



FACULTAD: Ciencias Sociales, Educación y Comunicación

CARRERA: Ciencia Política

**“La implementación del Programa Escuelas Faro: un análisis desde la
gobernanza multinivel”**

TESISTA: Alejandro Finocchiaro

TUTORES: Sonia Ramella - Florencia Stubrin

ENTREGA: 17/3/2026

| | |
|---|-----------|
| Agradecimientos | 3 |
| Dedicatoria..... | 3 |
| Introducción | 4 |
| Abordajes teóricos para el análisis de las políticas públicas educativas | 6 |
| Políticas educativas en Argentina: descentralización, equidad y reconfiguraciones recientes | 7 |
| Implementación de políticas educativas y antecedentes del Programa Escuelas Faro | 9 |
| Pregunta de Investigación..... | 14 |
| Objetivo General | 14 |
| Objetivos Específicos..... | 14 |
| Marco teórico y discusión de antecedentes..... | 15 |
| Abordaje Metodológico | 25 |
| Disponibilidad de la información..... | 26 |
| Técnicas de Recolección de Datos | 27 |
| 1. Análisis Documental | 27 |
| 2. Entrevistas semi estructuradas..... | 28 |
| Desarrollo empírico - Escuelas Faro | 36 |
| Conocer a los actores intervinientes en la implementación del Programa Escuelas Faro (2017–2019)..... | 37 |
| 1.1. Encuadre del objetivo y relevancia analítica | 38 |
| 1.2.1. Alcance territorial y magnitud del entramado de actores del Programa Escuelas Faro..... | 41 |
| 1.2.2. Roles diferenciados en la implementación: funciones formales y operativas | 42 |
| 1.3. escala, roles y complejidad de la red | 44 |
| 2.2. Componentes de la red de implementación subnacional..... | 49 |
| 2.3. El ECI como nodo de internalización y decisión | 51 |
| 2.4. Coordinación intraescolar y densidad relacional: “planificar acciones en conjunto” | 52 |
| 2.5. Implementación como abordaje integral: traducción situada y autoridad superpuesta..... | 53 |
| 2.6. Dinámicas de articulación y funcionamiento de la red en el distrito | 53 |
| 2.7. Síntesis | 55 |
| Testimonios analizados de actores discriminado según jurisdicción, rol (actor participante) y dimensión de análisis | 57 |
| Ajustes durante la implementación..... | 58 |
| 3.1. Ajustes e implementación..... | 58 |
| 3.2. Ajustes en el instrumento central del programa: el PEAP como herramienta no cerrada.. | 59 |
| 3.3. Ajustes temporales y de trayectoria: ritmos diferenciados y reformulación de proyectos .. | 59 |
| 3.4. Ajustes operativos y de modalidad: acompañamiento, formación y virtualidad | 61 |
| 3.5. Ajustes jurisdiccionales y traducción intermedia: | 62 |
| 3.6. Ajustes identificados y dinámicas de implementación | 64 |
| Conclusiones | 68 |
| Referencias..... | 72 |

Agradecimientos

Quiero expresar mi más sincero agradecimiento a quienes hicieron posible la realización de este trabajo.

En primer lugar, a los entrevistados que generosamente brindaron su tiempo, sus experiencias y sus reflexiones, contribuyendo de manera sustantiva a la comprensión del Programa Escuelas Faro y a la construcción de esta investigación.

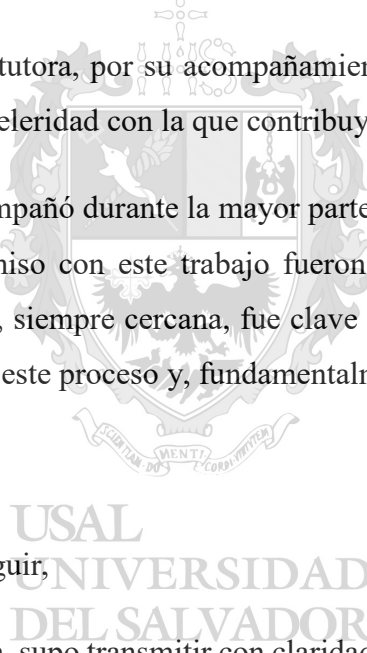
A Alejandro Perandones, por su disposición para facilitar el acceso a materiales fundamentales, sin los cuales este trabajo no hubiera podido desarrollarse con el mismo nivel de profundidad.

A Florencia Stubrin, mi última tutora, por su acompañamiento en la etapa final de la tesis, por su rigurosidad, su dedicación y la celeridad con la que contribuyó a ordenar y concluir este proceso.

A Sonia Ramella, quien me acompañó durante la mayor parte de este recorrido. Su apoyo constante, su mirada atenta y su compromiso con este trabajo fueron fundamentales para sostener y llevar adelante esta tesis. Su presencia, siempre cercana, fue clave no solo en lo académico, sino también en lo personal a lo largo de todo este proceso y, fundamentalmente, a lo largo de la carrera. Gracias.

Dedicatoria

A la memoria del Dr. Emilio Saguir,
quien, a lo largo de mi formación, supo transmitir con claridad, compromiso y pasión la vocación por la enseñanza.



Introducción

El presente trabajo tiene como propósito analizar la implementación del **Programa Escuelas Faro** entre 2017 y 2019. Puntualmente, se busca responder: **¿cómo se configuró el proceso de implementación del Programa Escuelas Faro durante ese período?** Para el abordaje de este interrogante, se adopta una perspectiva analítica basada en el enfoque de gobernanza multinivel, ya que permite examinar las interacciones entre distintos los distintos actores que participan en la ejecución de la política, la configuración de sus relaciones y los ajustes que se produjeron durante el desarrollo del programa.

La desigualdad en el sistema educativo se manifiesta en diferencias en el acceso, la permanencia y, sobre todo, en los resultados de aprendizaje, y constituye uno de los principales desafíos para las políticas educativas contemporáneas. Estas brechas se vinculan, entre otros factores, con la insuficiente priorización de políticas orientadas a la equidad, considerada un componente fundamental para la construcción de sociedades más justas (ONU, 2020). En Argentina, los resultados del Operativo Aprender 2016¹ mostraron que solo el 53 % de los estudiantes del último año de primaria alcanzaban niveles satisfactorios o avanzados en Lengua, mientras que en Matemática ese porcentaje descendía al 30 %, con rezagos particularmente marcados en contextos rurales. En este contexto, el Ministerio de Educación de la Nación implementó el **Programa Escuelas Faro** con el objetivo de mejorar los aprendizajes en aquellas escuelas que enfrentaban mayores desafíos educativos (Ministerio de Educación, 2017).

Si bien existe una amplia producción académica en torno a la desigualdad educativa y a las políticas orientadas a su reducción, son relativamente escasos los estudios que analizan la implementación de políticas educativas nacionales considerando las dinámicas propias de la gobernanza multinivel. Este tipo de políticas requiere mecanismos de coordinación entre distintos niveles de gobierno y entre múltiples actores institucionales, lo que introduce desafíos específicos para su ejecución. En este sentido, diversos estudios destacan que la cooperación interjurisdiccional constituye un factor clave para superar las barreras de fragmentación institucional que suelen afectar la efectividad de las

¹ Evaluación estandarizada de alcance nacional implementada por el Ministerio de Educación de la Nación a partir de 2016, con carácter censal y muestral, destinada a relevar información sobre los aprendizajes de los estudiantes de la educación obligatoria en áreas prioritarias: Lengua y Matemática.

políticas públicas en contextos descentralizados. Como señala Cravacuore (2017), “la cooperación interjurisdiccional es fundamental para superar las barreras de fragmentación institucional que limitan la efectividad de las políticas públicas en un contexto descentralizado”.

Si bien el Programa Escuelas Faro fue concebido como una política orientada a mejorar los resultados educativos en contextos de mayor vulnerabilidad, el presente trabajo no se propone evaluar sus impactos sobre el rendimiento escolar. En cambio, el análisis se centra en el proceso de implementación del programa, particularmente en las estrategias de articulación entre los actores involucrados en su ejecución y en los ajustes que se produjeron durante su desarrollo.

Dado que se trata de una política educativa discontinuada desde hace varios años, su estudio supuso un desafío en términos de reconstrucción de información. En este sentido, la investigación se basa en diversas fuentes documentales, entre las que se incluyen los resultados del Operativo Aprender 2016, que constituyeron el punto de partida para la elaboración del programa, documentos normativos del Programa Escuelas Faro, informes de gestión, materiales utilizados en su ejecución y datos secundarios vinculados al sistema educativo, así como entrevistas con informantes clave.

A los fines de organizar el análisis, el trabajo se estructura en cinco capítulos. En el primero se presentan los principales abordajes teóricos sobre la implementación de políticas públicas y las dinámicas de gobernanza multinivel. En el segundo capítulo se ofrece una contextualización del Programa Escuelas Faro y se describen sus principales características institucionales. El tercer capítulo desarrolla el marco teórico y la discusión de antecedentes relevantes para el análisis del caso. En el cuarto capítulo se sintetizan las principales decisiones metodológicas que orientan la investigación. El quinto capítulo presenta el análisis empírico del proceso de implementación del programa. Finalmente, se exponen los principales hallazgos del estudio y se plantean posibles líneas para futuras investigaciones.

Abordajes teóricos para el análisis de las políticas públicas educativas

Diversos estudios sobre políticas educativas han abordado problemáticas vinculadas a la coordinación intergubernamental, la distribución de recursos y las condiciones de infraestructura y conectividad en las distintas jurisdicciones, desde enfoques teóricos heterogéneos. En el caso argentino, estas investigaciones han puesto de relieve los desafíos persistentes que enfrenta el sistema educativo en un contexto institucional descentralizado y socialmente desigual. Según Dussel (2016), "las políticas educativas en la Argentina democrática han enfrentado desafíos constantes en términos de coordinación intergubernamental, fragmentación del sistema y desigualdad en la distribución de recursos, especialmente en contextos socioeconómicos vulnerables".

Desde la Teoría Crítica de la Educación, el análisis se orienta a examinar cómo las políticas educativas pueden reproducir o profundizar desigualdades estructurales, atendiendo a las relaciones de poder que atraviesan su formulación e implementación. Este enfoque teórico subraya la importancia de analizar no solo los resultados de las políticas, sino también las dinámicas de poder y los criterios subyacentes que guían la distribución de recursos y el acceso a la educación. De acuerdo con Apple (2004), las políticas educativas, si no son diseñadas con un enfoque equitativo, tienden a beneficiar a ciertos grupos, perpetuando así las desigualdades estructurales.

Un ejemplo de este enfoque es el trabajo de Ávila Paz (2012), quien realiza un análisis crítico de la Ley Federal de Educación en Argentina. Ávila Paz sostiene que las políticas implementadas desde los 90 no han logrado corregir las disparidades preexistentes en el sistema educativo, sino que, en muchos casos, han contribuido a profundizarlas. Su estudio enfatiza la necesidad de una reflexión más profunda y propositiva sobre los criterios que regulan las instituciones educativas y sobre cómo estos pueden reformularse para abordar las desigualdades de manera más efectiva (Ávila Paz, 2012).

Por otro lado, la Teoría Funcionalista, representada por autores como Ball (1994), se centra en la eficiencia de la implementación de políticas educativas, destacando la importancia de optimizar los recursos disponibles para maximizar su efectividad. Desde esta perspectiva, se plantea que la coordinación intergubernamental es crucial para alcanzar los objetivos propuestos, ya que permite una mejor asignación de recursos, una mayor claridad en las funciones de cada actor involucrado y una adaptación más adecuada a las particularidades locales. Este enfoque sugiere que la descentralización de la educación, direccionada durante el gobierno de Menem en los años 90, buscaba precisamente mejorar la eficiencia del sistema educativo acercando la toma de decisiones a las provincias, aunque no siempre con resultados equitativos (Carnoy, 1999).

En esta línea, el estudio de Suasnábar (2020) en *Análisis de Política Educativa: Teorías, Enfoques y Tendencias Recientes en la Argentina* analiza cómo el modelo de regulación de los años 90 promovió la descentralización y la autonomía local, priorizando el control de resultados y el fortalecimiento de la gestión educativa. Este enfoque funcionalista destaca la importancia de la eficiencia operativa y la regulación por resultados como mecanismos para mejorar la efectividad del sistema. En consecuencia, entre los problemas de mayor frecuencia vinculados a gerenciar la cartera educativa se destacan la superposición de estructuras centralizadas y regulaciones locales, que pueden limitar tanto la capacidad de gobierno como la equidad en la implementación de las políticas (Suasnábar, 2020).

Por último, desde una perspectiva estructuralista, se argumenta que la fragmentación institucional y la falta de recursos adecuados en las jurisdicciones más pobres limitan la capacidad de implementar políticas de manera coherente. Esta corriente teórica considera que la eficacia de las políticas educativas depende no sólo de la coordinación, sino también de la capacidad estructural de los distintos niveles de gobierno para adaptarse a contextos desiguales. Las políticas multinivel, como el Programa de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER), evidencian la relevancia de las capacidades administrativas y fiscales entre provincias en la ejecución de políticas, especialmente en zonas rurales y de alta vulnerabilidad (Balliio & Reyes, 2019).

Políticas educativas en Argentina: descentralización, equidad y reconfiguraciones recientes

En el marco de las reformas de la administración pública que tuvieron lugar en los años noventa, se sanciona en 1993 la **Ley Federal de Educación N° 24.195** mediante la cual se reorganizó el sistema educativo y profundizó la descentralización iniciada por la **Ley de Transferencia de Servicios Educativos N° 24.049** en 1992. Dicho proceso abrió dentro de la comunidad académica diversos debates, siendo uno de ellos los objetivos perseguidos con la reforma. En consecuencia, algunos trabajos sostienen que la transferencia de las funciones a las provincias tenía por finalidad alcanzar la eficiencia educativa (CArnoy 1999); otros afirman que las reformas buscaban otorgar más autonomía a las provincias (Tiramonti y Ziegler 2008) y por último están aquellos que analizan el traspaso de los recursos financieros afectados a las transferencias de las responsabilidades. La descentralización en ocasiones no fue acompañada por un aumento proporcional en los recursos financieros, lo que generó desigualdades entre las provincias. En consecuencia, regiones con menor capacidad fiscal vieron agravadas las brechas en la calidad y el acceso a la educación (Feldfeber y Gluz, 2011). Estas reformas buscaron reducir la intervención estatal y aumentar la eficiencia mediante la competencia y la gestión local de las escuelas. Según Feldfeber y Gluz (2011), estas políticas reflejan una serie de continuidades y cambios que han marcado la educación en el país, con un