transparency and comparative policy analysis', *Journal of Comparative Policy Analysis*.

- Evans, P., y Rauch, J. E. (1999). *Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth*. *American sociological review*, 748-765.
- Eyestone, R. (1978). *From social issues to public policy*. John Wiley & Sons.
- Fernández Arroyo, N. y Schejtman, L. (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.
- Fillola, A. M. (2010). *Función de la literatura infantil y juvenil en la formación de la competencia literaria*. Universidad Barcelona.
- Flecha, A., García, R., Gómez, A., y Latorre, A. (2009). Participación en escuelas de éxito: una investigación comunicativa del proyecto Includ-ed. *Cultura y educación*, 21(2), 183-196.
- Fraser, N., y Honneth, A. (2003). *Redistribution or recognition?: a political-philosophical exchange*. Verso.
- Fraser, N. (2000). ¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era postsocialista. *New left review*, 1, 126-155.
- Fraser, N. (2008). La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de trabajo*, 4(6).
- Frey, K (2000) Políticas públicas: un debate conceptual y reflexiones referentes a la práctica de análisis de las políticas públicas en Brasil. En *Planejamento e Políticas Públicas*, No 21.
- Gasparini, P., y Celada, M. (2013). En los arrabales de la literatura Entrevista a Gustavo Bombini. *abehache*, 101.
- Gatt, S., Ojala, M., & Soler, M. (2011). Promoting social inclusion counting with everyone: Learning Communities and INCLUD-ED. *International Studies in Sociology of Education*, 21(1), 33-47.
- Giddens, A. (1994). *Beyond left and right: The future of radical politics*, Stanford, CA: Stanford University Press.
- Gobierno de Salta (2015). En la escuela Mariano Boedo los niños comparten la lectura de clásicos universales. Prensa Salta: 19/11/2015. Recuperado de: <http://www.salta.gov.ar/prensa/noticias/en-la-escuela-mariano-boedo-los-ninos-comparten-la-lectura-de-clasicos-universales/42075>
- Grassi, E. (1996). "Políticas Sociales e Investigación Antropológica" Hintze, Susana (Coord.) *Políticas Sociales: Contribución al debate teórico- metodológico*. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del C.B.C. UBA. pp. 63-85.
- Hanf, K., & Scharpf, F. W. (1978). *Interorganizational policy making: limits to coordination and central control (Vol. 1)*. Sage Publications (CA).

- Hanf, K., y Scharpf, F. W. (1978). *Interorganizational policy making: limits to coordination and central control* (Vol. 1). Sage Publications (CA).
- Hébrard, J. (2000). El aprendizaje de la lectura en la escuela: discusiones y nuevas perspectivas. In *conferencia dictada en la Biblioteca Nacional Buenos Aires (mimeo)*.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., y Baptista Lucio, P. (2010). *Metodología de la investigación* (Vol. 3). México: McGraw-Hill.
- Hegel, G. W. F. (1991). *Elements of the philosophy of right*. Cambridge University Press.
- Honneth, A. (1992) Integrity and Disrespect: Principles of a Conception of Morality Based on the Theory of Recognition. *Political Theory*, vol. 20, núm. 2.
- INCLUD-ED Consortium. (2009). *Actions for success in schools in Europe*. Brussels: European Commission.
- Invernizzi, H., y Gociol, J. (2002). Un golpe a los libros: represión a la cultura durante la última dictadura militar (No. B. 025.855 (82)). Buenos Aires: Eudeba.
- Jaime, F.; Dufour, G.; Alessandro, M. y Amaya, P. (2013) *Introducción al análisis de políticas públicas*. Buenos Aires: Universidad Nacional Arturo Jaureche.
- Jann, W., y Wegrich, K. (2007). Theories of the policy cycle. *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods*, 125, 43-62.
- Jefatura de Gabinete de Ministros (2016). *Manual de base para la evaluación de políticas públicas*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y Ministerio de Modernización.
- Jenkins-Smith, H., y Sabatier, P. (1993). The study of public policy processes. Policy change and learning: An advocacy coalition approach, pp.1-9.
- Kendall, J. (2000) 'The mainstreaming of the third sector into public policy in England in the late 1990s: whys and wherefores', *Policy & Politics*, vol 28, no 4: 541-62.
- Kingdon, J.W., (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little Brown.
- La Nación (2000). Editorial II: El plan nacional de lectura. *Diario La Nación*: 6/5/2000. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/el-plan-nacional-de-lectura-nid15657/>
- Lasswell, H. (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. Maryland: University of Maryland Press.
- Lindblom, C. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

- Lipsky, M. (1996). "Los empleados de base en la elaboración de políticas públicas", en Brugué, Q. y J. Subirats (comps.) *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid: Miguel Ángel Porrúa.
- Morata, F. (1990). Políticas públicas y relaciones intergubernamentales. *Documentación administrativa*, 154-167.
- Macías, M. C. M. (2010). Los beneficios de la literatura infantil. *Revista digital para profesionales de la enseñanza*, 1-6.
- May, J. V., y Wildavsky, A. B. (Eds.). (1979). *The policy cycle* (Vol. 5). SAGE Publications, Incorporated.
- Mayntz, R. (1979) Burocracias públicas y ejecución de directrices políticas. En *Revista internacional de ciencias sociales*, XXXI(4), 687-698.
- Mayorga Vergara, B. R. (2013). Planes de lectura en Colombia en el marco de la década de 2000-2010. Doctoral dissertation: Universidad Nacional de Colombia.
- Meo, A., y Navarro, A. (2009). Enseñando a hacer entrevistas en investigación cualitativa: entre el oficio, la profesión y el arte. *Empiria. Revista de metodología de ciencias sociales*, (17), 123-140.
- Mihal, I. (2009). Plan nacional de lectura: notas sobre una política de promoción de la lectura. *Pilquen-Sección Ciencias Sociales*, 11(1), 4.
- Mihal, I. (2011). Lógicas burocráticas, notas y documentos. Las bibliotecas y el sector cultural. *Revista del Museo de Antropología*, 4(1), 295-304.
- Mihal, I. (2012). Cultura y Desarrollo. Planes Nacionales de Lectura en Brasil y en Argentina. *Políticas Culturais em Revista*. vol. 5, 115-134.
- Mihal, I., Cardini, A., y Paparella, C. (2020) Un recorrido por las políticas de lectura en Argentina. Buenos Aires: CIPPEC.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2016) Informe de monitoreo: primer círculo de directores.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2016a) Este año los módulos educativos incluirán libros de cuentos clásicos de la literatura. EduSalta: 5/2/2016 <http://www.edusalta.gov.ar/index.php/informacion/partes-de-prensa/1839-este-ano-los-modulos-educativos-incluiran-libros-de-cuentos-clasicos-de-la-literatura>
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2017) Formación en Tertulias Dialógicas Literarias. Documento interno.
- Miller, H., y Demir, T. (2017). Policy Communities en Fischer, F., & Miller, G. J. (Eds.). *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. Capítulo 8.

- Muñoz Serván, P., y Muñoz Serván, I. (2001). Intervención de la familia. Estudios de casos. *Modelos de investigación cualitativa en educación social y animación sociocultural*. Madrid: Narcea, 221-252.
- OCDE (2002). Glosario de términos sobre evaluación y gestión de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. París: OCDE.
- Olivera, M. (2018). Inclusión educativa en el nivel secundario: un estado del arte sobre las políticas implementadas en Argentina en el período 1990-2010. Buenos Aires: UdeSA. Tesis de grado.
- Oszlak, O. (1997). Estado y Sociedad: Las nuevas reglas de juego. La reforma del Estado: actualidad y escenarios futuros. CLAD.
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, (11), 11-56.
- Oszlak, O. (2011). El rol del Estado: micro, meso, macro. *Asociación de Administradores Gubernamentales*, 83.
- Oszlak, O. (2014). Políticas públicas y capacidades estatales. *Revista Forjando*, 3(5).
- O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva sociedad*, 128, 62-87.
- Ortiz Aguirre (2019) *Breve historia de la literatura universal*. Ediciones Nowtilus S.L.
- Pedró, F., y Puig, I. (1998). Las reformas educativas: una perspectiva política y comparada. Paidós Ibérica
- Pedró, F., y Puig, I. (1998). *Las reformas educativas: una perspectiva política y comparada*. Paidós Ibérica.
- Parsons, W. (2013). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Flacso México.
- Plan Provincial de Lectura de Salta (2017). Tertulias Dialógicas Literarias e Itinerarios Lectores. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=OrWmSVfi2Bw>
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1998). Implementación, Fondo de Cultura Económica, México.
- Poulantzas, N. (1985) Hegemonía y dominación en el Estado moderno. México: Siglo XXI
- Poulantzas, N. (2007) Estado y marxismo. Un siglo y medio de debates (2007b). Buenos Aires: Prometeo.
- Riddle, S. (2009) *Social justice, equality and inclusion in Scottish education*. Discourse. 30, 3, 283-297



- Rizvi, F. and Kemmis, S. 1987. *Dilemmas of Reform*, Geelong: Deakin Institute for Studies in Education.
- Sabatier, P., y Jenkins-Smith, H. (1999). The advocacy framework coalition: an assessment. *Theories of the Policy Process*. Westview Press, Colorado, pp.117-166.
- Sabatier, P., y Weible, C. (eds.) (2014). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P. (1999). The need for better theories. *Theories of the policy process*, 2, 3-17.
- Sabatier, P. (2010). *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Sautu, R., Boniolo, P., y Dalle, P. (2010). *Manual de metodología: construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Argentina: CLACSO.
- Secretaría de Cultura de la Nación (1984) *Plan Nacional de Cultura: 1984-1989*. Buenos Aires: Secretaría de Cultura de la Nación.
- Sharpe, L.J. (1988). "The Growth and Decentralisation of the Modern Democratic State." *European Journal of Political Research* 16:365-80.
- Simon, H. (1957). "A Behavioral Model of Rational Choice", in *Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*. New York: Wiley.
- Skelcher, C. (2005). Public-private partnerships and hybridity. E. Ferlie, L. E. Lynn y C. Pollitt (eds). *The Oxford handbook of public management*. Oxford, Oxford University Press.
- Stone, D. (2007). "Public Policy Analysis and Think Tanks", en Fischer, F., & Miller, G. J. (Eds.). *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. Chapter 11.
- Subsecretaría de Calidad e Innovación Educativa (2017). Lanzamiento del Programa FIME. EduSalta: 05/05/2017. Recuperado de: <http://scie.edusalta.gov.ar/Portal/fime05052017.php>
- Tamayo Sáez, M. (1997). "El análisis de las políticas públicas"; en Bañón R. y Carrillo E. (comp.) (1997): *La nueva administración pública*. Alianza Editorial. Madrid.
- Taylor, C. (1992) *Multiculturalism and «The Politics of Recognition»*, Princeton.
- Tiramonti, G. (1997). Los imperativos de las políticas educativas de los 90. *Revista da Faculdade de Educação*, 23(1-2).
- Veleda, C., Rivas, A. y Mezzadra, F. (2011). *La construcción de la justicia educativa. Criterios de redistribución y reconocimiento para la educación argentina*. Buenos Aires: CIPPEC-UNICEF-Embajada de Finlandia.

- Verger, A. y Moschetti, M. (2016). Las alianzas público-privadas como enfoque para las políticas educativas: múltiples significados, riesgos y problemas. *Investigación y Prospectiva en Educación*, No. 19. París, UNESCO. <https://es.unesco.org/node/262744>
- Villanueva, L y Porrúa, M. (2007). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Ediciones Porrúa: México
- Walker, J. L. (1977). Setting the agenda in the US Senate: A theory of problem selection. *British Journal of Political Science*, 7(4), 423-445.
- Walzer, M. (1992) 'The civil society argument', in C. Mouffe (ed) *Dimensions of radical democracy: Pluralism, citizenship, community*, London: Verso.
- Weber, M. (1967). *El político y el científico*, trad. Francisco Rubio Llorente, Alianza, Madrid.
- Weber, M. (1964) *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica: México DF.
- Weible, C., y Sabatier, P. (2007) "A Guide to the Advocacy Coalition Framework", in F. Fischer et al. *Handbook of Public Policy Analysis*, Chapter 9.
- Weick, K. E. 1976 "Educational organizations as loosely coupled systems." *Administrative Science Quarterly*, 21: 1-19.
- Zeller, N. (2007). "Marco conceptual metodológico para el estudio de las políticas públicas". Buenos Aires: Dirección de Investigaciones. Instituto Nacional de la Administración Pública. Subsecretaría de la Gestión Pública.

**LISTADO DE NORMATIVA Y DOCUMENTOS OFICIALES*****Nacional***

Ley n° 26.206 de Educación Nacional, 2006.

Ley n° 25.446 de Fomento del Libro y la Lectura, 2001.

Resolución Ministerial n° 1044/08

***Provincia de Salta***

Ley n° 7546 de Educación de la provincia de Salta, 2008.

Decreto n° 78 del Ministerio de Hacienda y Finanzas, 2016.

Resolución de la Subsecretaría de Planeamiento Educativo n° 305/2017.

Resolución de la Subsecretaría de Planeamiento Educativo n°073, 2016.

Resolución del Ministerio de Educación n° 212D/04.

Circular Dirección de Nivel Primario N° 1/16.

Circular Dirección de Nivel Primario N° 2/16.

Circular Dirección de Nivel Primario N° 1/17.



Universidad de  
**San Andrés**

## APÉNDICE I: ENTREVISTAS REALIZADAS

En el marco de esta investigación, se entrevistó a una diversidad de actores que participaron en el diseño, implementación o monitoreo de la política de Tertulias Dialógicas Literarias. Se realizaron 20 entrevistas a 16 informantes claves durante los meses de octubre 2017 y agosto 2018. Todas contaron con el correspondiente aval para su utilización en este estudio.

A fin de resguardar la identidad de los entrevistados, se organizaron sus aportes según los roles y funciones que ocuparon dentro el ministerio a partir de 8 grupos:

1. Ministerio de Educación:
  - . Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Salta (2015-2016).
2. Alto funcionario del ministerio:
  - . Secretaria de Planeamiento Educativo del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de Salta (2015-2016)
  - . Subsecretaria de Calidad e Innovación Educativa del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de Salta (2016)
3. Coordinador del Plan Provincial de Lectura:
  - . Coordinadora del Plan Provincial de Lectura (2011-2015)
  - . Coordinador del Plan Provincial de Lectura (2015-2016)
  - . Coordinador del Plan Provincial de Lectura (2017)
4. Funcionario del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de Salta:
  - . Responsable de la Unidad Técnico Pedagógica de la Subsecretaría de Calidad e Innovación Educativa (2016-2017)
  - . Coordinador de Desarrollo de Recursos y Materiales Digitales Innovadores de la Subsecretaría de Calidad e Innovación Educativa (2016-2017)
  - . Coordinadora del eje Formación en Nuestra Escuela Formación Docente Situada en Salta (2016-2017)
  - . Asistente Técnico Pedagógico del Programa para la Integralidad e Inclusión Educativa (PIIE) y posterior Fortalecimiento Institucional para la Mejora Educativa (FIME). (2015-2017)
5. Supervisora de nivel primario

- . Dos supervisoras de regionales distintas dependientes de la Dirección de Nivel Primario del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de Salta (2015-2017)
- 6. Directora de nivel primario
  - . Dos directoras (Capital y Gran Salta) dependientes de la Dirección de Nivel Primario del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de Salta (2015-2017)
- 7. Docente de nivel primario
  - . Dos directoras (Capital y Gran Salta) dependientes de la Dirección de Nivel Primario del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de Salta (2015-2017)
- 8. Proveedor del Ministerio de Educación
  - . Proveedor de impresión de los kits escolares para Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de Salta (2015-2017)

