

VIII Jornadas de Jóvenes Investigadores
Instituto de Investigaciones Gino Germani
Universidad de Buenos Aires
4, 5 y 6 de Noviembre de 2015

Oreja Cerruti, María Betania

Universidad Nacional de Luján, Departamento de Educación.

Magister en Política y Gestión de la Educación (UNLu).

Doctorado en Ciencias Sociales en curso (UBA).

betaniaoreja@gmail.com

Eje 14. Saberes, prácticas y procesos educativos.

Programas para la igualdad educativa y condiciones institucionales

Palabras clave: políticas educacionales - condiciones institucionales- programas ministeriales

Introducción

En América Latina, las reformas educativas de las últimas décadas impulsaron procesos de transferencia de la administración y del financiamiento educativo a las jurisdicciones provinciales/estadales al tiempo que los Ministerios nacionales concentraron atribuciones fundamentales como la definición de políticas, el establecimiento de objetivos y contenidos de aprendizaje, su medición a través de un sistema de evaluación y el desarrollo de políticas de mejoramiento de la calidad y la equidad, a través de programas compensatorios y focalizados.

En Argentina, la finalización del proceso de transferencia de escuelas nacionales a las provincias, a inicios de los '90, implicó la conformación de un Ministerio de Educación Nacional con responsabilidad directa, únicamente, sobre el nivel universitario.

El desarrollo de programas para el mejoramiento de la calidad, la equidad y la inclusión, por parte del Ministerio, supuso un tipo de intervención ya no centrada en la creación, administración y financiamiento de las instituciones sino en el logro de objetivos específicos y “a término”. Los programas se constituyeron en un instrumento que permitió al Estado nacional intervenir en las escuelas públicas de forma directa, con una ejecución, supuestamente, más efectiva. A su vez, permitieron introducir financiamiento en las jurisdicciones y en las instituciones escolares por fuera de los presupuestos ordinarios –en algunos casos, a partir de préstamos de organismos internacionales, principalmente Banco

Mundial y BID; en otros, con fondos del tesoro nacional- y desarrollar acciones específicas en las escuelas, que se entrecruzaron con la organización escolar provincial. A nivel institucional, los programas dieron lugar a diversas situaciones: escuelas incluidas o excluidas de programas, escuelas que son destinatarias de más de un programa, superposición de intervenciones de diversos programas, sobrecarga de trabajo a docentes y directivos, etc.

Esas medidas excedieron el ámbito educativo y fueron comunes a la política social. Aceptando como natural la “escasez de recursos” de los países de América Latina, los organismos internacionales promovieron la necesidad de diseñar programas focalizados en la población más pobre, como la estrategia más eficiente para la solución de graves problemas sociales y como un instrumento de política pública de mayor flexibilidad.

A pesar de los objetivos de compensación de desigualdades sociales e inequidades regionales que declararon los programas, la reforma de los ‘90 dejó un sistema educativo profundamente fragmentado y segmentado socialmente, con fuertes disparidades de inversión por alumno según provincia.

La etapa que comenzó en 2003 implicó cambios en la legislación educacional y un discurso oficial que se presentó como de ruptura respecto de las políticas –generales y, específicamente, educacionales- de la década previa. Sin revisar la estructura del financiamiento educativo ni la distribución de atribuciones entre el Estado nacional y las provincias, el Ministerio ha generado una multiplicidad de programas que pretenden dar respuesta a distintos problemas del sistema educativo, desde un discurso que ubica a la política social y educacional como una de sus prioridades. A los objetivos de la década pasada –calidad y equidad- se incorporaron el de la “inclusión” y el de la igualdad educativa.

El presente trabajo recupera parte de las conclusiones de la tesis desarrollada en el marco de la Maestría en Política y Gestión de la Educación (UNLu), concluida a fines de 2014¹. La investigación abordó los mecanismos de intervención del Ministerio de Educación Nacional, entre 2003 y 2013, a través de diversos programas que declararon como propósito el mejoramiento de la calidad, la equidad, la igualdad y la inclusión en los niveles de enseñanza obligatoria. Se analizaron las concepciones político-educacionales que los sustentan y los logros, limitaciones y problemas organizacionales que conllevan para alcanzar los objetivos enunciados. Se estudió en profundidad el Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE). En esta presentación nos centraremos, especialmente, en el desarrollo del

¹ “Los programas del Ministerio de Educación Nacional para el mejoramiento de la calidad, la equidad y la inclusión en los niveles de enseñanza obligatoria (2003-2013). Políticas y procesos institucionales”, dirigido por Susana Vior y desarrollado con una beca doctoral del CONICET.

programa en las escuelas, a partir de la sistematización de la información surgida del trabajo de campo realizado en un distrito del Conurbano Bonaerense.

Presentación de la investigación

El propósito inicial de la investigación fue estudiar los modos de intervención del Ministerio de Educación Nacional (MEN), entre 2003 y 2013, a través de diversos programas que declararon como propósitos el mejoramiento de la calidad, la equidad, la igualdad y la inclusión en los niveles de enseñanza obligatoria. Nos interesaba analizar las concepciones político-educacionales que los sustentan y los problemas organizacionales, logros y limitaciones que conllevan como instrumento impulsado por el MEN en escuelas que dependen de las jurisdicciones provinciales.

Partimos de la hipótesis de que el logro de los objetivos declarados de los programas se encuentra fuertemente condicionado por problemas estructurales del sistema educativo y de la sociedad. Pese a ello, posibilitan al Estado nacional introducir orientaciones en el sistema educativo y constituyen una fuente importante de legitimidad.

A medida que fuimos avanzando en la investigación fueron surgiendo nuevas preguntas y reflexiones sobre el objeto de estudio y sobre nuestras propias concepciones políticas y epistemológicas. Recuperando los aportes de Offe (1994), hemos intentado superar la concepción liberal hegemónica en el estudio del Estado y de la política social –que pone el foco en conceptos formales y procedimentales- y la perspectiva normativa –que pone en relación la política social con nociones como justicia, igualdad, etc., definidas por el científico social y de dudosa relevancia política²-. Por el contrario, Offe señala la necesidad de desarrollar una investigación sustantiva sobre el Estado y la política social cuyo punto de partida no sea “el establecimiento de modos específicos de regular la actividad estatal a nivel de procedimiento [...], sino más bien nociones hipotéticas sobre conexión fundamental entre actividad estatal y problemas estructurales de una formación social (capitalista)” (ibíd.: 74).

A partir de estas reflexiones, nos hemos interrogado por las relaciones entre los programas y los problemas estructurales no sólo de las escuelas sino de la sociedad argentina, en un momento histórico específico. Buscamos comprender los motivos del surgimiento del

² Offe plantea que este tipo de investigación muestra las deficiencias y omisiones de las políticas existentes, poniendo en evidencia la discrepancia entre las metas y lo que efectivamente se realiza. Además de poner en duda la relevancia política del déficit que muestran, señala que los proyectos normativos de investigación “no pueden sostener la validez y necesidad de sus presupuestos normativos y [...] suelen sobreestimar su capacidad para inducir siquiera cierto desasosiego en los actores políticos y administrativos” (ibíd.: 76).

caso estudiado, sus características, contradicciones y su relación con la recomposición del proceso de acumulación luego de la crisis de 2001.

La investigación supuso dos etapas. Por un lado, el relevamiento y análisis documental de los programas para los niveles de enseñanza obligatoria, impulsados por el MEN entre 2003 y 2013. Se identificaron sus metas, destinatarios, componentes y líneas de acción, cobertura, duración, fuentes de financiamiento y la unidad del MEN de la que dependieran. Complementariamente, se realizaron entrevistas semi-estructuradas a informantes clave, involucrados en el desarrollo de programas (funcionarios, docentes y directivos). Se relevaron y analizaron documentos de organismos internacionales referidos al gobierno de los sistemas educativos, al papel de los Ministerios de Educación y a programas compensatorios y focalizados, con recomendaciones particulares para América Latina y Argentina.

En una segunda etapa se analizó un programa identificado como caso, el Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE). Se consideraron sus distintos niveles de concreción (nacional, provincial, distrital e institucional) así como los cambios a lo largo del período. Se analizaron normas y documentos producidos por el equipo nacional del programa; información obtenida a través de entrevistas semi-estructuradas a funcionarios y ex funcionarios; y las conferencias de apertura de los encuentros regionales, realizados en 2007 en el marco del Proyecto de Fortalecimiento Pedagógico de las escuelas del PIIE (FOPIIE), a cargo de funcionarios del MEN. También se pudo acceder a los informes completos de una evaluación del programa, realizada entre 2007 y 2008.

Dado que el programa se destinó a escuelas que atienden a una población en situación de “alta vulnerabilidad social”, se han seleccionado cinco escuelas de José C. Paz, distrito escolar del Conurbano Bonaerense que ha presentado, históricamente, elevados indicadores de pobreza y que cuenta con el mayor porcentaje de escuelas públicas incorporadas al programa (82% del total). Se realizaron entrevistas semi-estructuradas con la coordinadora provincial entre 2004 y 2007 –que asumió nuevamente el cargo en 2012–, una inspectora del Nivel Primario y tres Asistentes Pedagógicas que integran el equipo del PIIE en la provincia. Se buscó que las escuelas fueran representativas de las diversas etapas que se identificaron en el curso del programa y de diferentes situaciones institucionales, en función de la cantidad de alumnos y de sus condiciones de vida. Se realizaron entrevistas semi-estructuradas a directivos y docentes, análisis de información estadística (tasas de repitencia, sobreedad, abandono escolar) y de documentos de las Iniciativas Pedagógicas desarrolladas. Complementariamente, se analizó información estadística sobre la cobertura del programa desde su inicio hasta la fecha a nivel nacional y provincial, tasas de repitencia y sobreedad del

nivel primario (provincial, regional e institucional), cantidad de Asistentes por escuela, indicadores de pobreza, etc.

El PIIE y su desarrollo en José C. Paz

El PIIE se creó por Res. N° 316 del MEN del 30 marzo de 2004 con el propósito de “desarrollar estrategias que permitan compensar las desigualdades sociales, de género y regionales con el objeto de generar una genuina equiparación de las posibilidades educativas” (Res. MEN N° 316/2004). Propuso distribuir bienes simbólicos y materiales para fortalecer las condiciones institucionales que garantizaran la “centralidad de la enseñanza y el aprendizaje en las escuelas”. Se planteó que la escuela debe contribuir a “un nuevo sentido de lo público” y al afianzamiento de la democracia y que el Estado debe asumir un papel fundamental a través de la acción concertada entre los niveles nacional, provincial e institucional.

Cuadro N° 1: Áreas y líneas de acción del PIIE

Área Pedagógica
1. Apoyo a las Iniciativas Pedagógicas de las escuelas: - Apoyo y asistencia pedagógica para la definición del proyecto y la atención de problemáticas. - Subsidios para la adquisición de recursos básicos.
2. Fortalecimiento de la Enseñanza: Acciones de formación y capacitación para los docentes.
3. Propuestas para la Reinserción Escolar y fortalecimiento del vínculo escuela/“comunidad”
4. Construcción de Redes de Escuelas
5. Seguimiento y evaluación
6. Articulación con organismos gubernamentales y no gubernamentales.
7. Desarrollo de la informática en el espacio escolar
8. Provisión de recursos materiales para la enseñanza y el aprendizaje: - Recursos por alumno: libros, útiles escolares y vestimenta escolar. - Recursos por escuela: biblioteca (500 libros), equipamiento informático y elementos para Ed. Física.
Área de infraestructura
1. Refacción y refuncionalización de espacios escolares básicos (aulas, laboratorios, aulas de informática, gimnasios, salas de usos múltiples, etc.).
2. Organización de laboratorios informáticos (provisión de computadoras e impresoras, acceso a Internet para 250 escuelas, insumos y gastos corrientes, rejas y sistemas de seguridad edilicia).
3. Acondicionamiento e instalación de servicios básicos (red eléctrica, agua, calefacción).
Área de coordinación y gestión del programa
1. Constitución de equipos técnicos provinciales.
2. Organización de instancias de capacitación y asistencia técnica en la gestión del programa.

A nivel provincial, se conformaron Equipos de Coordinación Jurisdiccionales, integrados por un “referente” de cada ministerio provincial y un equipo de “Asistentes Pedagógicos” (AP), financiados con recursos nacionales, para la asistencia en las escuelas.

El programa se inició en 1000 escuelas urbanas primarias de todo el país a las que asistía la población en la “situación de mayor vulnerabilidad, injusticia y desigualdad social”. En los años siguientes se fueron incorporando más escuelas hasta llegar a 3.999 en 2010 (20,5% de las primarias públicas de educación común del total del país).

El PIIE en José C. Paz

José C. Paz es uno de los distritos más pobres del Conurbano Bonaerense con tasas de ingreso tardío, sobreedad y repitencia mayores al promedio provincial³. En 2013, el PIIE alcanzaba a 33 de las 39 escuelas primarias públicas. La mayoría fueron incluidas entre 2004 y 2005. Cuando se realizaron las entrevistas, 3 de las 5 escuelas visitadas se encontraban incorporadas al programa desde hacía 9 años. La cuarta escuela visitada había sido incluida hacía un año y 9 meses. Se visitó también una quinta escuela no incorporada al programa.

Para la organización de la información hemos considerado diversos aspectos relacionados con las metas propuestas por el programa y con la vida cotidiana de las instituciones: condiciones de vida de los alumnos y sus familias, infraestructura escolar, equipamiento y dotación de materiales, desarrollo de la Iniciativa Pedagógica, papel de las AP, acciones de formación e intercambio para docentes y directores y condiciones de trabajo y articulación con el nivel inicial y otras organizaciones sociales.

Condiciones de vida de los alumnos y sus familias

Las AP, la inspectora, docentes y directoras entrevistadas se refirieron a los numerosos problemas de los alumnos, derivados de situaciones precarias de vida, y de su incidencia en los procesos de enseñanza y de aprendizaje. Si bien identificaron una mejora en la situación de las familias –en comparación con el momento más crítico de 2001- y en la urbanización de los barrios del distrito (canalización de un arroyo, iluminación y pavimento), subrayaron la persistencia de problemas estructurales y de las complejas situaciones que viven los niños.

Antes estaban en la línea de indigencia y ahora están en la línea de pobreza pero [...] siguen siendo pobres, hay muchas necesidades. Hay problemas estructurales serios [...] Uno siente que estamos mejor pero porque se compara con el 2001. [...] Las políticas neoliberales destrozaron y eso se ve (Inspectora de Nivel Primario del distrito).

Todas las escuelas visitadas reciben alumnos de barrios periféricos, incluida la ubicada en el centro del distrito. Dos directoras aludieron a problemas habitacionales de las familias, toma de tierras y fluctuación de la matrícula por cambios reiterados de domicilio y, en 2012,

³ En 2001, el 23,1% de los hogares tenía NBI, cifra sólo superada por Florencio Varela En 2010, el indicador había descendido al 12% (INDEC, Censo 2001 y 2010).

por el traslado de las familias debido a la inauguración de Planes de Vivienda en otra zona del distrito. En algunos barrios existen serios problemas en los accesos (calles sin asfalto, anegamiento en días de lluvia) que inciden en la asistencia escolar. Las docentes y directoras se refirieron a situaciones muy complejas y frecuentes –abuso sexual, violencia familiar, patologías no diagnosticadas, etc.- que inciden en los aprendizajes de los niños.

La infraestructura escolar

Según la Resolución de creación del PIIE, el área de Infraestructura del programa contemplaba la refacción y refuncionalización de espacios escolares (aulas, laboratorios, gimnasios, salas de usos múltiples, etc.), la organización de laboratorios informáticos y el acondicionamiento e instalación de servicios básicos (red eléctrica, agua, calefacción). En las escuelas visitadas, el PIIE no intervino en acciones de este tipo a excepción de la organización de los laboratorios informáticos.

Al preguntar a las directoras por los principales problemas de la institución, la mayoría se refirió extensamente al estado del edificio, a los obstáculos para que esos problemas fueran resueltos y al tiempo que les insumía la búsqueda de soluciones, descuidando sus tareas pedagógicas. Pueden identificarse tres tipos de problemas: falta de espacios físicos adecuados y suficientes por compartir el edificio con otra institución, sobre todo con Escuelas Secundarias; ausencia de tareas de mantenimiento y reparaciones con materiales de bajo costo con el consecuente deterioro de las instalaciones y del mobiliario; problemas en la provisión o funcionamiento de servicios básicos (agua, red eléctrica y calefacción).

Al momento de la visita, los edificios presentaban un deterioro notorio: membranas rotas y goteras, falta de obras de conexión de gas y/o de estufas, problemas eléctricos y falta de artefactos de iluminación, inundaciones, mesas, sillas, techos y vidrios rotos, artefactos o servicios sin funcionamiento (heladera del comedor, caldera, teléfono). Estas situaciones generan suspensiones reiteradas del dictado de clases. En 2013, 18 escuelas del distrito debieron retrasar dos semanas el inicio del ciclo escolar por falta de obras de infraestructura y problemas de mantenimiento (Clarín Zonal, 18-04-2013). De las 18 escuelas consideradas en estado de emergencia, diez eran del nivel primario y ocho estaban incluidas en el PIIE.

Ante la ausencia de respuestas por parte del Consejo Escolar, las escuelas acuden a otros medios. En el caso de las que cuentan con una Cooperadora Escolar con recursos suficientes, parte de las reparaciones y de los gastos corrientes de secretaría se financian por esa vía. Así, surgen diferenciaciones según las posibilidades de recaudación de cada Cooperadora (aportes de las familias y kiosco o fotocopiadora escolar). Las dos escuelas

ubicadas en los barrios más pobres no reúnen fondos suficientes y, por tanto, buscan otras estrategias para afrontar necesidades básicas (tubos de luz, mesas y sillas, etc.): venta de rifas, festivales, proyectos de colaboración con padres y ex alumnos, etc.

La situación contrasta con las metas de igualdad y derecho a la educación que propone el PIIE. Las mejores condiciones en el estado de algunos establecimientos son resultado de respuestas voluntaristas de parte de los miembros de la institución y de las posibilidades económicas de las familias. Así, se genera un círculo de desfinanciamiento por parte del Estado provincial, corrupción distrital, naturalización de la co-responsabilidad de las familias en el financiamiento de la educación y reproducción de las desigualdades económicas en el ámbito escolar.

Equipamiento y dotación de materiales

Las directoras y docentes de las escuelas incluidas en 2004, valoraron la posibilidad de adquirir materiales a través del PIIE. A excepción de los ingresos generados a través de las Cooperadoras y de envíos de libros por parte del gobierno nacional y provincial, el programa constituyó su única fuente de recursos. Por esta razón y por el impacto de la crisis de 2001 en las escuelas, la dimensión material es considerada la mayor contribución del programa.

Las directoras subrayaron el enriquecimiento de la biblioteca, la posibilidad de organizar pequeñas bibliotecas en cada curso y de contar con una reserva de útiles. A pesar de que observan que la demanda de materiales por parte de los alumnos descendió desde que se estableció la AUH, coincidieron en la necesidad de seguir contando con el envío de útiles escolares y guardapolvos. Las docentes expresaron que los útiles escolares y los recursos didácticos constituyeron el aporte principal del PIIE a los proyectos escolares.

La reiteración de expresiones tales como “nos ayudó” y “gracias a” indican que, tal como concluyeron Duschatzky y Redondo (2000) con relación al Plan Social Educativo, parece primar una relación asistencial –ligada a la lógica de subsidio- por sobre la de reconocerse como sujetos de derechos.

La situación de la escuela incorporada al programa en 2010, es bien diferente ya que no recibió ni libros ni el kit multimedial. Como el subsidio para el desarrollo del proyecto (“Iniciativa Pedagógica”) se mantuvo en valores constantes desde el comienzo del programa (\$5.000), sus posibilidades de compra –teniendo en cuenta la inflación acumulada en el período- fueron sustancialmente distintas de las de las escuelas incorporadas inicialmente.

Las tres escuelas incorporadas en 2004 cuentan con salas de informática, acondicionadas por el PIIE a partir de espacios pre-existentes aunque en una de ellas no se

habilitó la conexión a Internet. En la escuela incorporada en 2010 no se construyó la sala; se esperaba recibir un equipo móvil con pizarrón magnético y computadoras. En relación con la cantidad de niños por PC, en una escuela hay cursos de 40 alumnos y en otra de hasta 33 mientras el kit enviado por el programa incluyó 8 PCs.

El desarrollo de las Iniciativas Pedagógicas

El PIIE solicitó que las escuelas diseñaran una propuesta de enseñanza, a la que se denominó “Iniciativa Pedagógica Escolar” (IP). Se la planteó como una oportunidad para identificar necesidades, intereses y problemas de la institución y elaborar estrategias para abordarlos (PIIE-MECyT, ca. 2004b: 11). Se recomendó que fuera resultado de un proceso de trabajo colectivo en el que todos los integrantes de la institución intercambiaran ideas, concepciones y propuestas, que articulara acciones con otros programas nacionales, provinciales o locales, aprovechara los recursos existentes e involucrara a instituciones u organizaciones del entorno (PIIE-MECyT, ibíd.: 12).

A partir de la información obtenida a través de las entrevistas y del análisis de presentaciones de las escuelas visitadas y de otras instituciones del distrito, hemos identificado las siguientes características y problemas de las IP:

- *Focalización en el área de Lengua:* Tanto las directoras de las escuelas incluidas desde 2004 como la de la incorporada en 2010, manifestaron que las mayores dificultades de los alumnos se registran en la adquisición de la lecto-escritura y en comprensión lectora.

- *Escaso trabajo colectivo en el diseño de la IP:* Las AP sostuvieron que, en muchas instituciones, la IP es elaborada sólo por los directivos, sin participación de los docentes, contradiciendo la metodología colectiva que propone el PIIE. El planteo del programa acerca de la necesidad de discutir políticas educacionales y alcanzar acuerdos institucionales no considera la ausencia de horas para el trabajo institucional.

- *Dificultades en la formulación:* en las IP a las que pudimos acceder se advierte una escasa o inexistente fundamentación. Las AP señalaron dificultades en la identificación del problema a abordar, en la redacción de la fundamentación y algunas imprecisiones e incoherencias entre propósitos, estrategias y recursos.

- *Énfasis en los recursos:* los documentos del PIIE subrayan que los recursos deben ser orientados en función de un proyecto pedagógico. Sin embargo, el proceso que describieron directoras y docentes no es tan claro. En algunos casos pareciera que primero se pensó qué materiales se necesitaban y, luego, se definió la IP. Esto es advertido por las AP quienes observaron que, en muchos casos, “el recurso tracciona lo pedagógico”.

- *Interrupción de proyectos por movilidad de docentes:* dos escuelas desarrollaron proyectos de radio y adquirieron equipos para ello. En ambos casos, esas IP se vieron interrumpidas dado que los docentes que los habían promovido dejaron de trabajar en la institución.

- *Ausencia de propuestas conjuntas con organizaciones sociales:* En el ítem de la IP “articulación con la comunidad” figuran visitas a lugares de interés de la zona y algunas propuestas de actividades con las familias de los alumnos.

- *Límites de las IP para responder a necesidades de las escuelas:* algunas entrevistadas mencionaron actividades que no pudieron financiar con el subsidio del programa por la insuficiencia del monto o porque los criterios fijados no lo permiten (salidas educativas, reposición de vidrios, formación docente). Los testimonios dan cuenta de la necesidad de financiar gastos corrientes que debieran ser solventados regularmente por el estado provincial.

El papel de las Asistentes Pedagógicas

Desde el programa se previó la orientación de los AP para la formulación y desarrollo de las Iniciativas. Según la coordinadora provincial, esta “nueva figura” complementa el trabajo de los inspectores desde un papel de acompañamiento a los directores, recuperando su experiencia previa en el cargo de conducción escolar.

Las AP sostuvieron que, a diferencia del papel de control del inspector que implica una relación jerárquica con el director, su trabajo busca potenciar las propuestas pedagógicas y asistir desde una posición de par, conocedor de la dinámica institucional y sus problemas. Plantearon que buscan que los directores reflexionen sobre los logros efectivos de aprendizaje en sus escuelas y sobre los niveles y alcance de la participación de los docentes en las diversas actividades. Afirmaron que realizan visitas mensuales a las instituciones y que las refuerzan en casos específicos, por ejemplo, al asumir un nuevo director.

El tipo de asesoramiento propuesto encuentra notables obstáculos para ser concretado. Las propias AP expresaron los inconvenientes para hacer efectivo su acompañamiento debido a la escasa disponibilidad de tiempo de los directores. Frente a ello, buscan suplir los encuentros personales con orientaciones por correo electrónico o llamadas telefónicas. Afirmaron que en febrero, cuando las escuelas cuentan con mayor disponibilidad de tiempo y están proyectando el ciclo escolar, se ven imposibilitadas para intervenir porque están sujetas a la renovación de su designación como AP.

Todos los directores te dicen “dame el tiempo, dame el tiempo y yo te hago todo eso que vos me decís”. Porque es una realidad, hay poco tiempo de trabajo institucional. (...) Ese director que te dice “Mirá, ahora estoy armando esto, y acá estoy armando esto otro...” ¿Cómo lo hizo?

En un ratito, en la cocina, parado, juntó a una, juntó a otra y va trabajando de esa manera (...)
En el horario en el que vos lo podés citar, de doce a una, con todo el mundo trabajando en doble cargo, ¿quién te presta atención y en qué condición está un docente? (AP del distrito).

En las entrevistas a los directores, si bien aludieron al apoyo de las AP en la elaboración de la rendición del subsidio, no las mencionaron al relatar el proceso de elaboración y desarrollo de la IP ni al referirse a los principales aportes del programa.

Acciones de formación e intercambio para docentes y directores

De las maestras entrevistadas, sólo dos habían concurrido a una actividad de formación del PIIE, en el área de Lengua. Las directoras entrevistadas manifestaron haber concurrido a algunos encuentros y seminarios intensivos del PIIE pero no pudieron precisar con exactitud la cantidad. Recordaban haber abordado temas de Ciencias Naturales, Ciencias Sociales, Lengua, educación sexual, uso de TICs y gestión escolar. Valoraron el material bibliográfico y las propuestas pedagógicas difundidas así como las posibilidades de encontrarse e intercambiar con otras directoras del distrito y de conocer otras experiencias escolares. Entre las limitaciones señalaron la baja frecuencia de los encuentros (uno o dos anuales durante algunos años, cinco o seis en otros y, en 2012, ninguno) y las dificultades institucionales para transmitir a los docentes lo abordado. Ante la falta de espacios y tiempos institucionales, la principal estrategia implementada por las directoras fue la puesta a disposición del material bibliográfico en la escuela y a través de correo electrónico. En consecuencia, la transmisión a los docentes termina constituyéndose en una formalidad con escasas posibilidad de reflexión colectiva.

Es complicado que le llegue a todos porque, en realidad, también el docente está muy exigido por muchas cosas. Por lo general, todos tienen dos cargos, entonces se dificulta [...] el maestro tiene que leer y a veces no hay tiempo para hacerlo en la escuela (Directora Escuela A).

Yo puedo decir: “sí, toda la gente está enterada” y te estaría mintiendo. (...) A mí misma a veces me llega material y digo ¿cuándo lo voy a poder leer? (Directora Escuela B).

Yo creo en el agente multiplicador. (...) Pero para esto tiene que haber un espacio, un tiempo, dedicado a eso. Sin ese espacio seguimos girando como el gallito ciego (Vice-Direc. Escuela C).

El papel del director y las condiciones de trabajo en las escuelas

La coordinadora provincial del PIIE manifestó que, en la jurisdicción, el programa tuvo como destinatario principal al director. Sostuvo que, por medio de los asistentes y del trabajo conjunto con los inspectores, se generó un “acompañamiento sistemático” a los

equipos directivos y que el PIIIE los formó “en otra mirada” acerca de la escuela generando un “clima distinto” en las instituciones. De las entrevistas a la coordinadora y a las AP se desprende una concepción del director basada en la capacidad de liderazgo y de gestión y como agente responsable del cumplimiento de las políticas provinciales.

En general, las funcionarias soslayaron o negaron la existencia de problemas derivados de las condiciones de trabajo de los directores que, por el contrario, fueron señaladas por los directivos, representantes sindicales y AP entrevistadas. Mientras que estas últimas, por ejemplo, advirtieron como problema la discontinuidad en el trabajo institucional por la rotación del personal, la coordinadora lo consideró positivo por la difusión de los principios del programa a otras escuelas. La rotación de personal es consecuencia de las numerosas designaciones provisionales o suplentes en los cargos. De las directoras entrevistadas, sólo una era titular. De todas maneras, algunas de ellas se desempeñaban en el cargo desde hacía años. Una característica positiva común de las instituciones visitadas es que las directoras realizaron buena parte de su carrera en la misma escuela con lo cual conocían la historia de la institución, el medio en el que está inserta, etc.

Las directoras aseguraron que enfrentan sobrecarga de trabajo, especialmente asociada a los problemas de infraestructura y a la supervisión del comedor escolar. Respecto del PIIIE, manifestaron que no les implicó un trabajo significativo aunque, frente a otras urgencias, suelen posponer la ejecución del subsidio y la entrega de la rendición de los gastos.

Respecto de las condiciones de trabajo de los docentes, las directoras manifestaron que cuentan con personal estable y que la mayoría trabaja en dos cargos. Si bien no se relevó la situación laboral del universo de los docentes de las escuelas de la muestra, fue posible advertir problemas derivados del pluri-empleo por parte de algunos docentes.

Acciones de articulación con organizaciones sociales y con el nivel inicial

Frente a la fragmentación y las desigualdades sociales, el programa propuso fortalecer y revisar el vínculo de la escuela con la llamada “comunidad”, promoviendo acciones participativas y la generación de redes sociales “como un elemento estructurante y como uno de los caminos posibles para la reconstrucción de la trama del tejido social de nuestro país” (PIIE – MECyT, ca. 2004d: 12).

En las escuelas visitadas no se conformaron “comunidades de aprendizajes” del tipo que el programa buscaba impulsar. Las acciones conjuntas con otras instituciones estuvieron a cargo, principalmente, de los Equipos de Orientación Escolar (con Salas de Primeros Auxilios

y Hospitales) sin vinculación con el PIIE. En una de las escuelas existe un trabajo periódico con una sociedad de fomento en tareas de Apoyo escolar, también desvinculado del PIIE.

En 2008, el programa solicitó que se planificaran acciones conjuntas con instituciones de Nivel Inicial. En el caso de dos escuelas no se pudo concretar la articulación por no contar con jardines públicos en su radio de influencia⁴. Una directora manifestó que los “jardines” cercanos pertenecen a organizaciones barriales, de la Iglesia o privados. La institución pública más próxima se encuentra a más de un kilómetro y las familias se enfrentan con problemas para encontrar vacantes. Por ese motivo, muchos niños suelen ingresar a la Escuela Primaria sin haber cursado el nivel inicial.

El impacto en la enseñanza y en los aprendizajes

La investigación no se propuso “medir” o “evaluar el impacto” del PIIE en la enseñanza y en los aprendizajes, cuestión difícil de realizar ya que obliga a la escisión de variables y políticas que inciden de forma conjunta. La política de formación de docentes, la curricular y la de evaluación, diversos programas nacionales, provinciales y municipales –sólo por mencionar algunas variables restringidas a los escolar- incidieron, al mismo tiempo que el PIIE, sobre los procesos de enseñanza y de aprendizaje en las escuelas del programa.

A las dificultades inherentes de las políticas públicas para ser “aisladas” y evaluar su impacto (Oszlak y O’Donnell, 1981) se agrega el hecho de que no contamos con información específica que permita evaluar los aprendizajes en las escuelas bajo programa y compararlos con los de alumnos de escuelas no incluidas. Ni el equipo nacional del PIIE ni los jurisdiccionales han publicado información estadística que permita comparar tasas de repitencia, sobriedad y abandono interanual en las escuelas del programa con las de las demás. Por otra parte, si bien dichas tasas son indicadores relevantes, la intensificación de su control, desde 2012, y las consecuencias en las prácticas de evaluación de los docentes – expresadas en la flexibilización de los criterios de evaluación- (Misuraca, Oreja Cerruti, Szilak, 2014) harían necesario contar con información complementaria acerca de los contenidos efectivamente aprendidos por los estudiantes⁵.

⁴ La situación de esas escuelas no es una excepción. En 2012 José C. Paz contaba con 39 escuelas primarias públicas y solo 21 instituciones públicas de nivel Inicial (Fuente: Relevamiento Anual 2012, DGCyE). En 2010, el 11,1% de los niños de 5 años (575) no asistía al nivel inicial de los cuales 440 nunca lo habían hecho. El 30% de los niños de 4 años tampoco asistía a pesar de la obligatoriedad fijada por la ley provincial de Educación en 2007 (Fuente: INDEC-Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010).

⁵ En Misuraca, Oreja Cerruti y Szilak (2014) se presentan algunos resultados de una investigación sobre evaluación de aprendizajes en el nivel secundario, en la provincia de Buenos Aires. A partir de 2012 se pudo constatar la intensificación del control de los indicadores por parte de los inspectores del nivel secundario, la

A lo dicho se añade otra dificultad asociada con la relación entre mejora de la enseñanza y mejora de los aprendizajes. Si bien es indudable la relación entre ambos procesos, la tendencia internacional de las últimas décadas ha sido la de evaluar el desempeño de los docentes a través de los resultados de evaluaciones de los aprendizajes de los estudiantes. En ese sentido, los organismos internacionales (OCDE, BM, UNESCO, CEPAL) vienen recomendando la puesta en marcha de sistemas nacionales e internacionales de evaluación de los aprendizajes, desde un enfoque que soslaya cuestiones relevantes que intervienen en los procesos de aprendizaje tales como la situación socio-económica de los estudiantes, el acceso a la educación inicial y las características de la oferta escolar (infraestructura, equipamiento, horas de clase, etc.).

Teniendo en cuenta estas limitaciones, consideramos necesario plantear algunas cuestiones referidas a aspectos cuantitativos y cualitativos sobre la escolarización en las escuelas visitadas. Una primera cuestión que surge del análisis de la información estadística es la persistencia de altas tasas de repitencia y sobreedad y, en algunos casos, su incremento, aún en las escuelas incluidas en el programa desde 2004.

A su vez, las docentes entrevistadas dieron cuenta de una situación alarmante con relación a los aprendizajes. En todas las escuelas relataron casos de niños que llegan a 6° grado sin herramientas básicas de lectura y escritura. Aseveraron que existía una presión creciente por flexibilizar los criterios de evaluación por parte de las autoridades provinciales lo cual redundaba en una devaluación general de las exigencias.

Las problemáticas pedagógicas son muy marcadas, chicos con muchas dificultades de lectura y de escritura. Antes en un primer grado el 50% leía y escribía; hoy, el 4%. El resto no sabe escribir su nombre (Docente de 5° grado Escuela A).

Cada vez les exigimos menos. Con menos logros, hay más promociones. Si desaprobás a muchos te dicen que fallaste en las estrategias. Te presionan para que los apruebes. [...] La vedette de este año es la sobreedad. Se quiere hacer ver que este modelo de enseñanza está funcionando [...] Yo no estoy de acuerdo con el nuevo diseño. Hay mucho énfasis en la oralidad entonces no se trabaja bien lo escrito y la consecuencia es que no saben leer. Llegan a 3° y no saben todavía algunos números, no leen o no escriben. (Maestra de 6° grado, escuela B).

Manifestaron que, ante los numerosos casos de alumnos con sobreedad, se suelen enfrentar a una suerte de dilema entre promoverlos al secundario sin los conocimientos suficientes o decidir que repitan el año escolar, con el consecuente riesgo de abandono.

“urgencia” por instalar resultados aceptables y la delegación, en los profesores, de la responsabilidad por los resultados de aprendizaje.

La presión –implícita o explícita- por promover a los estudiantes fue señalada por docentes de las diversas escuelas visitadas. Los testimonios dan cuenta de la responsabilidad que se les deposita respecto del “fracaso” de los alumnos.

La inspectora entrevistada fue enfática respecto de los problemas de aprendizaje que constata continuamente en las escuelas. Si bien reconoció la contribución material del PIIIE remarcó sus dudas respecto del “impacto pedagógico”.

Para mí el programa no logró impactar en lo pedagógico. Mi compañera (otra inspectora) tiene una opinión diferente, piensa que los materiales algo aportaron para el trabajo del docente y algo posibilitó. Yo no veo impacto en el aula. [...] El impacto en las prácticas de enseñanza no fue el esperado (Inspectora de Nivel Primario del distrito).

En 2011, solicitó a los directores que tomaran pruebas de lectura a alumnos de 6º grado y el resultado fue que, en algunas escuelas, la mitad aún no leía correctamente.

Hubo escuelas donde la mitad de los chicos tenía lectura silábica. ¿Cómo vas a trabajar comprensión si están deletreando? Eso generó un impacto fuerte entre los directores. Yo les decía: “vos sos el responsable de esos resultados” (Inspectora del Nivel Primario).

La responsabilidad de los docentes por los resultados de aprendizaje de sus alumnos fue planteada, también, por las autoridades provinciales y las AP. Estas últimas afirmaron que, por el contrario, los docentes suelen desplazar la responsabilidad a las familias, sin cuestionar sus propias propuestas pedagógicas.

Los chicos faltan. ¿Y qué hace la escuela cuando los chicos vienen? Porque ahora tenés PC, grabadores de periodistas, TV, tenés de todo [...]. El problema son las estrategias de los docentes, no utilizan las estrategias adecuadas (ex AP de la Región y directora de escuela PIIIE).

Según las AP, las autoridades provinciales veían como contradictorio que el 70% de las escuelas continuara registrando problemas en la adquisición de la lecto-escritura: “si tenés recursos, ¿qué hiciste todos esos años?” (entrevista). La inspectora sostuvo que en muchas escuelas no existía un uso efectivo de los recursos por parte de los docentes.

En el énfasis en los recursos, por parte de las AP y de las funcionarias, subyace un enfoque fetichista, respecto de los materiales didácticos, como principal condición para el mejoramiento de la enseñanza. De esa manera, se relega un análisis integral del conjunto de los factores que intervienen en la enseñanza y la incidencia de factores extra-escolares en los procesos de aprendizaje y se coloca la responsabilidad principal en los docentes.

La inclusión –o no- en el programa

En las escuelas visitadas no existe claridad acerca de las razones por las que fueron seleccionadas. Para algunas entrevistadas, el estar incluidos en el PIIE parece ser considerado como una cuestión de “suerte”. Docentes y directivos reconocieron las diferencias, en términos materiales, entre las escuelas bajo programa y las demás. Todos los entrevistados (directores, docentes, inspectora del Nivel Primario e, inclusive, las AP) declararon su desconocimiento sobre los criterios de selección de las escuelas teniendo en cuenta que, ante situaciones similares de matrícula y NBI de los alumnos, algunas ingresaron y otras no. Las razones de “ser o no ser PIIE” constituyen, para las escuelas, una suerte de enigma.

En las entrevistas, prácticamente, no surgieron alusiones al derecho de todas las escuelas a contar con equipamiento suficiente, acciones de formación, etc. ni a la responsabilidad del Estado respecto de estas cuestiones. La ausencia de consideraciones sobre esta situación podría indicar la naturalización de las acciones focalizadas en las instituciones luego de más de dos décadas de implementación de diversos programas de este tipo. Al preguntar a las directoras y docentes qué modificaciones realizarían en el diseño del programa, ninguna aludió a su carácter focalizado. Sólo una de las AP y una docente realizaron críticas en este sentido. A pesar de que los documentos del programa insisten en la defensa de la educación como derecho, la estrategia focalizada parece haber operado en sentido inverso, reforzando la idea de que el subsidio es una “ayuda”.

A la escuela no incluida en el PIIE asisten, mayoritariamente, niños provenientes de un asentamiento de viviendas precarias. La directora aseveró que las familias se sostienen, principalmente, con planes sociales y trabajos temporarios. La escuela presenta serios problemas de infraestructura y falta de equipamiento escolar. La directora suponía que no estaban incluidos en el PIIE por no contar con una matrícula numerosa.

Conclusiones

La investigación abordó el estudio de diversos programas del MEN y del PIIE, en profundidad. Se analizaron diversas experiencias internacionales sobre políticas prioritarias, compensatorias o de discriminación positiva y sus posibilidades para alcanzar mejores resultados de aprendizaje. En esta presentación nos hemos centrado, específicamente, en las condiciones de desarrollo del PIIE en una muestra representativa de escuelas de uno de los distritos más pobres del Conurbano.

El impacto del aporte material del programa –en escuelas desprovistas del equipamiento más básico- y un discurso centrado en la igualdad, los derechos, la enseñanza y

las posibilidades de aprender de todos los niños, generó un fuerte apoyo al programa por parte de docentes y directivos, en especial, en los primeros años.

Al mismo tiempo, las indagaciones realizadas en escuelas que formaban parte del programa desde hacía 9 años, mostraron las limitaciones en el logro de mejores resultados de aprendizaje y las dificultades para alcanzar los objetivos planteados por el programa en las condiciones de organización de las escuelas. El diseño colectivo de la Iniciativa Pedagógica, las discusiones políticas respecto de la enseñanza y la escuela, el trabajo de asesoría de las Asistentes Pedagógicas y la articulación con organizaciones de la zona de influencia de las escuelas encontraron limitaciones, señaladas tanto en el informe de evaluación del programa, publicado en 2008, como evidenciadas en el trabajo de campo realizado para la investigación.

Los profundos y continuos problemas de infraestructura escolar –habituales en el Conurbano Bonaerense- la falta de acciones sistemáticas de formación continua para los docentes y la necesidad de contar con espacios y tiempos de trabajo más allá de las acciones directas de enseñanza, son problemas que el programa no buscó abordar y que lo condicionaron fuertemente. Cobran fuerza aquí los planteos de Beltrán Llavador (2000) cuando señala la imposibilidad de pensar el *curriculum* escindido de la organización escolar. Para que el objetivo, enunciado por el programa, de recuperar la centralidad de la enseñanza pudiera ser desarrollado en toda su potencialidad, se hacía imprescindible modificar, por ejemplo, la organización del trabajo de los docentes, cuestión que ha estado ausente de las políticas del período en estudio.

En relación con el objetivo de fortalecer la enseñanza, la ausencia de acciones de formación continua, para docentes y directivos, brindados bien desde el mismo programa, bien desde los ministerios provinciales o el nacional, aparece como un fuerte déficit. De las entrevistas a los funcionarios se desprende que la limitación presupuestaria fue uno de los obstáculos principales para avanzar en esa línea que sólo fue parcial y temporalmente contemplada a través del Fortalecimiento del PIIE (donación de la Unión Europea) y de los encuentros esporádicos con directoras y –en algunos casos- docentes.

La introducción de la figura de Asesores Pedagógicos en las escuelas primarias, como acción complementaria a la de los inspectores, implicó una novedad para el sistema educativo argentino. Sin embargo, la gran cantidad de escuelas por AP limitó su papel. En la provincia de Buenos Aires, sus intervenciones se centraron, principalmente, en la asistencia técnica para la rendición del subsidio, orientación para la formulación de la IP, difusión de material bibliográfico y algunos encuentros de intercambio con grupos de escuelas. No fue posible

implementar una acción sistemática de formación continua con los directores y el trabajo con los docentes fue enteramente delegado, a su vez, en los directores.

Desconociendo estos problemas, algunos funcionarios provinciales y AP tendieron a atribuir un papel central en la mejora de la enseñanza a los recursos didácticos provistos por el programa. Expresaron un supuesto según el cual el acceso a recursos didácticos y a material bibliográfico generaría cambios en las metodologías de enseñanza. Desde nuestra perspectiva este supuesto implica una concepción fetichista respecto del material didáctico que, *per se*, supone su impacto en la mejora de la enseñanza y en los aprendizajes.

Tanto los funcionarios como los docentes entrevistados manifestaron su preocupación por los bajos resultados de aprendizaje en las escuelas del programa. El tipo de interrogantes que se formulan los funcionarios nacionales y provinciales, acerca del escaso impacto del programa en los indicadores de aprendizaje –a pesar de los años transcurridos- pone en evidencia cierta subestimación del impacto de la pobreza en alumnos y docentes y del deterioro de la escuela pública en Argentina, y una sobredimensión de las potencialidades de las medidas impulsadas. Ante la ausencia de mejora de los resultados de aprendizaje, aparece como sospecha la “calidad” de la acción de los docentes, frente a lo cual no parecen estar gestándose medidas para abordar, con profundidad, el problema.

A pesar de su expansión, el PIIE constituyó una estrategia focalizada en las escuelas más pobres. Consideramos que formó parte de un tipo de respuesta estatal que procesó, parcialmente, los reclamos populares frente a la situación crítica de la escuela pública en general y de aquellas a las que asistía la población más pobre. Al tiempo que produjo cierto alivio respecto de la situación previa de las instituciones, contuvo la radicalización de las demandas lo que pone en evidencia la relación entre este tipo de instrumento y el interés por contener el conflicto social, sin que se pretenda la atención de las causas estructurales de los problemas que se abordan (Bonal, 2003; Lo Vuolo *et al*, 2004, Wanderley Neves, 2009).

Si bien el discurso oficial del período ha enfatizado la necesidad de revertir la fragmentación del sistema, la existencia de los programas focalizados implica intervenciones fragmentadas y fragmentadoras. Esa lógica se expresa en las apreciaciones de las docentes y directoras entrevistadas. Mientras cuestionaron el estado de la infraestructura, la falta de tiempos para el trabajo institucional, la ausencia de formación continua de los docentes, etc., separaron al PIIE de esos problemas. Ello indica un proceso de naturalización de la fragmentación de las políticas, por parte de las entrevistadas, y las dificultades para realizar un análisis que ponga en relación la estrategia elegida por el MEN para intervenir en las escuelas con la política educacional general. Como sostiene Kosik (1976) los hechos aislados

constituyen abstracciones porque la realidad es una totalidad concreta. Evaluar un programa de forma escindida del resto constituye una abstracción que obstaculiza la consideración del conjunto de relaciones que atraviesan y conforman el sistema educativo. Los programas contribuyen, así, a una mirada fragmentada sobre la realidad escolar y social que conspira contra un análisis relacional de la totalidad.

Referencias bibliográficas

- Beltrán Llavador, F. (2010): *Organización de instituciones socioeducativas: imposibilidad y desórdenes*. Valencia: Ediciones Reproexpres.
- Bonal, X. (2003) “The Neoliberal Educational Agenda an the Legitimation Crisis: old and new state strategies”. *British Journal of Sociology of Education*, Vol. 24, Nº 2.
- Connell, R.W. (2006). *Escuelas y justicia social*. 3ª edición. Madrid: Morata.
- Duschatzky, S. y P. Redondo (2000; reimpresso en 2008). “Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas”. En Duschatzky (comp): *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Buenos Aires: Paidós.
- Kosik, K. (1976). *Dialéctica de lo concreto*. México DF. : Ed. Grijalbo.
- Lo Vuolo, R; Barbeito, A; Pautassi, L.; Rodríguez, C.. (1999). *La pobreza... de la política contra la pobreza*. Buenos Aires: CIEPP – Miño y Dávila.
- Misuraca, M. R.; Oreja Cerruti, M. B. y Szilak, S. (2014). “La inspección escolar en la escuela secundaria obligatoria, los docentes y la evaluación de los aprendizajes”. En Menghini, R. y Misuraca, M. R. (comps.) *Políticas para la formación de docentes. Proyectos y experiencias en el contexto latinoamericano*. Buenos Aires: J. Baudino Ed., pp. 65-90.
- Offe, C. (1994). “La política social y la teoría del Estado”. En Offe, C. *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. México D.F: Alianza Editorial, pp. 72-104.
- Oszlak, O. y G. O'Donnell (1981). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), *Documento G.E.* CLACSO. Vol. 4. Buenos Aires.
- Poulantzas, N. [1978] (2005). *Estado, poder y socialismo*. México DF: Siglo XXI, pp. 5-49.

Documentos consultados

- PIIE - MECyT. (ca. 2004 a). Documento Base PIIE. s/d.
- (ca. 2004 b). Apoyo a las Iniciativas Pedagógicas Escolares. s/d.
- (ca. 2004 c). Los Equipos de Asistentes Jurisdiccionales del PIIE: Conformación de los Equipos y Acciones a desarrollar. s/d.
- (ca. 2004 d). El entorno educativo: la escuela y su comunidad. s/d.
- (2006) “Encuentros Interprovinciales de Formación e Intercambio – 2006. La escuela, un espacio -de transmisión- cultural” s/d.
- (2007a). Proyecto hacer pública la escuela pública. Narrar la experiencia escolar: relatos, fotografías, videos... s/d.
- (2007b) Documento II. Iniciativas pedagógicas escolares. Volver a mirar la enseñanza.