

LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS COMO ESPACIO DE (RE)PRODUCCIÓN DE DESIGUALDADES: INVESTIGANDO LA POLÍTICA DE CORRECCIÓN DE FLUJO EN RIO DE JANEIRO¹

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS COMO ESPAÇO DE (RE)PRODUÇÃO DE DESIGUALDADES: INVESTIGANDO A POLÍTICA DE CORREÇÃO DE FLUXO NO RIO DE JANEIRO

POLICY IMPLEMENTATION AS A LOCUS FOR THE REPRODUCTION OF INEQUALITIES: DELVING INTO RIO DE JANEIRO'S ACCELERATED LEARNING POLICY

Marina MEIRA²
Maria de Fátima Magalhães de LIMA³
João Carlos GINO⁴

RESUMEN: Al articular los resultados de dos investigaciones centradas en el mismo objeto en diferentes niveles, el presente artículo analiza aspectos de la implementación de la política de corrección de flujo desarrollada en la red pública municipal de Río de Janeiro entre 2009 y 2014, y discute las prácticas de categorización y juicio realizadas por los agentes escolares sobre los usuarios de la política en una escuela seleccionada. Desde un enfoque cuanti-quali, y en diálogo con autores del ámbito de la Ciencia Política y la Administración Pública (LIPSKY, 1980; MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003, LOTTA, 2019), mostramos cómo la política estuvo marcada por una baja cobertura en relación a la demanda de alumnos con distorsión de edad/grado en la red, mientras que se atendió a alumnos sin el perfil esperado. También analizamos cómo se ejerció la discrecionalidad de los directores y profesores a nivel local en cuanto a la remisión de estos alumnos a las llamadas "clases de proyecto".

PALABRAS CLAVE: Corrección de flujo. Discrecionalidad. Implementación de políticas. Desigualdad.

RESUMO: O artigo analisa aspectos da implementação da política de correção de fluxo desenvolvida na rede pública municipal do Rio de Janeiro entre 2009 e 2014, e discute as práticas de categorização e julgamento realizadas sobre seus usuários. Além de análise documental, trabalhamos com dados quantitativos para compreender os perfis e as trajetórias

¹ Agradecemos a la Red de Estudios sobre la Implementación de Políticas Públicas Educativas (REIPPE), con la colaboración del Itaú Social, por el apoyo financiero para las traducciones de este artículo al inglés y al español.

² Pontificia Universidad Católica (PUC), Rio de Janeiro – RJ – Brasil. Estudiante de doctorado del Programa de Posgrado en Educación. Miembro de la Red de Estudios sobre Implementación de Políticas Públicas Educativas (REIPPE). Profesora en Colegio Pedro II (CP2), Rio de Janeiro. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5713-2384>. E-mail: marina.meiraoliveira@gmail.com

³ Pontificia Universidad Católica (PUC), Rio de Janeiro – RJ – Brasil. Doctorado en Educación. Miembro de la Red de Estudios sobre Implementación de Políticas Públicas Educativas (REIPPE). Gerente Técnico de Educación CAO del Ministerio Público del Estado de Río de Janeiro. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7829-8383>. E-mail: 13fatimamlima@gmail.com

⁴ Pontificia Universidad Católica (PUC), Rio de Janeiro – RJ – Brasil. Estudiante de doctorado del Programa de Posgrado en Educación. Profesor de la Secretaría Municipal de Educación de Río de Janeiro (SME-Rio). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7452-0098>. E-mail: joao.gino87@gmail.com

dos estudantes atendidos. Em seguida, selecionamos uma escola para estudo de caso e conduzimos entrevistas com 32 membros da comunidade. Destacamos o perfil de maior vulnerabilidade social dos alunos inseridos em turmas de correção de fluxo e a baixa cobertura da política, o que contrasta com o atendimento a alunos sem o perfil previsto. Discutimos, ainda, o exercício da discricionariedade dos agentes no encaminhamento desses alunos para as chamadas “turmas de projeto”. Observamos que julgamentos morais impactaram decisões alocativas, numa constante tentativa de “salvar” os alunos mais “merecedores” por meio da oferta de melhores recursos ou percursos escolares.

PALAVRAS-CHAVE: Correção de fluxo. Discricionariedade. Implementação de políticas. Desigualdade.

ABSTRACT: By articulating the results of two research projects focused on the same object, though in different levels, the present article analyzes key aspects of the implementation of an accelerated learning policy for overage students in Rio de Janeiro's public school system, between 2009 and 2014. It also discusses the processes of categorization and discretionary judgement exercised by school agents on the students targeted by the policy in a particular school context. By combining a quantitative and qualitative approach and turning to contributions from the fields of Political Science and Public Administration (LIPSKY, 1980; MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003; LOTTA, 2019), we conclude that few overage students were served by the policy, while others who were not part of its target groups were granted access to its benefits. We also discuss how school principals and teachers exercise discretion as to which students are assigned to special classes at the local level.

KEYWORDS: Accelerated learning. Discretion. Policy implementation. Inequality.

Introducción

Cuando mencionamos el tema del derecho a la educación en Brasil, difícilmente escapamos a la celebración de la conquista democrática representada por la Constitución Federal (BRASIL, 1988). Junto con otros derechos sociales como la salud, la vivienda y la seguridad, la ley más alta del país busca garantizar que, en medio de las profundas desigualdades que caracterizan a la sociedad brasileña, todos los ciudadanos tengan sus necesidades esenciales satisfechas y su bienestar promovido a través de políticas públicas. Sin embargo, la disposición legal de los derechos es sólo el nivel normativo para que estas demandas se garanticen efectivamente.

Este proceso depende, de hecho, de la implementación de estas regulaciones en los servicios públicos entregados diariamente a la población por los llamados "burócratas a nivel de calle", que materializan la imagen del Estado para los ciudadanos en la provisión de políticas públicas en sus diferentes agencias: escuelas, hospitales, centros de asistencia social, entre otros (LIPSKY, 1980; LOTTA, 2019). Es en estos espacios habitados por personas reales, con

diferentes identidades y trayectorias, que actúan en medio de condiciones adversas, que las desigualdades enfocadas por la mayoría de las políticas sociales son, de hecho, combatidas y/o (re)producidas.

En el caso del derecho a la educación, esto es especialmente significativo cuando se trata de dos –de las tres– dimensiones que manifiestan este derecho: acceso, permanencia y aprendizaje (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005). En relación con el primero, muchos estudios muestran el carácter excluyente del bajo acceso a la escolaridad formal que históricamente caracterizó a Brasil (NUNES, 2000). Ante este escenario de desigualdad de oportunidades, varios movimientos sociales comenzaron a organizarse en la lucha por la democratización del acceso a la escuela, culminando en su progresiva (y tardía) expansión a partir de la década de 1960.

Sin embargo, las tensiones que se buscaban contener con la expansión de las vacantes en el sistema educativo se agravaron cuando se observó que una parte de los niños y jóvenes que ingresaban a la escuela presentaban una dificultad significativa de progresión dentro del sistema (RIBEIRO, 1991), experimentada principalmente por estudiantes que antes incluso accedían a ella. Así, aunque el derecho a la educación entendido en el acceso a la escuela está cada vez más garantizado por la progresiva universalización de la oferta educativa, la persistencia del llamado "fracaso escolar" (PATTO, 1999) indica que el derecho a la permanencia y al aprendizaje aún no ha sido efectivo -o se ha materializado- con equidad.

En el movimiento para contener las desigualdades observadas por la expansión de la matrícula en la escuela primaria, se implementaron varias políticas educativas en los estados y municipios del país. Entre ellas se encuentran las políticas de corrección de flujo, implementadas en programas y proyectos para acelerar el aprendizaje, que tienen como objetivo corregir la distorsión edad-grado de los estudiantes con dos o más años de retraso escolar. De acuerdo con el diseño de estas políticas, los estudiantes se organizan temporalmente en clases especiales con un plan de estudios, material y enfoque didáctico estandarizados. Corregido el retraso escolar, la política prevé la posterior reorientación de estos estudiantes en una clase regular, en un año escolar más avanzado, adecuado al grupo de edad, corrigiendo su diferencia de edad y grado y recuperando su aprendizaje.

Sin embargo, varios mapeos realizados sobre estos programas (intensificados en la década de 1990), como el desarrollado por Parente y Lück (2007), apuntan a problemas enfrentados a lo largo de su implementación. Entre ellos se encuentran las fallas estructurales relacionadas con la falta de material didáctico adecuado y de formación docente, la baja

adhesión a la propuesta de progresión continua, el limitado alcance del público objetivo de la política, además de una fuerte resistencia de la comunidad escolar en el trato con estudiantes de repetición múltiple, generalmente reconocidos como indisciplinados, desmotivados y difíciles.

Considerando la relevancia y oportunidad de las políticas de corrección de flujo como estrategia para combatir las desigualdades escolares, Lima (2016) y Oliveira (2017) desarrollaron dos estudios articulados que buscaban comprender, en diferentes niveles, cómo se implementan efectivamente en contextos subnacionales y cuáles son las dinámicas que aumentan las posibilidades de que las desigualdades preexistentes se reproduzcan en la primera línea de implementación. Con este fin, los autores eligieron el caso de la política de corrección de flujo desarrollada en la red de educación municipal de Río de Janeiro desde 2009, y buscaron establecer un diálogo con los estudios de implementación. Estos, originalmente concentrados en los campos de la Ciencia Política y la Administración Pública, han sido cada vez más apropiados por diferentes áreas de conocimiento, pero aún están poco presentes en el campo de la Educación (OLIVEIRA, 2019).

Buscando contribuir en este sentido, traemos en este artículo los principales resultados de estos dos estudios, partiendo de una visión sistémica que reconoce la necesidad de articulación entre las fases de la agenda, formulación, implementación y evaluación (SOUZA, 2006). Es importante destacar que esta división tradicional representa menos una delimitación clara de etapas secuenciales, y más una forma de abordar el complejo proceso de producción de políticas. A partir de este esfuerzo conjunto, tratamos de señalar algunos de los principales desafíos que se plantean a la garantía del derecho a la educación en sus dimensiones de permanencia y aprendizaje para todos, que pueden conducir a la (re)producción de desigualdades incluso en la materialización de políticas que buscan combatirlas, como los proyectos de corrección de flujo.

En este sentido, en los siguientes apartados, buscamos: 1) explicar el marco teórico-metodológico que guio nuestra visión sobre la implementación de la política en pantalla, tanto a nivel "macro" como a nivel "micro"; 2) presentar una visión general de los principales aspectos de la implementación de la política de corrección de flujo desarrollada en el contexto de la red municipal de Río de Janeiro, considerando sus antecedentes, su trayectoria, las disposiciones establecidas y las indicaciones de discreción observadas en la categorización del público objetivo de la política; 3) explorar el potencial de los estudios sobre burocracia y gestión de primera línea para comprender la acción discrecional en la punta; 4) profundizar el análisis de las prácticas de categorización y juicio realizadas en una escuela investigada, asociadas con

la derivación de estudiantes a clases especiales y la asignación de recursos a los diferentes beneficiarios; y, finalmente, 5) hacer breves consideraciones sobre cómo las condiciones encontradas a nivel local, asociadas con representaciones negativas sobre el público objetivo de la política, generaron un terreno fértil para que el derecho de todos a la educación sea resignificado como una recompensa para algunos.

Estudios de implementación en el campo de las políticas públicas: relevancia y posibles recortes

Las revisiones sistemáticas de la literatura, como la presentada por Barrett (2004), indican que la atención prestada a los procesos de implementación es reciente en comparación con los estudios tradicionales sobre políticas públicas. Estos, originalmente enfocados en las fases de la agenda y la formulación, buscaban comprender cómo ciertos temas encajan en la lista de prioridades de un gobierno y cómo se estructuran los planes desarrollados para tratarlos. El poco énfasis puesto en la materialización de estos planes se debió a una visión clásica weberiana de la burocracia implementadora, que implementaría fiel e impersonalmente las directrices de los escalones superiores.

Esta visión, sin embargo, comenzó a ser cuestionada por los hallazgos empíricos de la investigación realizada desde la década de 1960, cuando, en medio de un contexto de guerra fría, la preocupación por el modelo de Estado de Bienestar Social estimuló el desarrollo de estudios que evaluaran las políticas sociales. Estos, a su vez, indicaron una distancia entre los objetivos previstos por las políticas y los resultados alcanzados, generando en los investigadores una curiosidad investigativa sobre la "caja negra" de la implementación (LOTTA, 2019).

Esta primera generación de estudios estuvo marcada por trabajos como el de Pressman y Wildavsky (1973), que mostró cuánto se cambiaron las decisiones centralizadas a lo largo de la cadena de ejecución, y se conoció como *top-down* para centrarse en los procesos de toma de decisiones de alto nivel, es decir, llevados a cabo en la "parte superior". Dichos estudios compartían una perspectiva normativa y entendían que los cambios en las decisiones de las autoridades elegidas (que tenían legitimidad democrática), promovidas por una burocracia no elegida, representaban una distorsión jerárquica y un obstáculo para una implementación exitosa, considerándose, por lo tanto, "fallas" que debían corregirse. Los análisis de este proceso fueron comúnmente seguidos por recomendaciones para reducir el espacio de toma de decisiones en la punta.

Entre las diversas críticas hechas a la perspectiva *top-down*, Bichir (2020) Destaca el excesivo simplismo y racionalismo del modelo, que despreciaba el aspecto político propio inherente a las políticas públicas, marcado por puntos de conflicto y resistencia en las diferentes etapas de su producción. Además, se criticó el énfasis predominante en los formuladores como únicos titulares de legitimidad para la toma de decisiones, ignorando el trabajo creativo realizado por los agentes implementadores, luego reducido a obstáculos en este proceso. Como resultado de estas críticas, las décadas de 1970 y 1980 fueron testigos de una segunda generación de estudios de implementación, que buscaron comprender este proceso de abajo hacia arriba. El enfoque llamado *bottom-up* tuvo como elemento central de análisis ya no los objetivos preestablecidos en la formulación, sino más bien "la política tal como es" (LOTTA, 2019), es decir, las interacciones diarias que caracterizan lo que realmente sucede en la base, durante la prestación de servicios a los usuarios.

Una de las principales contribuciones aportadas por esta segunda generación es la resignificación de la implementación como un proceso creativo, y ya no como una etapa meramente operativa y secuencial a la formulación. El ciclo de producción de políticas ahora se entiende como un proceso continuo de toma de decisiones, en el que los burócratas implementadores, en sus diversas agencias locales, reaccionan a los planes elaborados en los niveles superiores y, a partir de entonces, desarrollan e implementan sus propios programas (MATLAND, 1995). El reconocimiento de que hay una toma de decisiones en la punta ha hecho que muchos académicos dirijan su atención a los llamados "burócratas a nivel de calle" (LIPSKY, 1980) y sus prácticas diarias, que influyen directamente en la entrega de políticas. Dada la centralidad de estos agentes en una de las investigaciones cubiertas en este artículo, volveremos sobre este tema más adelante.

El enfoque *bottom-up* Tampoco fue inmune a las críticas, entre las que se encontraba el excesivo énfasis en la autonomía de los agentes locales, mientras que gran parte de este margen de acción podría manipularse a nivel central, partiendo, por ejemplo, de la provisión de recursos. Las críticas mutuas y los choques entre los dos enfoques se extendieron a lo largo de las dos décadas en cuestión, y condujeron a una tercera generación de estudios en la década de 1990, que buscaban crear modelos sintéticos o alternativos, indicando contextos más apropiados para la adopción de uno u otro. Entre ellos, podemos mencionar el modelo de Matland (1995), que propone analizar cómo interactúan las variables ambigüedad (grado de incertidumbre sobre los medios y propósitos de una política) y conflicto (cómo estos medios y

finés son objeto de disputa) en la producción de contextos de implementación más o menos favorables al análisis *top-down* o *bottom-up*.

En la actualidad, nos encontramos en una cuarta generación de estudios de implementación (LOTTA, 2019), en los que conviven múltiples enfoques y formas de análisis. Influenciadas por áreas como la Sociología, muchas de las investigaciones actuales se centran, por ejemplo, en los nuevos modelos de gobernanza, cada vez más presentes tras la Reforma del Estado de 1995⁵, y que complican el análisis del "gobierno en acción" al traer nuevos actores y arreglos para la realización de políticas públicas. Como señala Lotta (2019), los estudios de implementación llegan a Brasil ya incluidos en este marco de tiempo, especialmente desde los años 2010, pero que buscan responder diferentes preguntas, bajo diferentes enfoques.

Teniendo en cuenta que las políticas de corrección de flujos aparecen con fuerza en la escena nacional en la década de 1990, un período de estímulo a las asociaciones entre el Estado y las organizaciones sociales, su implementación generalmente prevé arreglos entre instituciones públicas y privadas, e interacciones entre actores estatales y no estatales para la prestación del servicio. Al analizar aspectos "macro" de la implementación, como la cobertura de políticas, el perfil de los usuarios atendidos, la definición de los criterios para referir a los estudiantes a las clases del proyecto, la decisión sobre las escuelas que recibirían estas clases y sus capacidades locales, la investigación de Lima (2016) señaló varios desafíos que posiblemente podrían enfrentarse a nivel local y reflejado en los datos observados en la esfera "macro". A partir de estos hallazgos, Oliveira (2017) desarrolló una investigación centrada en el desempeño de los trabajadores de primera línea de la política, los llamados "burócratas a nivel de calle" y sus gerentes directos: maestros, directores y otros agentes que hicieron la traducción local de regulaciones integrales y a veces contradictorias de la política de corrección de flujo adoptada en la red municipal de Río de Janeiro.

Corrección de flujo a nivel de red: arreglos, instrumentos y capacidades

Según Souza (2006), el inicio de un nuevo gobierno se caracteriza como el momento más próspero para los cambios en la agenda política y la presentación de nuevas soluciones a

⁵ Inspirada en el Nuevo Modelo de Gestión Pública (NGP), la experiencia reformista en Brasil comenzó en 1995 a través del Plan Maestro de Reforma del Estado. El Plan buscaba, entre otras cosas, reducir el número de procedimientos burocráticos y aumentar el desempeño y la rendición de cuentas de los burócratas. Entre los principales mecanismos utilizados para lograr estos objetivos se encuentran: el establecimiento de modos plurales de gobernanza a través de contratos de gestión entre entidades públicas y organizaciones sociales; gestión orientada a los resultados, respaldada por objetivos e indicadores; y la adopción de formas institucionales de control (SANO; ABRUCIO, 2008).

los problemas sociales. Posiblemente, una de las mejores expresiones para traducir esta dinámica en relación con la formulación de políticas es "ventana de oportunidad", utilizada por Kingdon (2006), para explicar cómo la elección y el cambio de gobierno tienen el potencial de integrar un conjunto de restricciones que favorecen los cambios en la política o la entrada de nuevos temas en la agenda gubernamental.

En la ciudad de Río de Janeiro, las elecciones municipales de 2008 estuvieron marcadas por las críticas a la política del ciclo, identificada por los docentes y amplios sectores de la sociedad como "aprobación automática". Este argumento ganó opinión pública, motivando a todos los candidatos opuestos al gobierno municipal de Río de Janeiro a incorporar a sus respectivas plataformas electorales el fin de la "aprobación automática", y a definir la mejora de la educación como uno de los puntos principales de la agenda del próximo gobierno, siendo la extinción de ciclos el objetivo de la mayoría de las solicitudes al ejecutivo municipal. En este contexto, en enero de 2009, uno de los primeros actos del alcalde electo fue derogar la política educativa anterior, a través del Decreto 30.340 del 1 de enero de 2009 (RÍO DE JANEIRO, 2009), como respuesta a la crisis educativa instalada en lo que se reconoce como la red pública municipal más grande de América Latina, una referencia para la implementación de políticas educativas innovadoras, y algo vanguardistas, como el Laboratorio Curricular en la década de 1970 y el Programa de Educación Especial, que originó los Centros de Educación Integrada (CIEPs) en la década siguiente.

Según información de la página web de la Secretaría Municipal de Educación, en 2009, la red municipal garantizó la oferta de Educación Infantil, Escuela Primaria (inicial y último año), Educación Especial y Educación de Jóvenes y Adultos (EJA), y tenía 705.659 estudiantes matriculados en unidades escolares ubicadas en áreas urbanas, que comprenden 1062 escuelas regulares, guarderías públicas, conveniadas guarderías y espacios de educación infantil.

El énfasis dado a las evaluaciones externas en el sitio web de la PYME, como punto principal de la agenda educativa de ese año, expresa un aspecto fundamental del modelo de gestión que comenzó a guiar la estructura y operación de la red, que se basó en la implementación de un sistema de evaluación, con el establecimiento de metas y bonificaciones, caracterizando una política de rendición de cuentas y acuerdo de resultados.

En el contexto de la administración pública, el gobierno municipal comenzó a destacar la necesidad de promover un "Choque de Gestión", basado en el modelo de gestión pública de la *New Public Management* (CARRASQUEIRA, 2013), cuyo objetivo es la reestructuración de la maquinaria administrativa a través de la adopción de tres mecanismos fundamentales:

fijación de metas y evaluación permanente de resultados mediante la *rendición de cuentas*, doble planificación (corto y largo plazo) y alineación con organizaciones sociales, personas y sistemas administrativos (gobernanza), incluso a través de asociaciones público-privadas (ARAJO; PEREIRA, 2012). Según Abrucio y Gaetani (2006), estas prácticas, inspiradas en el gerencialismo, expresan la coalición en torno a una agenda de reformas.

En Educación, la agenda de reforma marcó las diferencias entre el plan de gestión que se desarrollaría y la política anterior, y se anunció a través de una política que integraba: planificación estratégica apoyada en datos empíricos; un mayor dinamismo en la gestión de la red, a través de múltiples arreglos y acciones que involucraron particularmente asociaciones público-privadas; implementación de un sistema de evaluación para el monitoreo y medición de la calidad educativa; establecer objetivos basados en evaluaciones externas; Responsabilidad y bonificación.

En la búsqueda de apoyo para la implementación de esta agenda, el Departamento Municipal de Educación (SME) comenzó a divulgar públicamente, además de la baja tasa de aprendizaje y analfabetismo funcional medida en la evaluación diagnóstica aplicada en la red, la distorsión edad-grado como un problema integrado con el bajo rendimiento de los estudiantes. Los datos del Censo Escolar de 2009 indicaron que, en la red pública municipal de Río de Janeiro, 39,9% de los estudiantes matriculados en el 6° grado de la escuela primaria tenían una brecha edad-grado. En el mismo año, la distorsión edad-grado acumuló 35% en los últimos años de la escuela primaria (INEP, 2009).

Con el fin de reducir el analfabetismo funcional y la distorsión del grado de edad, el EMS presentó el Programa de Refuerzo Escolar como la política central del primer año de gestión. De conformidad con la Ley N° 5.215 de 2 de agosto de 2010, que prevé la revisión del Plan Plurianual 2010-2013⁶, el objetivo general del Programa de Refuerzo Escolar, implementado entre 2009 y 2014, fue "reducir la tasa de analfabetismo funcional y el rezago edad-grado con el consiguiente aumento del IDEB en la red pública municipal", y los objetivos específicos fueron: "promover la erradicación del analfabetismo funcional, el rezago edad-grado y calificar el aprendizaje" (RIO DE JANEIRO, 2010, p. 81).

Los proyectos de corrección de flujo se integraron en el Programa de Refuerzo Escolar con el fin de corregir la brecha edad-grado y desbloquear el flujo escolar, a través de las

⁶ De acuerdo con lo anterior en el Plan Plurianual, el Programa de Refuerzo Escolar tuvo como objetivos principales la reducción de la tasa de rezago edad-grado para los estudiantes de 6° grado, de 22% a 10% y la tasa de analfabetismo funcional de 14% a 5%. Sin embargo, según informaciones del MEC/INEP, en 2010, la tasa de distorsión edad-grado en el 6° grado alcanzó el 38,6% de los estudiantes matriculados en la red pública municipal de Río de Janeiro, lo que demuestra la inconsistencia del objetivo establecido.

asociaciones establecidas entre SME, el Instituto Ayrton Senna (IAS) y la Fundación Roberto Marinho (FRM), centrándose en la alfabetización y la aceleración del aprendizaje. En el análisis de la formulación y/o reformulaciones del Programa de Refuerzo Escolar, no se encontraron documentos oficiales que hayan explicado o, todavía, que presentaran, en el ámbito de la EMS, los objetivos del Programa. A pesar de la adopción declarada del modelo de gestión anclado en el *New Public Management*, Cabe destacar la ausencia de indicadores, plazos y definición de metas claras y medibles a alcanzar por el Programa de Refuerzo Escolar y los proyectos de corrección de flujo. Aunque los proyectos están estructurados, como lo registra ampliamente la literatura (CHAVES, 2012; PERONI, 2009), llama la atención que el SGA no ha establecido, para la política, mecanismos externos de control de procesos e información de resultados, aunque ha incorporado, desde el cambio de gestión, mecanismos de *rendición de cuentas* en la política educativa.

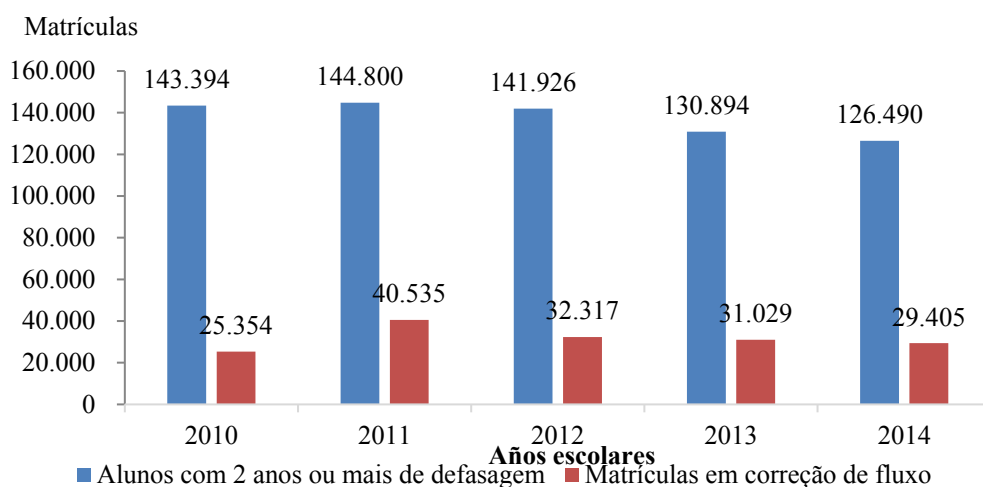
Las entrevistas realizadas con las técnicas responsables de los proyectos de corrección de flujo en los niveles central e intermedio de gestión confirmaron la estandarización de la política y destacaron que la implementación estaría condicionada a las prescripciones de las entidades que tienen las tecnologías, lo que implicó la corrección de la serie distorsión-edad a través de la aceleración del aprendizaje (LIMA, 2016). Entre los criterios establecidos por el Instituto Ayrton Senna y la Fundación Roberto Marinho, estuvieron: la organización de clases homogéneas, exclusivamente con estudiantes con dos años o más de retraso escolar; el límite de 25 estudiantes en las clases de proyecto de los primeros años de la escuela primaria y 30 estudiantes en las clases de los últimos años; participación de los docentes en la formación con alineación en los tres niveles de gestión; Uso de material pedagógico estandarizado y adopción de maestros generalistas en los últimos años de la escuela primaria.

En el punto de la política, los directores de las escuelas y los equipos pedagógicos tenían la libertad de seleccionar a los maestros de los proyectos y distribuir a los estudiantes en las clases, de acuerdo con la edad, el año de escolaridad asistida y el objetivo del proyecto (alfabetización o aceleración del aprendizaje), en un escenario de escuelas estructuralmente diversas. Según Lima (2016), entre 2009 y 2014, las escuelas que ofrecieron la política fueron predominantemente las que concentraron el mayor número de estudiantes con distorsión edad-grado. En este sentido, la distribución de las clases del proyecto en la red municipal se produjo

con asentimiento en escuelas grandes y grandes⁷, caracterizados como aquellos con un alto nivel de complejidad de gestión (OLIVEIRA, 2015).

En cuanto a la cobertura de la póliza en el período investigado, se observó, a partir de los datos del Censo Escolar, que la matrícula en proyectos de corrección de flujo correspondió, en promedio, a 23% de los estudiantes que constituyeron el público objetivo de la política en la red.

Gráfico 1 - Relación demanda-oferta de matrícula en proyectos de corrección de flujo en el sistema de escuelas públicas municipales de Río de Janeiro (2010-2014)⁸



Fuente: Lima (2016)

Paradójicamente, dentro de los límites de la atención realizada, Lima (2016) observó la inscripción en clases de proyectos de aceleración de estudiantes que no presentaban distorsión de edad-grado, o cuya distorsión era de 1 año, en oposición al alcance de la política. También se encontraron discrepancias entre el límite máximo de matrícula en las clases del proyecto en los últimos años de la escuela primaria, con clases con más de 35 estudiantes. Estas incongruencias entre la formulación y la implementación de la política son similares a las encontradas en el estudio de Parente y Lück (2004; 2007), y muestran los amplios márgenes de discreción en la implementación por parte de los agentes a nivel de calle.

El autor también observó cambios sucesivos en el diseño de la política al comienzo de cada año escolar, en relación con el año anterior, incluida la incorporación de nuevos grupos de

⁷ Para ilustrar la complejidad de la gestión de las diferentes unidades escolares que forman parte de la red pública municipal de Río de Janeiro, LIMA (2016) presenta una categorización de las escuelas según el número de matrículas. Los cuatro tipos de establecimientos distinguidos son: unidades pequeñas (con hasta 300 registros), medianas (entre 301 y 700 registros), grandes (entre 701 y 900 registros) y de gran tamaño (más de 900 inscripciones).

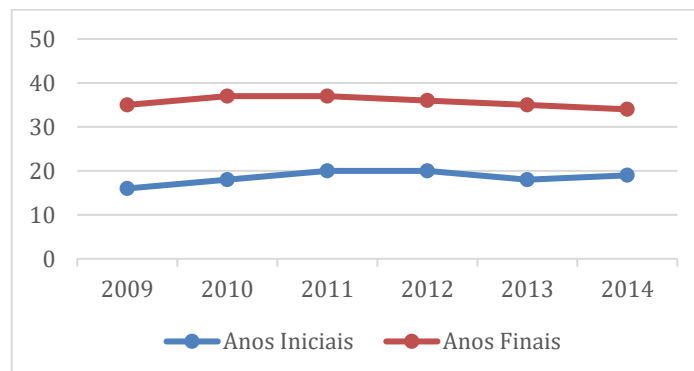
⁸ Azul: Estudiantes con 2 años o más de retraso / Rojo: Matrículas en corrección de flujo

estudiantes. El rediseño parece haber tenido el sentido de dar mayor dinamismo a la política y adaptarla a las demandas de las escuelas y los estudiantes, requiriendo que los gerentes, maestros y otros involucrados en la implementación se apropien de los cambios y reconozcan en ellos mejores condiciones para lograr los objetivos establecidos.

El estudio de las trayectorias de los estudiantes, que involucró el análisis de los cursos de trayectoria escolar entre 2010 y 2014, mostró que los estudiantes matriculados en las clases de los proyectos de corrección de flujo eran en su mayoría hombres, no blancos, más pobres, con madres menos educadas y con niveles más altos de distorsión de edad-grado que los estudiantes que se mantuvieron en clases regulares (LIMA, 2016). Además de señalar un patrón de reproducción de las desigualdades, y reforzar la mayor vulnerabilidad al fracaso escolar (entendido como repetición) a la que está sujeto cierto grupo: los niños negros (ORTIGÃO; AGUIAR, 2013) – el investigador observó un posible indicio de un posible efecto de la política sobre la recuperación del aprendizaje de estos jóvenes, a partir de los resultados de sus trayectorias escolares en 2014. Al final de la escuela primaria, los estudiantes que se habían sometido a proyectos de corrección de flujo se centraron en resultados considerados menos prometedores: clases para jóvenes y adultos, nueva inscripción en proyectos de corrección de flujo en la escuela secundaria o nuevas desaprobaciones enfrentadas en esta etapa. Con respecto a este último resultado, cabe destacar que, entre los 1062 estudiantes que habían pasado por clases de proyecto en la escuela primaria y que estaban matriculados en el 1er grado de la escuela secundaria en 2013, 634 (59,7%) fueron desaprobados al año siguiente, permaneciendo en este mismo grado en 2014 (LIMA, 2016, p. 191).

En relación con el resultado de la política, hay una reducción insignificante entre las tasas de distorsión de las series de edad observadas en el año inicial de su implementación (2009) y en el último año del análisis (2014).

Gráfico 2 - Distorsión edad-grado en el primer y último año de la escuela primaria en la red municipal de educación pública de Río de Janeiro (2009-2014)⁹



Fuente: Elaboración propia a partir del INEP (2009-2014)

Aunque no es posible establecer una relación causal, parece plausible considerar algunos elementos que se presentan como posibles hipótesis para este resultado: la ausencia de normas claras sobre aspectos de la política, los sucesivos cambios observados en su diseño, la alta complejidad de la gestión observada en la implementación de las escuelas, y la discreción de los directores para la definición de los beneficiarios de la política, eso finalmente fue magnificado por estos mismos factores. Este margen de libertad en el punto de implementación fue precisamente el foco de la investigación de Oliveira (2017), que utilizó estudios sobre la burocracia a nivel de calle para comprender mejor las lógicas que motivaron su ejercicio.

Burocracia a nivel de calle: una mirada a la "primera línea" del piso de la escuela

En la breve trayectoria de los estudios de implementación presentados anteriormente, mencionamos el punto culminante que los agentes locales reciben de la llamada segunda generación. Estos agentes (maestros, policías, trabajadores sociales, entre otros) fueron nombrados como "burócratas a nivel de calle" en el trabajo seminal de Michael Lipsky (1980), y definidos como trabajadores de servicios públicos de primera línea que interactúan directamente con los usuarios / beneficiarios de políticas y servicios. Un elemento clave para entender su relevancia es el margen de libertad que tienen para determinar cuáles, cuántos y cómo se entregarán derechos, beneficios y sanciones a los ciudadanos. Esta libertad relativa se llama en la literatura de discreción, y puede referirse tanto al espacio de acción mismo, dejado abierto por la política, como a la acción misma.

⁹ Azul: Años Iniciales / Rojo: Años Finales

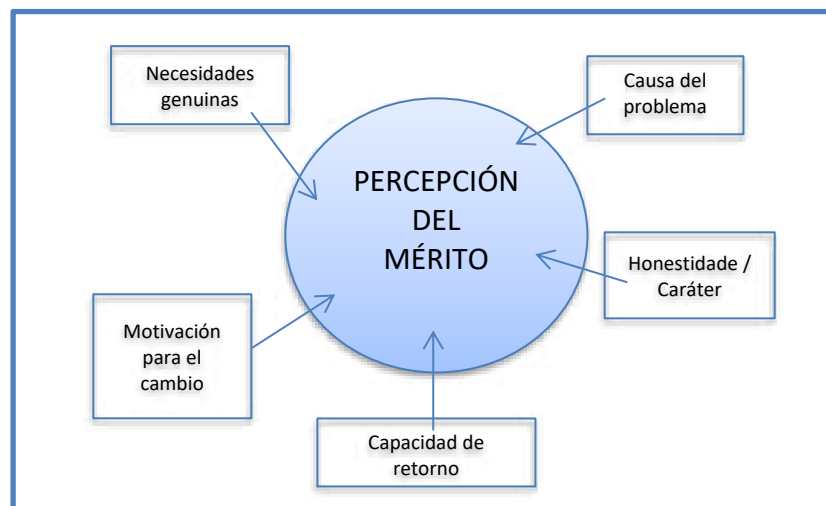
Entre los diversos elementos que unen a estos profesionales de diferentes áreas, sistematizados por Lipsky (1980) y representados por Lotta (2019), está el hecho de que materializan la imagen del Estado para los ciudadanos, siendo su rostro más evidente. Además, son los principales responsables de transformar normas integrales y abstractas en prácticas concretas, generalmente en medio de situaciones impredecibles y en un contexto de escasez de recursos y trabajo intenso, dando lugar a diversas improvisaciones e innovaciones. Finalmente, estos trabajadores están bajo una doble presión: de "arriba", para aumentar su productividad y eficiencia, y de "baja", para ofrecer un servicio más personalizado a cada usuario.

Este contexto a menudo conduce al desarrollo de *mecanismos de afrontamiento* o estrategias de afrontamiento, como priorizar casos más fáciles o que ofrezcan mayor posibilidad de retorno. Otras actividades comunes a los diferentes burócratas a nivel de calle, que implican altos niveles de discreción, son: 1. selección, clasificación y categorización de usuarios ("quién es quién" o dónde cae bajo la política); 2. distribución de beneficios y sanciones ("quién recibe qué"); 3. estructurar los contextos de interacción ("quién recibe qué, cuándo, con qué frecuencia y de qué manera"); y 4. socialización de los ciudadanos como usuarios del Estado (el acto disciplinario de enseñar a ser un "buen ciudadano", merecedor de servicios públicos). Ninguno de estos procesos es neutral o restringido a reglas formales, ya que no pueden predecir la totalidad de situaciones encontradas a nivel de calle, ni su complejidad. Por el contrario, muchos de estos juicios están permeados por estigmas sociales, y pueden terminar reproduciendo desigualdades a medida que los grupos en situaciones de mayor vulnerabilidad son categorizados como "difíciles" (LOTTA; PIRES, 2020) o "menos merecedores" (OLIVEIRA; PAES DE CARVALHO, 2019), recibiendo entonces menor prioridad en la distribución de recursos o acceso a derechos.

En relación con este último aspecto, es importante mencionar que otros autores después de Lipsky (1980) profundizaron su comprensión de los factores explicativos de la acción discrecional en primera línea más allá de la necesidad de adaptación o autoconservación. De hecho, los casos elegidos para recibir un tratamiento prioritario o mejor pueden ser incluso los más difíciles, siempre que los usuarios en cuestión sean considerados **dignos de estos** esfuerzos. Autores como Maynard-Moody y Musheno (2003) señalan la relevancia de la dimensión moral en los juicios de los burócratas implementadores, que pueden desplegarse para ofrecer un servicio extraordinario a los ciudadanos "merecedores" (extrapolando pronósticos políticos formales), o "golpe de celo" y ofrecer lo mínimo a aquellos que se consideran "indignos".

Esta percepción del mérito, a su vez, estaría atravesada por representaciones culturales a menudo estereotipadas, y resultaría de la evaluación (in)consciente del agente ejecutor sobre el beneficiario basada en cinco factores principales: i) cuánto necesita el ciudadano-usuario la política (cuál es su "falta" o **necesidad genuina**); ii) su grado de responsabilidad o culpa por la situación en la que se encuentra (**causa del problema**); iii) su motivación para el **cambio**; iv) su **honestidad / carácter** (si está siendo "inteligente" al buscar algún beneficio indirecto para sí mismo a través de la política o servicio en cuestión); y, finalmente, v) **su oportunidad de volver** a los esfuerzos realizados por los burócratas ejecutores. Esta evaluación de soda de merecedores se puede ilustrar con la siguiente figura.

Figura 1 - La percepción de merecedor por parte de los agentes de primera línea



Fuente: Oliveira (2017, p. 150), con sede en Maynard-Moody y Musheno (2003)

En el caso de la política educativa analizada, estas dinámicas no solo participan en estas dinámicas los burócratas "prototípicos" a nivel de calle –es decir, docentes que tienen contacto directo y diario con los estudiantes (beneficiarios finales)– sino también los agentes que podemos llamar sus gestores directos (GASSNER; GOFNER, 2018), en este caso, directores de escuelas. Estos burócratas, comúnmente identificados en la literatura como "de rango medio" (LOTTA; PLATILLO; OLIVEIRA, 2014; OLIVO; ABRUCIO, 2018), son responsables tanto de la gestión de los equipos públicos (recursos, estándares, etc.) como de las personas (burócratas a nivel de calle), mediando entre el alto escalón y la punta, y coordinando la implementación de la política a nivel local. Por presentar un perfil híbrido (LIMA, 2019; MOTA, 2018), ahora comparten tareas de coordinación con los escalones superiores, o asumen un contacto más directo con los estudiantes. En el caso de la investigación en pantalla,

destacamos el papel de los directores en una actividad típica a nivel de calle: la clasificación y categorización de los usuarios, y la distribución de beneficios y sanciones de los mismos. En otras palabras, al ser responsables de la organización de las clases y la distribución de los profesores en la escuela, estos agentes asumen un papel clave en la decisión de quiénes son "estudiantes del proyecto" y su referencia a clases específicas, asociadas con la asignación de recursos a estas clases. Dada esta especificidad, los directores son tratados por las investigaciones articuladas en este artículo como agentes a nivel de calle, junto con los maestros.

Analizar la implementación de una política educativa basada en el enfoque en la burocracia a nivel de calle y su gestión directa, frente al tema de la desigualdad, significa elegir como elemento central la discrecionalidad ejercida por los agentes implementadores, sus factores explicativos y sus efectos materiales y simbólicos sobre los usuarios: estudiantes multi repetidores, que generalmente acumulan marcadores de exclusión social.

Corrección del flujo a nivel escolar: categorización, juicio y (re)distribución

A partir del amplio mapeo realizado por Lima (2016) – que señaló la prevalencia de escuelas grandes o grandes entre los que organizaron, durante el período seleccionado, clases de corrección de flujo (las llamadas "clases de proyecto") en la red pública municipal de Río de Janeiro – Oliveira (2017) seleccionó una unidad escolar con este perfil para profundizar en un estudio de caso sobre la implementación de la política. Así, la escuela seleccionada tenía más de 900 matrículas, asistía a más de una etapa de escolaridad y había organizado clases de (re)alfabetización¹⁰ y la aceleración del aprendizaje desde 2010, es decir, el primer año de aplicación efectiva de la política. Además de los desafíos de gestión que su tamaño y tipo de atención ya le imponían, la escuela no tenía un coordinador pedagógico en ese momento, que pudiera articular las diversas etapas de la enseñanza y los frentes de trabajo.

El contexto de implementación que se presentó a nivel local estuvo marcado, por lo tanto, por la escasez de recursos (humanos y materiales) y la consiguiente sobrecarga de trabajo experimentada por el equipo docente y de gestión. Así, los procesos de categorización, priorización y asignación ya comunes a la primera línea adquirieron aún más una dimensión moral, implicando juicios sobre qué usuarios merecerían los pocos recursos disponibles. Esta

¹⁰ Aunque el término no parece apropiado, ya que los estudiantes que han sido alfabetizados no necesitan volver a ser alfabetizados, la resignificación del término alfabetización asume, según LIMA (2016), un sentido político, demarcado por el Departamento de Educación. En ese momento, después de identificar las tasas de analfabetismo funcional, informó en entrevistas que "la red de Río sabía cómo alfabetizar, pero no "volver a alfabetizar".

situación de racionamiento y disputa se vio agravada por la llegada de los proyectos, que introdujeron una demanda adicional de trabajo, considerada especialmente desafiante al lado del público atendido.

El principal instrumento utilizado para el análisis cualitativo de los procesos de toma de decisiones que caracterizaron la implementación de la política a nivel local fue la realización de entrevistas semiestructuradas con 32 miembros de la comunidad escolar, descritas en la siguiente tabla:

Tabla 1 - Sujetos participantes en el estudio de caso

Función/descripción	Sujetos entrevistados
Gerentes	<ul style="list-style-type: none"> • Gerente General • Subdirector
Agentes educadores	<ul style="list-style-type: none"> • Agente Educador 1 • Agente Educador 2
Profesorado	<ul style="list-style-type: none"> • Profesor de la clase de proyecto de fin de carrera • Profesora de inglés de la clase de proyecto de los últimos años • Ex profesor de inglés de la clase de proyecto en los últimos años • Ex profesor de clase de proyecto de los últimos años • Ex profesor de clase de proyecto de los últimos años 1 • Ex profesor de clase de proyecto de los últimos años 2 • Ex profesor de clase de proyecto de los últimos años 3 • Ex profesor de clase de proyecto de los primeros años • Profesor de matemáticas de clases regulares, entre ellas, una clase de 6° grado cuyos alumnos eran en su mayoría de proyectos de los primeros años • Profesor de matemáticas de clases regulares • Profesor de portugués de clases regulares • Profesor de música de clases regulares • Profesor generalista de los primeros años
Estudiantes regulares de 8° grado	<ul style="list-style-type: none"> • 3 niñas • 6 niños
Estudiantes de clase del proyecto de corrección de flujo ¹¹	<ul style="list-style-type: none"> • 2 niñas • 4 niños

Fuente: Oliveira (2017, p. 86)

Las entrevistas duraron un promedio de 40 minutos en el caso de profesores y directivos, y 10 minutos en el caso de los estudiantes, y todas se realizaron dentro de la propia escuela durante los meses de junio, julio y septiembre de 2016 (ya que agosto fue el mes de receso de ese año, debido a los juegos olímpicos en la ciudad). Después de ser transcritas por el

¹¹ La clase en cuestión fue la única que quedó entre las "clases de proyecto" en 2016, y correspondió a la terminalidad de la escuela primaria (aceleración del aprendizaje programada para el 8° y 9° año). Hay una excepción a la descripción de los participantes en este grupo: uno de los estudiantes entrevistados era un graduado de este mismo proyecto, que había completado el año anterior a la entrevista (2015). Estaba visitando la escuela el día en que los otros estudiantes fueron entrevistados, y accedió a grabar una entrevista con nosotros, habiendo sido incluido en este grupo.

investigador, las entrevistas fueron analizadas con la ayuda del software Atlas T.I, a través del cual fueron codificadas bajo cuatro temas principales de interés para la investigación: percepciones sobre la política; percepciones sobre los usuarios; percepciones sobre la escuela; y ejercicio de discreción (relacionado con la referencia de los estudiantes a los proyectos y otras decisiones de asignación que involucran a este público objetivo).

Además de permitir una aproximación a las acciones concretas que caracterizaron la implementación de la política – reconstruida por los sujetos participantes en sus narrativas – la realización de entrevistas fue fundamental para mapear "creencias, valores y sistemas de clasificación de universos sociales específicos" (DUARTE, 2004, p. 215), que son precisamente la base del ejercicio discrecional por parte de los agentes de primera línea, y, por lo tanto, ese debería ser el foco de atención en los análisis de campo (LOTTA, 2014). A la luz de la literatura sobre burocracia a nivel de calle, buscamos comprender qué tipo de categorización sobre los beneficiarios de la política surgió de los informes de los agentes entrevistados, y cómo las clasificaciones presentadas podrían relacionarse con la evaluación sumativa del mérito propuesta por Maynard-Moody y Musheno (2003). Luego, a partir del título simbólico de "merecedor" o "no merecedor" resultante de este proceso, que influye en la distribución de beneficios y sanciones entre los usuarios, buscamos comprender el ejercicio de la discreción de estos agentes en relación con el público objetivo de la política a partir de la acción o decisión asignativa tomada. Esto, de nuevo en diálogo con la literatura, podría asociarse con ofrecer un servicio extraordinario a los merecedores (en un intento de "salvarlos"), o mínimo para los que no lo merecen (como una forma de "castigarlos" o disciplinarlos).

Esta categorización del público objetivo de la política por agentes implementadores aparece más explícitamente en el siguiente informe de un miembro del equipo de gestión:

*El estudiante del proyecto, tienes un estudiante que tiene un problema emocional, tienes un estudiante que tiene **un problema cognitivo**, y tienes al estudiante que está, digámoslo así, ordenado de una manera incorrecta y perezosa. Tienes tres tipos de personas en esta clase. Entonces, para el que tiene dificultades para aprender, puedes hacer algo. El que es perezoso puede, pero ... Está allí. Pero el que tiene un problema en el comportamiento ... Es difícil. Entonces este lo toma. Y esto, ya veo, puedo estar equivocado, pero pongámoslo de esta manera, esa es mi opinión personal [...] en un proyecto de clase de 20, les digo que más del 50% tiene problemas de comportamiento (Equipo de gestión, 2016, nuestros grifos).*

Esta categorización tripartita de los beneficiarios de la póliza puede analizarse a la vista de los elementos que conforman la evaluación del mérito de la soda. En este sentido, con la excepción de los estudiantes que tendrían una verdadera dificultad (y por lo tanto necesidad) de

aprendizaje (un "problema cognitivo"), para quienes se podría hacer algo, los otros estudiantes del proyecto podrían incluso ser considerados responsables de su propia situación de fracaso escolar en la medida en que presentarían un problema moral (pereza) – que también acompaña a una baja motivación para el cambio – y emocional (mal comportamiento), lo que resulta en una baja probabilidad de volver a los esfuerzos realizados para su recuperación. Si la mayoría de los estudiantes en las clases de proyectos se identifican con este último perfil, por quien poco se puede hacer, concluimos que la creencia en el potencial de la política para lograr su objetivo en la implementación es baja. De hecho, el entrevistado refuerza esta percepción más adelante en la entrevista: "*Así que es más difícil, no es que no crea en el trabajo del proyecto, no creo que pueda funcionar tan bien por eso*". (Equipo Directivo, 2016).

La asociación de la categoría "estudiante de proyecto" con usuarios "no merecedores" generalmente resultó en la atribución de un menor grado de prioridad para satisfacer sus demandas. En cuanto a la distribución de los beneficios que caracterizan el servicio educativo escolar, la asignación de recursos a los diferentes estudiantes pareció favorecer a los de las clases regulares. Los escasos materiales didácticos, por ejemplo, como ocurría con el libro de inglés en el momento de la investigación, comenzaron a ser reservados por el profesor de la asignatura para las clases regulares, ya que no tenía sentido "*malversar estas clases*" para "usar material en una clase que *no tendrá el retorno que tendría otra clase*", y eso presentaba "*una consternación con el material*". (Discursos del profesor de inglés que había enseñado en clases de proyecto, 2016, nuestro grifo)

Esta percepción negativa también se aplicó a la propia política, considerada un "maquillaje" hecho por la pyme para "limpiar" las clases regulares (concentrando a los "estudiantes problemáticos" en las clases del proyecto), ya que solo ellos serían sometidos a evaluaciones externas, impactando los índices educativos de la red. En cuanto a la recuperación efectiva del aprendizaje, sin embargo, la política "se debe, sin lugar a dudas" (Discurso de un antiguo profesor de proyecto, 2016), debido a una serie de problemas estructurales que se le atribuyen, incluida la metodología didáctica considerada obsoleta (el uso de teleclases ofrecidas por la Fundación asociada) y el formato de polivalencia docente, en el que solo un profesor experto se encargó de enseñar las diversas disciplinas del plan de estudios, incluso en los últimos años de la escuela primaria.

En este sentido, cabe destacar las redes de cooperación que los docentes crearon como estrategia para enfrentar el reto de enseñar contenidos que no dominaban. Por ejemplo, un profesor de matemáticas que asistió a clases regulares dedicó algo de tiempo libre a ir a las

clases de proyecto y responder preguntas de los estudiantes y / o apoyar al maestro regente en la enseñanza de la disciplina. En cuanto a la metodología didáctica estandarizada, considerada poco atractiva por los docentes, pero cuya adopción era obligatoria de acuerdo con las directrices de la política, también observamos el ejercicio de la discreción de los docentes, que producían, compartían y utilizaban materiales alternativos en sus clases, a pesar del riesgo de supervisión de los órganos superiores.

Sin embargo, aunque un punto fuertemente criticado de la política fue precisamente la concentración, en la misma clase, de los casos más difíciles, hubo situaciones en las que esta lógica de limpiar las clases regulares parecía repetirse en la acción organizativa de la propia escuela, como un intento de "salvar" a los estudiantes merecedores. Un caso simbólico fue la agrupación, en la misma clase regular de 6º grado, de estudiantes provenientes de proyectos sucesivos en los años iniciales, junto con estudiantes repetidores de este grado en el año anterior, y con estudiantes transferidos de otras escuelas. Según el informe de un educador entrevistado, esta decisión incluso había sido cuestionada en una reunión de padres: "*si fue una clase que tuvo un problema el año pasado y el año pasado, ¿por qué volvieron a juntar a todos en sexto grado?*" (Habla de uno de los responsables, 2016). Habiendo escuchado que la idea sería que se hiciera un trabajo diferenciado con ellos, la entrevistada reconoce que esta agrupación perjudica mucho "*no solo en lo pedagógico, sino también en la disciplina*", en sus palabras. Sin embargo, dice que la escuela todavía estaba tratando de encontrar la mejor "fórmula" para organizar las clases, porque si por un lado la mezcla de estudiantes sería positiva, por el otro, "*esta clase que no es muy buena dificulta el rendimiento de aquellos niños que realmente quieren aprender, que podríamos hacer un mejor trabajo y tener un mejor resultado en la escuela*" (Discurso del agente educador entrevistado, 2016).

Una lógica similar que busca preservar a los usuarios "merecedores" de situaciones potencialmente desfavorables también se encontró como la base de acciones discrecionales relacionadas con la derivación de estudiantes a las clases del proyecto. En relación con este punto, es importante recordar que la discrecionalidad en la punta terminó ampliándose debido a las sucesivas transformaciones que atravesó la política, implicando cambios en los criterios de inclusión de los estudiantes en los diferentes proyectos. La respuesta del director a la pregunta sobre cómo se hizo esta remisión ilustra cómo se interpretan las reglas integrales y se traducen en acciones frente a casos imprevistos o regulados. Después de responder inicialmente que "*no es la gente la que elige, es la regla: son dos años de retraso*", el director (2016, nuestros grifos), agrega:

*Incluyendo con esto también el uso del niño. A veces el estudiante puede ser indicado para un proyecto debido a la edad, pero está muy bien alfabetizado, fue algún otro problema de viaje allí que ... Había uno aquí que era mayor, pero no comenzó la escuela hasta demasiado tarde. Así que **no tenía un perfil de** proyecto, solo era mayor porque algo sucedió allí al principio, **entonces podemos sacarlo del proyecto.** [...] Lo estaba siguiendo, estaba bien, así que no había necesidad. Pero sin **conocer a nadie, la regla** es dos años de retraso.*

Considerando que la política en cuestión estaba destinada a resolver dos problemas, al principio articulados – la distorsión de la serie de edad, resultante de las repeticiones, y el bajo aprendizaje que mostró – ¿qué hacer en situaciones más complejas, cuando, por ejemplo, un estudiante tenía retraso en la edad, pero no tenía dificultades de aprendizaje? Los resultados indican que esta decisión dependió de la percepción que el agente tenía sobre la póliza, el usuario en cuestión y la medida en que se beneficiaría o sería perjudicado por el servicio ofrecido. En el discurso del director, el estudiante es presentado como un ciudadano "merecedor", que no es responsable ni culpable de la situación en la que se encuentra. Aunque presentaba un problema de retraso escolar que lo encajaba en la categoría a cumplir por la política, esta condición no era el resultado de repeticiones (asociadas a la pereza o mal comportamiento). Por el contrario, su retraso se debió a factores externos, a algo que sucedió "allí al principio", perjudicando su acceso a la escuela a la edad adecuada. Además, parecía ser un buen estudiante, que estaba bien alfabetizado. En otras palabras, lo contrario del perfil de "estudiante de proyecto" descrito anteriormente, por lo que su inserción en estas clases "problemáticas" podría perjudicarlo más que contribuir a su éxito escolar.

Sin embargo, en las (raras) circunstancias en las que predominaba una percepción positiva de los proyectos, como por parte de una maestra que estaba disponible para hacerse cargo de estas clases, creyendo en el trabajo que hacía, el esfuerzo de "salvación de los merecedores" siguió el camino opuesto: la búsqueda de su inscripción en estas clases, incluso cuando ya no había un retraso de edad. Aunque no tuvo éxito en su intento de referir a un estudiante (que ya había estado en una clase de proyecto en los primeros años) a la clase de proyecto en los últimos años de los cuales fue regente, el maestro en cuestión le ofreció clases de refuerzo adicionales después de las horas de sus clases regulares. La estudiante, considerada "merecedora", fue descrita por su buen carácter y su necesidad genuina ("*Era una persona, una estudiante maravillosa, pero [para quien] le faltaba todo*"), externalidad de la causa de su problema ("*la arrojaron de 4° a 6° grado, un "absurdo"*"), y su motivación para el cambio ("*Estudiaba por la mañana, y cuando terminaba, no se iba, se quedaba conmigo hasta la 1:00 p.m. arriba*".), según la maestra regente.

Finalmente, si el título de "merecedor" garantizaba a los estudiantes un trato más considerado o prioritario en la (re)distribución de los beneficios escolares, la categorización como "no merecedor" podría ir acompañada de aún más sanciones, como en el caso de aquellos que buscaron "engañar" al sistema, buscando ventajas indirectas (por *ejemplo*: "*el estudiante que tuvo el desplante de repetir, pensando que iba a Acelera y no hacer nada, y pasar de todos modos*", en el discurso de uno de los agentes educadores entrevistados en 2016). En este sentido, era notable la situación de un alumno regular de 8º grado que llegaba con más de dos años de retraso, y que siempre decía pedir ser incluido en proyectos de aceleración, sin poder ingresar. Según el estudiante (2016), "*dicen que es la computadora la que elige bien, la computadora se mueve sola. Nunca lo he visto, la computadora se mueve sola*". Aunque cayó en la categoría prevista por la política, es posible que este estudiante fuera considerado "inteligente" al intentar un atajo a la terminalidad más rápida de la escuela y, en consecuencia, castigado con la imposibilidad de acceder a las clases del proyecto. Esta hipótesis explicativa dialogaría con una de las actividades típicas a nivel de calle mencionadas en el apartado anterior: la disciplina de los ciudadanos como buenos usuarios del Estado, enseñándoles quién merece recibir qué, de qué manera y bajo qué circunstancias.

Consideraciones finales

Al articular dos estudios que se centraron en la implementación de una política educativa en dos niveles: el macro, la red de educación pública y el micro, de una escuela que forma parte de esta red, buscamos arrojar luz sobre un tema reciente en los estudios de la burocracia a nivel de calle: la (re)producción de desigualdades en la primera línea de implementación. Esta agenda en construcción busca comprender cómo incluso las políticas formuladas con el objetivo de reducir las desigualdades, como la corrección de flujos, terminan (re)produciéndolas cuando se materializan en los encuentros cotidianos de los ciudadanos con el Estado.

Entre los mecanismos que explican este proceso, Pires (2019) destaca tres: la resistencia de los agentes locales en relación con una política, eligiendo consecuentemente no implementarla; las dinámicas de clasificación y juicio realizadas por burócratas de primera línea, quienes, atravesados por estereotipos sociales, terminan excluyendo o no priorizando a los grupos más vulnerables de acceso a bienes y derechos; y el control moral sobre la permanencia de los usuarios como beneficiarios de una póliza, que en ocasiones tiene la prestación de un servicio discontinuado, al presentar comportamientos inesperados. El caso explorado en este artículo está relacionado con el segundo tipo de mecanismo, centrado en los

procesos de categorización de los usuarios y el grado de prioridad atribuido a sus demandas, en el contexto del servicio educativo.

Es importante destacar que el enfoque en los burócratas callejeros y sus gerentes directos no busca culpar a estos servidores públicos que constituyen la mayoría en el país – y que trabajan en un contexto de imprevisibilidad, pocos recursos, múltiples presiones y sobrecarga de trabajo – por los resultados de las políticas atravesadas por diversos conflictos y problemas estructurales. El énfasis en estos agentes busca mostrar que, aunque a menudo devaluados, son importantes tomadores de decisiones cuando se trata de "gobierno en acción", y, precisamente para esto, necesitan ser el foco de atención, capacitación y la provisión de mejores condiciones de trabajo.

Mediante el análisis de los aspectos macro de la política de corrección de flujo implementada en la red municipal de Río de Janeiro, buscamos una mejor comprensión de los desafíos enfrentados en la punta. Fue posible percibir, por ejemplo, que las reglas poco claras y a veces contradictorias abrían un gran margen de discrecionalidad a nivel escolar, sin que hubiera una dirección para su buen uso, entendido como uno que genera más equidad e inclusión, el objetivo final de cualquier política social. Además, la priorización de más criterios administrativos (por ejemplo, número de estudiantes con distorsión de edad y aulas disponibles) que pedagógicos (escuelas que cumplieran con mejores condiciones de implementación, como un equipo de gestión completo) generó un terreno fértil para que se activaran juicios morales basados en estereotipos sociales en las decisiones de asignación sobre los pocos recursos disponibles. También hubo una falta de incentivos para que los gerentes directos de primera línea elijan la "plata de la casa" (LIMA, 2016, p. 94) para trabajar con proyectos de (re)alfabetización, como lo espera la política, en lugar de impartir estas clases a maestros que son nuevos en la escuela, como generalmente se observa en la investigación. De hecho, la distribución de los maestros en las clases suele ser tarea de los directores de las escuelas, que pueden guiarse por principios de mayor o menor equidad. Sin embargo, también dependen de un mayor poder de persuasión cuando se trata de la asignación de maestros en clases más desafiantes, como proyectos. La ausencia de cualquier gratificación (simbólica o material), en este sentido, hizo que pocos maestros se sintieran estimulados a asumir una función que requeriría más trabajo y agotamiento emocional.

El diálogo constante entre las especificidades de una política educativa y el campo más amplio de estudios de implementación buscado en este trabajo nos permite comprender mejor qué acerca a los agentes educativos a otros trabajadores que materializan la imagen del Estado

para el ciudadano. Además, arroja luz sobre las dinámicas que transforman los derechos universales, como la educación, en recompensas para algunos, en un escenario de escasez de recursos y arraigo de estigmas sociales.

AGRADECIMIENTOS: Este trabajo fue realizado con el apoyo de la Coordinación para el Perfeccionamiento del Personal de Educación Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamiento 001. Agradecemos a la Red de Estudios sobre la Implementación de Políticas Públicas Educativas (REIPPE), con la colaboración del Itaú Social, por el apoyo financiero para las traducciones de este artículo al inglés y al español. También agradecemos a la Fundación de Apoyo a la Investigación de Río de Janeiro (FAPERJ).

REFERENCIAS

ABRUCIO, F. L.; GAETANI, F. Avanços e perspectivas da gestão pública nos Estados: Agenda, aprendizado e coalizão. *In: BRASIL. Avanços e perspectivas da gestão públicas nos Estados*. Brasília, DF: CONSAD; FUNDAP, 2006.

ARAÚJO, P. G.; PEREIRA, J. R. Análise da aplicabilidade do modelo gerencial na administração municipal. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1179-1199, out. 2012. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/rap/a/47ssHjpHYHz7HSs49WDZ9FD/abstract/?lang=pt>. Acceso el: 27 Mar. 2022.

BARRETT, S. M. Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. *Public Administration*, Oxford, v. 82, n. 2, p. 249-262, 2004. Disponible en: <https://perguntasapo.files.wordpress.com/2014/06/sbarrett-.pdf>. Acceso el: 27 Mar. 2022.

BICHIR, R. Para além da “fracassomania”: Os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. *In: MELLO, J.; RIBEIRO, V. M.; LOTTA, G.; BONAMINO, A.; PAES DE CARVALHO, C. (org.). Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: Experiências recentes das políticas das desigualdades*. Brasília, DF: Ipea, 2020. Disponible en: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10176/1/Para%20alem%20fracassomaniaCap01.pdf>. Acceso el: 27 Mar. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Consultado el 27 de septiembre. 2022.

CARRASQUEIRA, K. C. **A Política de responsabilização educacional do município do Rio de Janeiro**. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013. Disponible en: <https://ppge.educacao.ufrj.br/dissertacoes2013/dkcarrasqueira.pdf>. Acceso: 08 Feb. 2022.

- CHAVES, D. S. P. Políticas Públicas e reconfiguração da escola pública: Programa Acelera Brasil. *In: ENCONTRO REGIONAL DE HISTÓRIA DA ANPUH*, 15., 2012, São Gonçalo, Rio de Janeiro. **Anais** [...]. Rio de Janeiro, 2012.
- DUARTE, R. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Educar em Revista**, n. 24, p. 213-225, 2004. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/educar/article/view/2216/1859>. Acesso: 25 sep 2022.
- GASSNER, D.; GOFEN, A. Street-level management: A clientele-agent perspective on implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 28, n. 5, p. 551-568, 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/327212640_Street-Level_Management_A_Clientele-Agent_Perspective_on_Implementation. Acesso el: 27 Mar. 2022.
- INEP. **Censo Escolar (2009)**: Microdados. Brasília, DF: MEC, 2009. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar>. Acesso em 13 abr. 2022.
- KINGDON, J. Como chega a hora de uma ideia. *In: FERRAREZI, E.; SARAIVA (org.). Políticas públicas: Coletânea*, v. 1. Brasília, DF: ENAP, 2006.
- LIMA, M. F. M. **Correção de Fluxo na Rede Pública Municipal do Rio de Janeiro (2009-2014)**: Aspectos da política e as trajetórias dos alunos. 2016. Tese (Doutorado em Educação) – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://docplayer.com.br/78178988-Correcao-de-fluxo-na-rede-publica-municipal-do-rio-de-janeiro-aspectos-da-politica-e-as-trajetorias-dos-alunos.html>. Acesso: 11 Mar. 2022.
- LIMA, N. M. C. Diretores escolares: Burocratas de nível de rua ou médio escalão? **Revista Contemporânea de Educação**, v. 14, n. 31, p. 84-103, set./dez. 2019. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rce/article/view/25954/>. Acesso el: 27 Mar. 2022.
- LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service**. New York: Russel Sage Foundation, 1980.
- LOTTA, G. S. Agentes de implementação: Uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 65, p. 186-206, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/10870/40890>. Acesso: 25 sep. 2022.
- LOTTA, G. S. A política pública como ela é: Contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. *In: LOTTA, G. S. (org.). Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Brasília, DF: Enap, 2019. Disponível em: https://repositorio.ena.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20no%20Brasil.pdf. Acesso el: 27 Mar. 2022.
- LOTTA, G. S.; PIRES, R.; OLIVEIRA, V. E. Burocratas de médio escalão: Novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 65, p. 463-492, 2014. Disponível em: <https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/562>. Acesso el: 27 Mar. 2022.

LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C. Categorizando usuários “fáceis” e “difíceis”: práticas cotidianas de implementação de políticas públicas e a produção de diferenças sociais. **Dados**, v. 63, n. 4, p. 1-40, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/cKV4L7jPJwPyFT87HLq7LkN/?lang=pt>. Acesso el: 27 Mar. 2022.

MATLAND, R. E. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 5, n. 2, p. 145-174, abr. 1995. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037242>

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. **Cops, Teachers and Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2003.

MOTA, M. O. **Entre a meritocracia e a equidade: O prêmio escola nota dez na percepção e atuação dos agentes implementadores**. 2018. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil, 2018. Disponível em: https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/52701/52701_1.PDF. Acesso: 09 Jun 2022.

NUNES, C. O “velho” e “bom” ensino secundário: Momentos decisivos. **Revista Brasileira de Educação**, n. 14, p. 35-60, ago. 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/pY5CvzLSCLPRNy7XpZ7x6WR/abstract/?lang=pt>. Acesso el: 27 Mar. 2022.

OLIVEIRA, A. C. P. **As relações entre Direção, Liderança e Clima Escolar em escolas municipais do Rio de Janeiro**. 2015. Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Educação, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: https://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1211278_2015_completo.pdf. Acesso: 10 de abril de 2022.

OLIVEIRA, A. C. P. Implementação das Políticas Educacionais: Tendências das pesquisas publicadas (2007-2017). **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos em Política Educativa**, v. 4, p. 1-16, 2019. Disponível em: <https://revistas2.uepg.br/index.php/retepe/article/view/12966>. Acesso el: 27 Mar. 2022.

OLIVEIRA, M. M. **Correção de fluxo em uma escola da rede pública municipal do Rio de Janeiro: Percepções e discricionariade dos agentes implementadores**. 2017. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: https://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1512017_2017_completo.pdf. Acesso: 10 Jun 2022.

OLIVEIRA, M.; PAES CARVALHO, C. Enfrentando o fracasso escolar no nível local: a atuação discricionária de professores e diretores escolares na implementação de uma política educacional. *In*: PIRES, R. R. C. **Implementando desigualdades: Reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190527_livro_implementando_d_igualdades_reproducao_de_desigualdades_Cap23.pdf. Acesso el: 27 Mar. 2022.

OLIVEIRA, R. P.; ARAUJO, G. C. Qualidade do ensino: Uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, n. 28, p. 5-23, jan./abr. 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=s1413-24782005000100002&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso el: 27 Mar. 2022.

OLIVEIRA, V. E.; ABRUCIO, F. L. Burocracia de médio escalão e diretores de escola: Um novo olhar sobre o conceito. In: PIRES, R.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: Interseções analíticas. Brasília, DF: IPEA, 2018. Disponible en: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8605/1/Burocracia%20de%20m%C3%A9dio%20esal%C3%A3o.pdf>. Acceso el: 27 Mar. 2022.

ORTIGÃO, M. I.; AGUIAR, G. S. Repetência escolar nos anos iniciais do ensino fundamental: Evidências a partir dos dados da Prova Brasil 2009, **Rev. Bras. Estud. Pedagógicos**, Brasília, v. 94, n. 237, p. 364-389, maio/ago. 2013. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/rbeped/a/cTXmQ3xhTcwJPDwJPPRHsb/?format=pdf&lang=pt>. Acceso: 25 sep 2022.

PARENTE, M. M. A.; LÜCK, H. **Mecanismos e experiências de correção do fluxo escolar no ensino fundamental**. Brasília, DF: IPEA, 2004. Disponible en: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4229. Acceso el: 27 Mar. 2021.

PARENTE, M. M. A.; LÜCK, H. **Aceleração da Aprendizagem para corrigir o fluxo escolar: O caso do Paraná**. Brasília, DF: IPEA, 2007. Disponible en: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4511. Acceso el: 27 Mar. 2021.

PATTO, M. H. S. **A produção do fracasso escolar**: Histórias de submissão e rebeldia. São Paulo: T. A. Queiroz, 1999.

PERONI, V. A autonomia docente em tempos de Neoliberalismo e Terceira Via. In: VIOR, S.; MISURACA, M. R.; ROCHA, S. M. (org.). **Formación de docentes: ¿Que cambió después de los '90 em las políticas, los currículos y las instituciones?**. Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones, 2009. Disponible en: <https://1library.org/document/zgwnx7w6-autonomia-docente-tempos-neoliberalismo-terceira-maria-vidal-peroni.html>. Acceso el: 27 Mar. 2022.

PIRES, R. R. C. (org.). **Implementando desigualdades**: Reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. Disponible en: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34743. Acceso el: 27 Mar. 2021.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. **Implementation**: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or Why it's amazing that federal programs work at all, this being the saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes. Berkeley: University of California Press, 1973.

RIBEIRO, S. C. A pedagogia da repetência. **Estudos Avançados**, v. 5, n. 12, p. 7-21, ago. 1991. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/JyfPSdxSCrxKHxV6H3whNNz/?lang=pt>. Acceso em: 27 mar. 2021.

RIO DE JANEIRO. **Decreto n. 30.340, de 01 de janeiro de 2009**. Revoga o Decreto 28.878, de 17/12/2007, que cuida da "aprovação automática" no âmbito da Rede Pública de Ensino Municipal e dá outras providências. Rio de Janeiro: Prefeito Municipal, 2009. Disponible en: <https://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/1921#/p:13/e:1921?find=Decreto%20N%C2%BA%2030.340>. Acceso: 20 ene. 2022.

RIO DE JANEIRO. **Lei n. 5215, de 02 de outubro de 2010.** Dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual 2010-2013 para o período 2010-2013. Rio de Janeiro: Prefeito Municipal, 2010.

Disponível em:

<https://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/1030#/p:3/e:1030?find=Lei%20n%C2%BA%205215>. Acesso: 20 ene. 2022.

SANO, H.; ABRUCIO, L. F. Promessas e Resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: O caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. **RAE**, v. 48, n. 3, p. 64-80, abr. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/nRDJMVhZqmZHZXtDhmQkWJz/abstract/?lang=pt>. Acesso el: 27 Mar. 2021.

SOUZA, C. Políticas Públicas: Uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso el: 27 Mar. 2021.

Cómo hacer referencia a este artículo

MEIRA, M.; LIMA, M. F. M.; GINO, J. C. La implementación de políticas como espacio de (re)producción de desigualdades: Investigando la política de corrección de flujo en Río de Janeiro. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 17, n. esp. 3, p. 2294-2321, nov. 2022. e-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v17iesp.3.16687>

Presentado en: 17/04/2022

Revisiones requeridas en: 06/07/2022

Aprobado en: 27/08/2022

Publicado en: 30/11/2022

Procesamiento y edición: Editora Iberoamericana de Educación - EIAE.

Corrección, formateo, normalización y traducción.

